



HAL
open science

Le transfert des compétences en gestion des ressources naturelles aux communes rurales de la région de Kita (MALI). D'un encadrement étatique intégré à des logiques d'acteurs locaux.

Eric Idelman

► **To cite this version:**

Eric Idelman. Le transfert des compétences en gestion des ressources naturelles aux communes rurales de la région de Kita (MALI). D'un encadrement étatique intégré à des logiques d'acteurs locaux.. Géographie. Université de Nanterre - Paris X, 2008. Français. NNT: . tel-00353162

HAL Id: tel-00353162

<https://theses.hal.science/tel-00353162>

Submitted on 14 Jan 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

N° attribué par la bibliothèque :

THESE

pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITE PARIS OUEST NANTERRE - LA DEFENSE

Discipline : Géographie humaine, économique et régionale

présentée et soutenue publiquement par

Eric IDELMAN

Décembre 2008

Titre :

**Le transfert des compétences en gestion des ressources naturelles aux communes rurales de la région de Kita (MALI).
D'un encadrement étatique intégré à des logiques d'acteurs locaux.**

Directeur de thèse :

Monsieur Jérôme MARIE, Professeur à l'Université de Paris X

JURY :

Madame Monique BERTRAND, Directrice de recherche à l'I.R.D.,
Monsieur Alain DUBRESSON, Professeur à l'Université de Paris X,
Monsieur Alain ROCHEGUDE, Professeur à l'Université de Paris I,
Monsieur Olivier BARRIERE, chercheur à l'I.R.D.

TOME 1

N° attribué par la bibliothèque :

THESE

pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITE PARIS OUEST NANTERRE - LA DEFENSE

Discipline : Géographie humaine, économique et régionale

présentée et soutenue publiquement par

Eric IDELMAN

Décembre 2008

Titre :

**Le transfert des compétences en gestion des ressources naturelles aux communes rurales de la région de Kita (MALI).
D'un encadrement étatique intégré à des logiques d'acteurs locaux.**

Directeur de thèse :

Monsieur Jérôme MARIE, Professeur à l'Université de Paris X

JURY :

Madame Monique BERTRAND, Directrice de recherche à l'I.R.D.,
Monsieur Alain DUBRESSON, Professeur à l'Université de Paris X,
Monsieur Alain ROCHEGUDE, Professeur à l'Université de Paris I,
Monsieur Olivier BARRIERE, chercheur à l'I.R.D.

TOME 1

Mots-clé : décentralisation, gestion des ressources naturelles, transfert de compétences, foncier, encadrements, communes rurales, coton, CMDT, Kita, Mali, malinké.

Résumé :

Le Cercle administratif de Kita, région malinkée située à deux cent kilomètres à l'Ouest de Bamako, est demeuré longtemps très enclavé, et, jusque dans les années 1970, les différentes interventions étatiques n'ont eu que peu d'impacts sur la population rurale. De ce fait, le dualisme entre les deux systèmes d'encadrement : l'un étatique, donc officiel, et l'autre, paysan, mais constituant la référence des ruraux, est demeuré particulièrement fort dans la région de Kita.

Ce sont les Opérations de Développement Rural, arachidières jusqu'en 1995, puis surtout cotonnières, qui ont encadré les producteurs et leur ont apporté les moyens de production modernes permettant les cultures commerciales. Parallèlement, les années 1980, et surtout 1990, ont vu l'émergence de nouveaux pouvoirs locaux issus de « projets » de « gestion de terroirs villageois », mais qui n'ont guère bouleversé les encadrements paysans.

A la fin des années 1990, la décentralisation territoriale, par la création des collectivités locales dont les communes constituent le maillon de base, fait émerger dans le milieu rural un nouveau pouvoir : les élus locaux. Ce contre-pouvoir élu doit se faire une place au sein du dispositif déconcentré déjà établi et surtout, ne peut exister que par le transfert des pouvoirs de gestion détenus par les encadrements paysans. C'est tout l'enjeu de la réussite de la réforme de décentralisation, déterminée par son degré d'appropriation par les ruraux, lui-même dépendant des modalités de ce double transfert de compétences, dont l'objet clé semble être le pouvoir de gérer le foncier et les autres ressources naturelles.

Key words: decentralization, natural resources management, competences transfers, land tenure, people circles, rural communes, cotton, CMDT, Kita, Mali, Malinke.

Summary:

The administrative Kita region in Malinke area, located at about two hundred kilometres west from Bamako, had been isolated for a long time. Until the 1970s, the State influence and impacts on the rural people remained few. Therefore, the dualism between the two circle systems, the static one, “so official”, and the traditional one with reference to rural people, has remained particularly strong in this region.

The operations of the Rural Development Organisations, initially groundnut based until 1995 and which later became predominantly cotton-based to date, had helped to gathered the farmers and provided them with the modern means of production to increase commercial cultures. During the 1980s and especially in the 1990s, we saw the emergence of new local government powers, on issues of “projets de gestion de terroirs”, but which did not have any significant change in the traditional areas.

At the end of the 1990s, the decentralization reform, through the creation of the rural communes, has generated a new power: the locally elected people. The elected have had to make a place between the static power and the traditional power, through the competences transfers from both circles. Here is the stake of the success of the decentralization reform, which is shortly linked to its degree of appropriation by rural people. The land tenure and the natural resources seem to be the key elements of the double competences transfer, and then of the success of the whole decentralization reform.

REMERCIEMENTS

Sur le plan personnel, je remercie tous mes proches et en particulier ma mère pour son éternel appui, mon père qui m'a toujours incité à réaliser une thèse de doctorat et ma femme, Aminata, sans le soutien constant de qui cette entreprise n'aurait certainement pas pu être menée à bien.

Sur le plan professionnel, je tiens particulièrement à remercier ceux qui ont bien voulu croire en moi depuis le début de ce projet de recherche, à commencer par mon directeur de thèse, Monsieur Jérôme MARIE, Professeur à l'Université de Paris X, qui m'a rendu visite à Kita dès janvier 2002 ainsi qu'à Monsieur André TEYSSIER, chercheur au CIRAD TERA, et Monsieur Alain ROCHEGUDE, Professeur à l'Université de Paris I pour leurs conseils avisés.

Un tel travail, même s'il est signé d'un seul auteur est toujours en réalité un ouvrage collectif. Je tiens donc à remercier tous ceux qui, de près ou de loin, d'une manière ou d'une autre, m'ont apporté leur concours, ouvert des voies de recherche ou simplement facilité mon travail, apportant ainsi leur pierre à l'édifice.

La liste ne peut pas être exhaustive, mais je cite tout de même :

mes collègues au sein de l'équipe du PAE Kita, dont Karim DIARRA, Mathias GERTIG, Gêrôme DAKOUO, Mikaela BRAUN-YAO, Elie DEMBELE, Katharina WOLFFENBUTTEL et Salif FOMBA, au DED Bamako, Andréas SCHLEENBAECKER, Hendrik KUIPERS, Gérard DARASPE, Hans-Uli CASPARY et Brigitte TRAORE, mes collègues à la CMDT Kita dont Amadou SOW, Mahamane KAMIA, Fodé DEMBELE, Docteur SOUMARE, Mohamed SIDIBE et Ibrahima LY, à Intercoopération Suisse, François PICARD et Norbert DEMBELE, à Jèkasy Sikasso, Amadi COULIBALY, à la SNV, Joost NEELEN, et Souleymane DIARRA, au PACT Bamako, Dirk BETKE, à tous les membres du réseau IIED « réussir la décentralisation » de Bamako animé par Modibo KEITA, Abdel Kader DICKO et Ousmane SAMAKE du CEK Kala-saba, à l'IIED Londres, Ced HESSE, à l'Université de Paris X, outre les membres du comité de thèse, Caroline HUMBEY et Stéphanie LIMA, au CIRAD Bamako : Mamy SOUMARE, Baptiste HAUTDIDIER et Denis GAUTIER, Yves NOUVELLET et Didier BAZILLE et au CIRAD France, Patrick CARON, Michel GRIFFON, Guy FAURE, Martine ANTONA et Patrick DUGUE, à l'IRD Bamako, Joseph BRUNET-JAILLY et Balla DIARRA, à l'IER, Salmana CISSE et Samba SOUMARE, au CNRST, Bréhima KASSIBO et Seydou KEITA, au PNUD-BIT Kita, Boubakar KANTE, Kouloutan COULIBALY et Djiguiba KOUYATE, au PAVD, Moumouni SANOGO, au CCC de Kita : Kassim KOUROUMA et tous les conseillers du CCC, au GDRN5, Aly Bacha KONATE, à SOS Sahel, Mamadou DIAKITE et Marie ALEN, Valentin BEAUVAL et « Paco », agriculteurs en Anjou, à la DNCN : Félix DAKOUO et Mamadou GAKOU, à la DNHE, Oumar TRAORE et Didier ALELI, au CDI, Kalifa DIAKITE et Sidi COULIBALY, à l'Université des sciences juridiques et économiques de Bamako, Moussa DJIRE, à l'Université de Chicago : Dolores KOENIG, au sein des services locaux techniques de l'Etat : Monsieur GATTA du SLACAER, Mamary Tidiane KOKAÏNA du SLCN, au bureau du Cercle de Kita, les adjoints aux Préfets : Issiaka BATHILY puis Daniel DEMBELE, le Percepteur du Cercle de Kita, Sahada TRAORE, chargé de suivi régional des CCC à Mopti et également Sylvia TAG, Abdel Kader DICKO, Alexandre MATHIEU et Erika NIMIS.

A tous ceux-là et à tous ceux que je n'ai pas cité : membres d'ONG et de projets de développement, élus, fonctionnaires, techniciens, paysans et population de la région de Kita, je dis un grand

Merci !

SOMMAIRE GENERAL

Chapitre 1. Problématique et méthodologie de la recherche

Chapitre 2. L'espace géographique de l'étude

Partie 1 : DES ENCADREMENTS DUALS :

A. LES ENCADREMENTS PAYSANS

Chapitre 3. Les systèmes de production paysans

Chapitre 4. Les élevages paysans et nomades

Chapitre 5. La société paysanne et les encadrements fonciers

B. LES ENCADREMENTS ETATIQUES

Chapitre 6. Centralisme d'Etat et dualité juridique

Chapitre 7. Kita, capitale de l'arachide

Chapitre 8. L'encadrement de la culture cotonnière

Partie 2 : DES LOGIQUES D'ACTEURS LOCAUX :

A. LES AUTRES LOGIQUES D'ENCADREMENTS

Chapitre 9. Déterminants externes

Chapitre 10. Vers une gestion locale

Chapitre 11. Emergence des pouvoirs décentralisés

Chapitre 12. Fonctionnement de la décentralisation communale

B. LES TRANSFERTS :

13. Modalités de transferts

14. La filière cotonnière : le transfert de ses compétences en gestion

15. Le cadre légal des transferts

16. Réussir les transferts

SOMMAIRE DU TOME I

Chapitre 1. Problématique et méthodologie de la recherche

Chapitre 2. L'espace géographique de l'étude

Partie 1 : DES ENCADREMENTS DUALS :

A. LES ENCADREMENTS PAYSANS

Chapitre 3. Les systèmes de production paysans

Chapitre 4. Les élevages paysans et nomades

Chapitre 5. La société paysanne et les encadrements fonciers

B. LES ENCADREMENTS ETATIQUES

Chapitre 6. Centralisme d'Etat et dualité juridique

Chapitre 7. Kita, capitale de l'arachide

Chapitre 8. L'encadrement de la culture cotonnière

Introduction

Comme de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest, le Mali a entamé, au cours des années 1990, une vaste réforme de décentralisation territoriale. Celle-ci s'opère dans un contexte de dualité juridique où l'Etat proclame la souveraineté de son pouvoir sur l'ensemble du territoire national, alors que son manque de moyens lui impose de laisser, de fait, les encadrements paysans gérer les finages ruraux.

Si la composante fondamentale de cette décentralisation est le transfert de compétences, nous partons de l'hypothèse que son objet-clé se situe au niveau de la gestion du foncier et des ressources naturelles.

Pourquoi et comment la gestion des ressources naturelles est-elle devenue une composante centrale des projets de développement ? Comment, au Mali, se préparent les transferts de compétences en gestion du foncier et des ressources naturelles ? Comment se réalise le passage d'un encadrement étatique déconcentré à un encadrement décentralisé dans le milieu rural de la région de Kita qui est marqué par l'encadrement d'une ODR « intégré » basée sur la culture commerciale du coton ? Quelle légitimité et quelle place ces nouveaux acteurs locaux peuvent-ils se constituer entre, d'une part, les autorités déconcentrées de l'Etat, et, d'autre part, les encadrements « traditionnels » paysans ? Le transfert des compétences en gestion du foncier et des ressources naturelles est-il susceptible de modifier les rapports entre ces pouvoirs, et, si oui, selon quelles modalités et à quelle échéance ?

Après avoir détaillé notre méthodologie de recherche puis présenté géographiquement la région dans laquelle se déroule cette étude, nous mettrons en évidence la dualité des encadrements en présence. Tout d'abord, l'observation de l'organisation et du fonctionnement des encadrements paysans de la région de Kita nous permettra de mieux comprendre comment s'opère la gestion du foncier et des ressources naturelles dans cette région rurale. Ensuite, l'étude du cadre juridique et du système d'encadrement « intégré » des Opérations de Développement Rural, arachidières puis surtout cotonnières, nous permettra de cerner comment la CMDT (Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles), société cotonnière paraétatique jouant le rôle d'une ODR (Opération de Développement Rural), a développé un système d'encadrement agricole efficace, basé sur le transfert de compétences à des structures paysannes de gestion.

Dans une seconde partie, nous observerons dans quels contextes international et intérieur sont nés les nouveaux encadrements décentralisés. Nous étudierons comment se sont constituées les nouvelles collectivités territoriales, ce qui impliquera d'aborder la question de la délimitation territoriale ainsi que les difficultés de fonctionnement apparues lors du premier mandat des élus communaux. Mais c'est évidemment sur la question du transfert des compétences, ou plutôt des transferts, de gestion et des ressources, foncières et forestières, que nous nous focaliserons. Après avoir énoncé les conditions cadre de leur réussite et développé le cas de la filière cotonnière, nous analyserons les modalités de leur préparation institutionnelle. Cela impliquera d'étudier le cadre juridique légal, ainsi que de mettre en évidence les différentes difficultés et blocages, réels ou supposés, inhérents à la mise en œuvre de ces transferts.

CHAPITRE 1 :

PROBLEMATIQUE ET METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

Le sujet de cette thèse est : « Le transfert des compétences en gestion des ressources naturelles aux communes rurales de la région de Kita (MALI). D'un encadrement étatique intégré à des logiques d'acteurs locaux. », ce que l'on peut traduire par la problématique suivante : comment, au Mali, peut se faire le transfert de compétences en gestion des ressources naturelles en direction de jeunes communes rurales qui cherchent à asseoir leur légitimité entre un Etat qui n'a pas réussi à s'affirmer complètement et un système d'encadrement paysan qui demeure le référent légitime des ruraux ?

La compréhension de ce sujet nécessite que ses termes soient définis et précisés, afin que le lecteur sache exactement quelle acception nous leurs donnons lorsque nous les employons.

DEFINITIONS :

Le transfert de compétences s'inscrivant au sein de la dynamique de la décentralisation, il convient de définir ce dernier terme.

Décentralisation :

Selon le dictionnaire de la Constitution, BARILLON, R. et al, 1980, Ed. Cujas, « La décentralisation consiste en une attribution de pouvoirs décisionnels, sur une base territoriale à des autorités autonomes, généralement élues au suffrage universel. » Selon BRUNET, in *La décentralisation en Afrique subsaharienne*, elle est l'action d'un « Etat qui se dessaisit au profit de collectivités territoriales, dont l'administration est assurée par des assemblées élues et disposant d'une liberté de décision, de compétences exercées jusque là par ses organes centraux et ses représentants territoriaux ».

La mise en œuvre de la décentralisation suppose que quatre conditions soient réunies :

- il faut tout d'abord isoler, parmi les besoins auxquels l'administration doit pourvoir, ceux qui présentent, à titre principal, un caractère local. Ce sont uniquement ces compétences qui pourront être transférées. Il est exclu, en effet, de voir l'État renoncer à son pouvoir décisionnel sur des questions intéressant l'ensemble de la population ou qui relèvent de ses attributions régaliennes, par exemple, en matière de défense nationale ;
- il convient ensuite que l'État reconnaisse l'existence d'autres entités publiques responsables en dehors de lui-même ;
- il faut aussi que ces collectivités territoriales soient dotées de la personnalité juridique et d'une autonomie financière et de gestion, afin qu'elles soient en mesure de disposer de ressources propres nécessaires à leur action ;
- il faut enfin que les **organes exécutifs** de ces collectivités soient **élus** en leur sein (et non désignés par l'État), et qu'ils jouissent d'une réelle autonomie à l'égard du pouvoir central.

Mais la décentralisation ne signifie nullement que les collectivités territoriales sont indépendantes et peuvent prendre des actes illégaux ! Pour qu'elles fonctionnent efficacement, nous verrons que l'État doit jouer pleinement son rôle.

Il y a donc décentralisation lorsque des élus de collectivités territoriales sont légalement autorisés par l'État à exercer localement certains pouvoirs décisionnels (notamment administratifs) pour lesquels l'État procède à un transfert de compétences (financières, techniques,...).

Le **transfert de compétences matérialise la décentralisation.**

Pour BARRIERE O. et C., 2002 : " La mise en œuvre de la décentralisation dépendra de l'importance effective des affectations des cessions ainsi que des transferts que l'État voudra bien accepter". La politique de décentralisation mise en œuvre au Mali, et dans les pays francophones en général, est une forme de décentralisation avec dévolution de compétences accompagnée d'un transfert de charges et de ressources à des collectivités territoriales. **Le transfert de compétences est donc une dévolution de pouvoirs**, terme qui implique un renoncement par transmission à un niveau inférieur de certaines prérogatives, ce qui amène à son tour la **notion de subsidiarité**. La Déclaration de RIO de 1992, outre le principe de développement durable, consacre le principe de la **subsidiarité** selon lequel : "La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient". Selon BARRIERE, O., 1995, ce principe signifie que : " les **décisions soient prises** selon leur nature, chaque fois **au niveau le plus bas possible** apte à assurer l'autorité, à les mettre en œuvre et à en assumer le premier contrôle". Ce principe de subsidiarité, sans remettre en cause le principe de domanialité, donne de réelles prérogatives aux populations.

La décentralisation est donc une stratégie de gouvernance permettant de faciliter le transfert de pouvoir au plus près de ceux qui sont le plus concernés par l'exercice de ce pouvoir.

Compétence :

Laurence BOUTINOT, une chercheuse du CIRAD forêt qui travaille, au Sénégal, sur un thème proche du nôtre, utilise le terme : « transfert de la gestion des ressources naturelles... » au lieu de celui de : « transfert de *compétences* en gestion des ressources naturelles ». Cette différence de formulation nous a amené à nous interroger sur l'acception exacte du terme « compétence ».

Lorsque l'on transfère une compétence, on transfère des « capacités » (par exemple, de gestion). Pour CADIS 2003 (bibliographie n°87), « la compétence se définit comme un ensemble de savoirs, de savoirs-faire, de savoir-être constatés et mesurés, permettant à une personne d'accomplir de façon adaptée une tâche ou un ensemble de tâches. » C'est le fait d' « être capable de faire ». Cela inclut des « connaissances » (il s'agit, par exemple, de posséder des savoirs scientifiques sur une plante, des savoir-faire techniques sur le maintien du potentiel productif des sols etc.) ; le tout dans le cadre des dispositions légales de l'Etat. On évoque ainsi le « domaine de compétences » des collectivités territoriales pour désigner le champ de compétences, c'est-à-dire les prérogatives légales, que l'Etat leur a dévolu. En outre, l'organisme récipiendaire de cette compétence doit être reconnu par l'Etat comme « légalement » détenteur de cette compétence, et on montrera à quel point il est souhaitable qu'il soit aussi « légitimement » investi par la population qui le reconnaît comme étant habilité à exercer cette prérogative.

Fondamentalement, la différence entre le libellé de notre travail et celui choisi par Laurence BOUTINOT s'avère peu significative, car transférer la gestion revient implicitement à transférer les compétences en gestion. Toutefois, nous préférons notre formulation car elle est plus précise et qu'elle met l'accent sur le nécessaire aspect de « renforcement de capacités » des récipiendaires de ces compétences, là où le libellé de BOUTINOT évoque davantage le seul acte juridique, l'action de transférer les responsabilités, c'est-à-dire la simple dévolution.

Cette réflexion aboutit à ce que nous pourrions résumer par la formule suivante :

Compétence =

- légalité**¹ : être légalement autorisé à..., c'est-à-dire jouir de la capacité juridique, de l'aptitude légale,
- + **capacité** : c'est-à-dire posséder les capacités de faire, ce qui inclut les savoirs et savoir-faire,
- + **légitimité** : être socialement habilité à..., par l'ensemble ou la majorité de la population.

Nombre de personnes rencontrées, et pas seulement des ruraux, font ou entretiennent une confusion quant à l'objet des transferts. Certes, le sujet est complexe et les limites entre notions peuvent être ambiguës ; mais notre texte se doit d'être précis dans la définition de l'objet de ces transferts. Il convient donc de différencier les transferts, de l'Etat aux collectivités territoriales, des différents objets ci-dessous :

- les domaines fonciers, c'est-à-dire les terrains,
- la gestion de ces domaines,
- les ressources naturelles,
- la gestion de ces ressources naturelles.

¹ ce que DIAKITE, K. et DIALLO, Y., 2004 nomment "attribution"

Si, de nombreuses considérations étant communes à ces différents types de transferts, ils peuvent parfois être désignés et même traités dans cet ouvrage de manière confondue, en revanche, il est impératif de conserver à l'esprit leur nette distinction conceptuelle, surtout lorsque nous rentrerons au cœur de l'étude de ces différents transferts.

Décentralisation et déconcentration :

Il importe de ne pas confondre décentralisation et déconcentration. La différence essentielle entre les deux notions est d'ordre politique et tient au statut des organes qui bénéficient de la redistribution du pouvoir. Dans le cas de la décentralisation ces organes ont leur identité propre et disposent d'une véritable autonomie de gestion territoriale vis-à-vis de l'État ; les collectivités locales jouissant ainsi de la personnalité morale. En revanche, dans le cadre d'une déconcentration, les organes n'ont pas la compétence de s'administrer de manière autonome et ne sont que les représentants locaux du pouvoir central. Ainsi, le SLACAER ou la Préfecture, bien que situés « localement », au niveau des chefs-lieux des Cercles, ne sont que des services déconcentrés des directions nationales du pouvoir central. L'autorité déconcentrée est donc sous la dépendance directe d'un supérieur hiérarchique aux ordres duquel elle doit absolument se conformer. Nommés par le pouvoir central, les agents décentralisés de l'Etat restent donc directement subordonnés à l'autorité de l'État.

Si la déconcentration rapproche géographiquement l'administration de l'Etat des administrés, elle ne remet nullement en cause la centralisation du pouvoir de décision. De plus, elle s'organise dans le cadre territorial de circonscriptions administratives, alors que la décentralisation se réalise au sein de collectivités territoriales. La déconcentration ne constitue qu'un mode pratique d'aménagement de la centralisation. Une autre distinction majeure entre décentralisation et déconcentration concerne leur mode de contrôle par l'Etat. Dans le cas de la déconcentration, le contrôle est *a priori* et donc d'opportunité, alors que, dans le cadre de la décentralisation, il est *a posteriori* dans le cadre d'un « contrôle de légalité » systématique.

Gestion et gouvernance :

Le terme français de "gestion" est très général. Notons qu'il peut comprendre plusieurs fonctions qu'en anglais on distingue par les termes anglo-saxons de « *governance* » : les principes, la façon de diriger, « *management* » : les décisions, et « *operating* » : la mise en œuvre. Dans cet ouvrage, on utilise le terme de gestion (des ressources naturelles) qui renvoie à un système de droits, à une réglementation des usages, plutôt que celui d'exploitation (des ressources naturelles) qui renvoie davantage à une utilisation technique et commerciale.

L'expression "bonne gouvernance" est omniprésente dans le discours des institutions internationales. Le terme "gouvernance", issu du bas français, renvoie d'abord à un groupe social : on gouverne des hommes qui s'inscrivent dans un territoire donné et y mobilisent des ressources. La notion anglo-saxonne de "gouvernance" renvoie à la fois à une déconcentration administrative, où l'Etat gère l'échelon local en tenant compte du contexte propre à chaque espace, et aux pouvoirs qu'exercent les pôles de décision locaux, élus ou paysans. Il n'y a donc

pas divergence, mais complémentarité cumulable entre le terme latin de "décentralisation" et celui, d'inspiration américaine, de "bonne gouvernance", comme l'écrit LE ROY, E., 1995 : « Si la décentralisation offre une nouvelle géographie de la répartition des pouvoirs ou une "architecture" renouvelée des attributions dévolues aux pouvoirs centraux et locaux, en particulier par la redistribution des compétences financières (...), la gouvernance prend en charge la manière de mettre en oeuvre ces compétences par le choix des élites, les styles de gestion et le nécessaire règlement des conflits. La gouvernance offre une "carte du cœur" là où la décentralisation propose un planisphère. »

encadrement (système de)

Enfin, dans cet ouvrage, nous utilisons très souvent le terme de système d'encadrement employé par le géographe Pierre GOUROU, pour désigner l'ensemble des techniques sociales qui fondent l'efficacité d'un groupe humain sur un espace et sur les ressources que portent cet espace. Cette approche considère qu'une civilisation se caractérise par des techniques de production et des techniques d'encadrement, les deux étant interdépendantes, c'est-à-dire que dans toute société humaine, le système social, le système foncier et le système de production sont étroitement imbriqués.

Nous l'utilisons de manière large en évoquant par exemple le système d'encadrement de la CMDT (Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles), soit la stratégie et les moyens qu'utilise cette société cotonnière pour organiser les producteurs et assurer le fonctionnement de la filière coton. De même, le système d'encadrement paysan désigne l'ensemble de l'organisation, des instances et règles de fonctionnement des chefferies traditionnelles : chefs de terre, chefs de village, etc.

"Village" et "hameau"

Nous nous conformons ici à la distinction administrative : **est village, un établissement humain reconnu comme tel par la loi²**. Sont "hameaux" les autres habitats humains. Nous adoptons volontiers cette distinction car nous montrerons que les hameaux d'un village font historiquement et socialement partie intégrante de celui-ci.

Ajoutons que, contrairement à certains auteurs, nous n'appellerons pas "quartier", mais hameau", la partie d'un village distante de plusieurs kilomètres de celui-ci, d'autant que, dans un village il y a des quartiers au sens « urbain » du terme. En effet, nous montrerons que leur distinction géographique correspond le plus souvent à une différence qui est aussi historique et sociale.

² notamment la Loi n° 96-059 du 4 novembre 1996 portant création des communes (en établissant la liste des villages les composant).

« Projet »

On donne ici à ce terme un sens très large, proche de celui que lui attribue les ruraux de notre région d'étude, selon lequel un "projet" est un acteur ou une intervention extérieure en milieu rural. Sont toutefois exclus de ce vocable les services techniques de l'Etat, mais également la CMDT.

Enfin, par convention, dans cet ouvrage, on utilise une majuscule pour distinguer l'institution du nom commun. C'est particulièrement le cas du Cercle, de la Région et de l'Administration, ce dernier terme désignant communément les autorités territoriales déconcentrées : Préfets, Sous-préfets et leur administration déconcentrée.

Que désigne-t-on dans cet ouvrage par le terme « ressource naturelle » ?

" La notion de ressources naturelles n'est-elle pas au premier rang des préoccupations du géographe humain ? " s'interrogeait déjà Pierre GOUROU en 1971. « La gestion des ressources naturelles s'inscrit en toute logique, non pas comme une préoccupation indépendante du reste, mais au cœur même des activités rurales dominantes et des mécanismes socio-économiques qui les conditionnent. » confirmait GUYON, G., 1988.

Ressource :

Selon BARRET et al., 2000, les ressources sont des : "richesses ou réserves naturelles que peuvent exploiter les sociétés humaines". Ils distinguent ainsi les ressources non renouvelables : minerais, pétrole,... des ressources renouvelables : énergie solaire, énergie éolienne et enfin des "ressources potentiellement renouvelables" : sols, forêt, plantes cultivées. Bien que les ressources naturelles considérées dans cette étude appartiennent à cette dernière catégorie, nous utiliserons les termes de ressources renouvelables, ou, plus simplement, de ressources naturelles.

Le terme « ressource renouvelable » introduit l'idée que les ressources naturelles ne sont pas indéfiniment exploitables en terme de stock. Les ressources naturelles non renouvelables (à court et moyen terme) que sont en particulier les ressources du sous-sol : or, cuivre, pétrole,..., ne sont pas incluses dans la notion de ressource naturelle utilisée dans cette ouvrage parce qu'elles ne sont pas présentes ou n'interviennent pas dans les processus étudiés.

Ressource naturelle :

Stricto sensu, une ressource est dite « naturelle » quand elle n'est pas créée par l'Homme. Selon cette définition restrictive, les champs cultivés, les vergers, le bétail et même les forêts aménagées ne sont pas des ressources naturelles. Elle exclut donc le milieu naturel anthropisé qui est pourtant l'objet de notre étude. Ce ne sont donc pas les ressources "naturelles", au sens purement écologique du terme, qui nous intéressent, mais plutôt, replacées dans le champ de la géographie humaine, les ressources liées à l'espace anthropique.

CLOUET, Y., 1996 souligne que : "La gestion des ressources naturelles, en elle-même, ne mobilise pas les villageois. Les ressources naturelles n'ont de sens que dans la mesure où elles permettent de satisfaire des besoins...". Cela nous conduit à l'idée qu'une ressource (naturelle) ne l'est que si elle est exploitée (sinon, c'est la « nature »). LAVIGNE DELVILLE P., 2001 confirme qu'une ressource « n'est ressource que pour autant qu'elle fasse l'objet d'un usage (...) En effet, il n'y a de ressource que s'il y a une société qui la considère comme telle ». On peut donc considérer les ressources naturelles comme les attributs de la nature qui sont considérés comme utiles pour les Hommes. C'est également cette notion d'utilité pour l'Homme qui ressort majoritairement de nos enquêtes. La ressource naturelle se différencie donc de la nature par son exploitation ; autrement dit, **c'est l'exploitation de la nature qui crée la ressource naturelle.**

HUMBÉY C., 2003 citant DEMANGEOT, explique que : " le milieu est dit naturel lorsqu'il y prédomine les éléments non ou peu transformés par l'homme". En revanche, n'est pas considéré comme une ressource naturelle un élément où les facteurs anthropiques prédominent, tel un objet fabriqué par l'homme : outil, case,... Puisque nous travaillons à l'interface homme-nature dans l'espace, nous prenons la liberté de considérer comme « ressource naturelle » tout élément du milieu naturel qui se trouve en interaction avec le milieu rural anthropisé. Ainsi, les champs, dont la productivité dépend en grande partie de facteurs naturels, sont ici considérés comme une ressource naturelle. Excluant les champs cultivés des ressources naturelles, de nombreux travaux ne portent que sur la brousse (ou la ressource bois). Si notre approche plus globale et plus originale rend certainement cette étude plus complexe, son résultat en est peut-être plus complet.

Nous considérons donc ici **la terre comme une ressource naturelle particulière**, puisque, dans les régimes fonciers africains, à la différence de la conception occidentale où la terre est un bien, elle n'est pas une ressource en soi, mais tire sa valeur de sa fructification par le travail. A la différence du **foncier qui est l'ensemble du système de droits qui règle la gestion des terres**, le sol est une ressource naturelle qui fait l'objet d'exploitation. D'ailleurs, au bout de quelques années, on dit que le sol est "épuisé", c'est-à-dire qu'il est devenu moins fertile. Dans le système extensif paysan, la restitution de fertilité s'effectue par une de jachère de longue durée. Dans le système intensif vulgarisé par la CMDT, la remontée de fertilité est partiellement obtenue par des amendements organiques et minéraux, censés remplacer intégralement les vertus de la jachère. Pourtant, les sols de certaines régions, comme dans celle de Koutiala, seraient devenus moins fertiles, ce qui tendrait à prouver que le sol est une ressource naturelle, qui, au même titre que les autres, peut s'épuiser, voire disparaître. Dans cet ouvrage, nous étudions particulièrement les systèmes de production (indissociables du foncier et des encadrements sociaux) pour mettre en évidence les évolutions des différents encadrements des ressources naturelles. En effet, dans le milieu agro-sylvo-pastoral prédominant dans notre région d'étude, on ne peut séparer radicalement les espaces de champs, de jachère, de savane et de forêt, car on se trouve encore dans un système à jachère plus ou moins longue, c'est-à-dire que le champs cultivé n'est pas radicalement coupé de la nature : il en vient et y retourne périodiquement.

Si le foncier et les encadrements paysans feront l'objet de développements ultérieurs, la lecture de cette thèse nécessite, au préalable, non seulement que soient bien compris le sens que l'on donne aux mots « foncier » et « ressources naturelles », mais aussi que soient bien connus les différents pouvoirs qui s'exercent sur des espaces plus ou moins distincts.

Les espaces d'expression des droits et encadrements paysans :

Puisqu'un droit donné s'applique sur un espace défini, voyons quelles sont les délimitations et les articulations de ces droits sur les finages villageois de notre région d'étude.

Terroir et finage :

Terroir :

Selon BRUNET et al. 1992, le terroir est un : " lieu défini par des qualités physiques particulières : pente, exposition, nature du sol". Selon MARIE, J., in LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B, " Le mot terroir, dans sa stricte acception, n'est pas porteur de droits sur le sol." BARRET et al. 2000 inscrivent plus précisément le terroir dans **l'espace agricole** : "portion d'espace agricole homogène présentant des aptitudes agronomiques particulières ou des aménagements agraires particuliers". MARIE, J., in LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B, souligne que " Le mot terroir, dans sa stricte acception, n'est pas porteur de droits sur le sol."

Finage :

Selon BRUNET et al. 1992, le finage est une : " Etendue de terre appropriée et plus ou moins complètement exploitée par une communauté agricole (village, hameau), voire par une entreprise agricole. Il est généralement continu et délimité." En effet, étymologiquement, "finage" vient de "fines", qui signifie « limite ». D'ailleurs, la limite du finage se confond souvent avec celle des finages voisins. GALLAIS, J., 1986, explique comment le finage traduit, "par ses limites et ses complications, l'histoire sociale du groupe qui y est attachée". Nous montrerons qu'il y a, dans notre région d'étude, une grande lisibilité historique et sociale de l'espace géographique. Le finage est donc un **ensemble de terres** (utilisées ou non) **sur lesquelles un groupe social exerce des droits**.

Si l'espace du terroir est inscrit dans celui du finage, les deux notions sont théoriquement distinctes. Cependant, le mot « terroir » semble de plus en plus souvent utilisé par les géographes africanistes (mais aussi par les projets de développement : voir la gestion de « terroirs » villageois) **pour désigner le finage**. Déjà BRUNET et al. 1992 écrivait que : " finage ne doit pas être confondu avec terroir, bien qu'une tradition des études agraires en pays tropical emploie ce dernier terme dans le sens de finage". De même, pour HUMBEY, C., 2003 : en "Afrique subsaharienne, le terroir ne se définit pas tant comme un espace physique que comme un espace socialisé, approprié et exploité par une communauté rurale", ce qui recouvre plutôt la définition du finage. Parce que nous verrons que les espaces non agricoles font également l'objet de droits d'appropriation du sol et parce que c'est l'ensemble de l'espace sur lequel une communauté villageoise exerce des droits qui fait l'objet de notre étude, nous recourons plus souvent au mot « finage » *stricto sensu* plutôt qu'à celui de « terroir ».

Un finage aux appropriations de droits différenciées

Selon Jean GALLAIS³, " le village est le centre de l'organisation de l'espace. " Pour GOUROU, P., 1970, "Chaque village est au centre d'une mise en valeur exprimée par des auréoles concentriques". SAUTTER, G., 1962 a décrit ces trois auréoles topocentrées autour de l'habitat :

- Les champs de cases situés à proximité immédiate des habitations constituent la première auréole. Ce sont les sols les plus riches car amendés par les déchets organiques du village. Dans la région d'étude, on y cultive surtout le maïs. S'y trouve également les jardins maraîchers clôturés, le parc à bétail, voire le silo de coton. Dans le système d'agriculture extensif de la région d'étude, c'est seulement au niveau de ces champs de case que l'agriculture revêt un caractère permanent.

- Une deuxième auréole est constituée par les champs de cultures vivrières et commerciales. Une partie variable de cet espace est occupé par des jachères plus ou moins longues.

- Quant à la troisième auréole, ses meilleures terres sont cultivées pour quelques années. Ces champs épars font l'objet de longues jachères car l'apport de fertilisation y est inexistant.

Le terroir fait surtout référence aux deux premières auréoles où les logiques d'appropriation du sol sont dominantes, alors que le finage intègre la troisième auréole. La limite extérieure de cette troisième auréole correspond souvent à celle de ce finage, et donc aussi à celle des troisièmes auréoles des villages voisins.

Dans les finages où la pression foncière est importante, comme à Djidian, ce sont même les deuxièmes auréoles qui sont jointives (par intégration de la troisième auréole dans la deuxième auréole). Lorsque tous le finage est devenu terroir, la brousse boisée est devenue inexistante et les jachères se raccourcissent puis disparaissent.

L'évolution permanente des finages et la variabilité de situation nous amène à nous interroger sur la validité du modèle d'organisation des terroirs en auréoles topocentriques, observé et théorisé il y a plus de 40 ans, d'autant qu'il a été remis en cause par plusieurs chercheurs depuis une vingtaine d'années.

Si, dans notre région d'étude où les finages sont largement forestiers, cette organisation auréolaire des terroirs s'observe encore assez nettement, elle a toutefois tendance à disparaître : au fur et à mesure de la croissance démographique, les terroirs occupent tous l'espace des finages et les auréoles se rejoignent. De plus, le système agraire de la région de Kita n'a pas encore entraîné de séparation ager-saltus, c'est-à-dire qu'entre le champ cultivé, la jachère et la brousse, il y a un continuum dont les frontières sont floues.

Cependant, nous sommes convaincus que, même lorsque ce modèle est devenu plus théorique qu'observable, il est utile de le connaître et de le conserver à l'esprit. En effet, il nous a fourni un cadre de compréhension et d'analyse de la genèse des paysages observés.

Enfin, il faut signaler que, au-delà de ce schéma où c'est le seul critère de la distance au village qui détermine la nature de l'occupation du terroir, dans notre région d'étude, les terres incultes,

³ *ibid* " La signification du village en Afrique de l'ouest", in *Cahiers de sociologie économique*, n°2, pp.128-162

comme les bowé et les collines constituent autant de discontinuités spatiales. La mise en valeur des finages villageois de notre région d'étude est donc guidée par une **logique duale de proximité** des habitations **et de fertilité**.

Poursuivons l'analyse de notre milieu selon cette logique zonale topocentrée :

Le statut foncier de la brousse lointaine (la troisième auréole et au delà) :

GOUROU, P., 1991 écrit que : "les villages sont séparés les uns des autres non par une limite précise mais par cette brousse d'appartenance incertaine, où on a le droit, à ses risques, d'ouvrir un essart." La limite entre les espaces d'influence des villages riverains y est floue. Cette brousse sert à la fois de réserve foncière et de domaine sylvopastoral. C'est un espace multifonctionnel de faible pression anthropique. Par opposition au "dugu", le terme "wula" désigne cette brousse qui commence à ne plus relever de l'autorité politique du chef de village et dont les ressources peuvent être librement prélevées. On y pratique le pastoralisme, la chasse, le ramassage de bois et la cueillette. C'est aussi le lieu de passage des troupeaux transhumants. CISSE, D., 1970, écrit que " les réserves et les zones de chasse jouissent d'un caractère communautaire irréfutable".

En revanche, même lorsque la pression foncière sur le finage est peu importante, **tout (les droits fonciers sur) l'espace du finage est attribué dès la fondation du village**. GOUROU, P. 1969 écrivait déjà que : " rares sont les terres sans maîtres, même dans les régions tropicales faiblement peuplées." Pour GOUROU, P., 1970, "il n'est pas de terres vacantes". De même, pour GALLAIS, J., 1984, "Toute brousse inculte, si éloignée soit-elle d'un lieu habité, appartient à un individu ou relève d'une communauté". CISSE, D., 1970 confirme que : " l'autorité ou la collectivité se réserve la propriété de tout le territoire cultivé ou non. C'est dire que de vastes étendues peuvent être momentanément vacantes mais pas pour autant sans "propriétaires", ou plutôt sans répondants. C'est là un principe qui a régi et continue de régir les populations malinkés." Un conseiller au chef de village de Kabe nous affirme que "Ici, toutes les terres sont pour les KEITA. Tout (l'espace) est occupé par des champs et des anciennes jachères et les gens déplacent leurs champs entre leurs anciennes jachères..." Cela explique que, même dans un espace apparemment situé en brousse, aucun étranger n'est autorisé à s'installer sans en demander le droit à son détenteur.

Un vieux paysan de Djinagué nous affirme également qu'autrefois, "de la colline de Kita jusqu'à la rivière Bafing, on ne demandait pas la terre. On défrichait librement. Maintenant il faut toujours la demander aux villages voisins". Ces espaces libres de droits fonciers pour les autochtones sont donc aujourd'hui absents de notre région d'étude, sauf dans des cas particuliers, comme celui des villages situés en marge de régions forestières protégées, comme celle de la réserve de faune du Parc National de la Boucle du Baoulé. On a observé ce cas dans le village de Koundou (commune de Kassaro) qui se trouve isolé au cœur d'une forêt classée.

L'accès aux ressources naturelles de la « brousse ».

En milieu malinké, en dehors du domaine agricole, **l'accès aux ressources naturelles se situant en brousse, est traditionnellement libre, y compris pour les allochtones.** Parce qu'elles sont abondantes, les ressources naturelles ne font pas l'objet de règles de contrôle des ressources : elles appartiennent à tous, c'est-à-dire à celui qui vient les prendre. Selon CILSS 1997 à propos de l'étude du cas kitois, " la paille est activement et librement exploitée par les autochtones et étrangers (...) Les arbres fruitiers situés sur les jachères, sont également exploités de façon libre par tout le monde..." Les étrangers ont librement accès au domaine forestier. AGOSSOU, G. et al., 1996 confirment que : " Les terres lointaines, exploitables par tous les enfants du village sont directement sous l'autorité du chef de village qui les gère pour les étrangers, les autochtones s'en servant sans permission."

Cependant, les règles d'accès aux ressources des étrangers se restreignant, pour prélever les fruits des arbres de karité (mêmes situés hors du terroir), les allochtones au village, doivent normalement en demander l'autorisation au chef de village qui peut leur imposer de lui en attribuer une partie en signe d'allégeance. En pratique, ils font rarement cette démarche, car **une ressource située très loin du village est réputée libre pour les allochtones.** De plus, le contrôle y est aléatoire : s'il n'est pas vu et surtout, ce qui est lié, s'il ne prélève pas une partie importante de cette ressource, le plus souvent, l'étranger ne procédera à aucune demande préalable.

Lorsqu'un étranger au village souhaite effectuer un prélèvement important sur la brousse du finage, par exemple, pour une exploitation commerciale du bois, c'est le chef de village et son conseil qui statuent sur les conditions de l'accès de l'étranger à l'exploitation de la ressource. De plus en plus, et en particulier lorsqu'il s'agit de prélèvements en quantité importante, les intéressés doivent obligatoirement requérir l'assentiment du chef de village, sous peine de devoir affronter le courroux populaire. C'est ce chef qui leur indiquera les lieux limitatifs où le prélèvement peut être fait et demandera aussi que lui soit remis une part de la ressource exploitée. Plus le prélèvement est important, plus l'apport originellement réalisé en signe d'allégeance aux autorités villageoises, sera quantitativement important.

En résumé, autour des habitations,

- les deux premières auréoles constituent le "terroir villageois", l'espace agricole où l'attribution des droits fonciers est gérée par le chef de terre. Tout l'espace y est clairement attribué ;
- la troisième auréole est incluse dans la notion de finage ou "*dugu*". Cet espace est attribué et reconnu comme appartenant à un village et sa gestion incombe au chef de village. Pour les autochtones, c'est un espace d'accès libre aux ressources naturelles.

De manière générale, plus l'espace est éloigné des habitations, moins, il est fortement "encadré" et clairement marqué, c'est-à-dire moins les droits qui y sont attachés sont forts. Plus l'espace est proche du village, plus il est clairement attribué et travaillé, et moins le besoin de demander l'octroi de droits au lignage fondateur s'exprime. A ce propos, HUMBEY, C., 2003 évoque : "une dégradation progressive de l'emprise villageoise sur le milieu naturel".

Les différences entre droits fonciers et droits sur les ressources naturelles :

LAVIGNE DELVILLE, Ph., 2001 affirme que la question de la gestion des ressources renouvelables s'affronte à la complexité de la question foncière et ne peut être analysée indépendamment d'elle. Dans cet ouvrage, si nous considérons le foncier comme une ressource naturelle, sa maîtrise par les encadrements paysans semble différenciée de celle des ressources naturelles.

Les maîtrises foncières, c'est-à-dire les règles d'appropriation des droits de culture sur la terre, sont détenues par la chefferie foncière. Elles s'appliquent sur un espace qui correspond approximativement au terroir villageois, c'est-à-dire à un espace agricole déjà défriché, travaillé de manière plus ou moins permanente, mais clairement « approprié » correspondant approximativement aux deux premières auréoles.

En revanche, les maîtrises sur les ressources naturelles, c'est-à-dire les règles d'accès et d'exploitation de ces ressources renouvelables, sont détenues par la chefferie villageoise. Elles s'appliquent sur l'espace du finage qui se situe au-delà du terroir cultivé. Ainsi, par exemple, les chasseurs (pratiquant en brousse) doivent s'acquitter d'un tribut (*duga kama*) non au chef (religieux) de terre, mais au chef (politique) de village dont les domaines leur procurent le gibier.

Toutefois, il faut souligner que les ressources naturelles qui se situent sur le terroir cultivé font l'objet de droits d'utilisation particuliers. Ainsi, un arbre de karité ou de néré qui est localisé dans un champ ne pourra être exploité, sauf autorisation expresse, que par le détenteur des droits opérationnels d'exploitation de cet espace. Dans le cas de l'arbre fruitier, c'est généralement la femme de ce détenteur qui effectue la récolte des fruits. JOUVE, P., 2001 écrit que : " Les droits d'accès (aux ressources naturelles dans les jachères⁴) ne se confondent pas avec les droits fonciers et, comme eux, ils évoluent en fonction de la pression sur les ressources". Chez les Malinkés de Kita, comme, semble-t-il, chez la majorité des peuples d'Afrique de l'Ouest, **droits fonciers et droits sur les ressources naturelles sont donc clairement différenciés.**

Si le sol constitue donc une ressource naturelle à part entière, il possède des caractéristiques particulières puisque l'accès et la gestion du sol et des ressources naturelles qu'il supporte font l'objet de règles foncières et d'instances différentes :

- Concernant le sol, sa gestion par les encadrements paysans est limitée au "terroir" villageois, c'est-à-dire aux deux premières auréoles topocentriques. Il s'agit d'un espace clairement attribué et délimité par la marque du travail humain, où les différents types de droits des divers acteurs sont précisément définis et connus de tous les membres de la communauté villageoise. Le gestionnaire (l'arbitre suprême et non le chef, au sens d'aliénation) de cet espace est le chef de terre. Comme nous le montrerons plus loin, dans la région d'étude, c'est souvent le

⁴ les droits sur les jachères, distincts des droits sur le foncier cultivé et sur la "brousse" encore jamais défrichée, font l'objet d'un statut intermédiaire, qui, en matière de droits opérationnels sur les ressources, tend à se confondre avec ceux qui s'appliquent sur les brousses. Nous avons remarqué que les règles qui s'y appliquent perdent en lisibilité : elles varient notamment en fonction de l'âge de la jachère, de son éloignement des habitations et surtout d'une localité à l'autre.

chef de village qui, au moins par délégation, assume cette fonction de gestion courante en s'appuyant sur les chefs de lignage.

- Concernant les ressources naturelles, qui sont principalement forestières dans notre région d'étude, elles se situent majoritairement dans ce que des chercheurs forestiers comme Baptiste HAUDIDIER nomment la "brousse", c'est-à-dire dans la troisième auréole topocentrique dont les limites extérieures sont floues et se confondent avec celles des villages voisins. Le faible marquage du travail humain sur cet espace fait qu'il est moins clairement attribué et délimité. Si l'accès et les prélèvements des ressources naturelles y sont souvent libres pour les autochtones, en revanche, les allochtones sont tenus de requérir préalablement l'accord du chef de village.

Si le sol et le foncier n'apparaissent pas dans le titre de cet ouvrage, il sont néanmoins omniprésents en filigrane central de notre problématique. En effet, comment étudier les ressources naturelles sans comprendre le statut et les règles qui s'appliquent à la terre qui les supportent ?

Après cette clarification des termes-clés de notre sujet, il convient d'exposer comment nous avons réalisé notre recherche, selon quelles inspirations, quelles voies, quelle méthodologie, quelles sources et avec quels moyens, sans oublier de mentionner les difficultés que nous avons rencontrées.

Méthodologie de la recherche

Genèse d'une recherche :

En 1999, je terminais un DEA en géographie humaine. Déclaré "apte" au service national, alors obligatoire, je choisis la coopération en volontariat et fut envoyé dans une région du centre du Mali. Passionné par le milieu dans lequel je me trouvais plongé, en 2001, j'ai proposé à l'Université PARIS X - Nanterre d'entreprendre un doctorat de géographie sur le thème de la décentralisation et de la gestion des ressources naturelles. Mon directeur de thèse s'est tout de suite montré intéressé et est rapidement venu me retrouver à Kita au Mali, où je m'implantais pour trois années, pour me conseiller et m'aider à affiner le sujet de ma recherche. Me trouvant en région d'encadrement cotonnier, la thématique cotonnière s'est imposée. Mon directeur de thèse m'a surtout sensibilisé et orienté vers deux domaines privilégiés. Il s'agit, d'une part, des aspects fonciers ; et je me suis effectivement rendu compte par la suite qu'on ne peut étudier la gestion des ressources naturelles sans connaître les modalités de gestion du foncier. De plus, il est également apparu que les questions foncières sont étroitement liées à celles du découpage territorial de la décentralisation. D'autre part, la seconde direction vers laquelle il m'a guidé est le développement, ce qui a ouvert ma recherche vers une réflexion plus large, notamment sur les systèmes d'encadrement. Ces aspects sont venus s'imbriquer et compléter les thématiques précédentes pour me permettre d'engager une étude assez large du milieu, que nous avons ensuite progressivement focalisée sur sa problématique.

1. L'approche

L'entrée principale de ce travail de géographie est naturellement l'espace et les sociétés humaines. Il nous amène à pénétrer largement dans le champ des sciences humaines : sociologie, anthropologie, etc. En outre, l'étude des interventions extérieures sur les sociétés étudiées (Etat, organismes internationaux de développement,...), nous fait aborder le champ de la géopolitique et de la macroéconomie. Notre travail s'inscrit donc dans la lignée de l'approche culturelle et sociale de la géographie développée notamment par Roger BRUNET et Jean GALLAIS. Cette géographie humaine propose une vision riche et profonde du territoire. Ce dernier est d'abord considéré et étudié comme un espace approprié, que les acteurs locaux connaissent, ont appris et ont fait leur. On appelle "territorialité" ce rapport, fait de pratiques, de relations interpersonnelles et d'affectivité. Notre recherche se situe donc pleinement au sein des rapports entre le milieu physique et le milieu humain, c'est-à-dire à l'interface Homme – Nature.

De manière complémentaire, ce travail de recherche est également influencé par l'approche géohistorique des "géosystèmes" (ou systèmes géographiques) chère à André HUMBERT, Professeur à l'Université de Nancy II : à partir de l'observation des traces et éléments d'un espace, on tente de reconstituer la dynamique de construction de cet espace géographique et de l'évolution de la population qui l'a façonnée. C'est une approche holistique qui recherche d'abord l'organisation et le fonctionnement de ce qui est observé. Pour O. et C. BARRIERE, "on ne peut

maîtriser la réalité sans la concevoir dans sa globalité, sans la connaître toute entière", réalité qu'ils nomment « foncier-environnement » et qu'ils définissent comme un produit systémique interdisciplinaire, introduisant les éléments d'une nouvelle dynamique anthropo-juridique d'une gestion (patrimoniale) viable à long terme. Selon ces auteurs, la « co-gestion » ou droit de co-viabilité entre les systèmes sociaux et écologiques, nécessite le choix d'un système foncier qui intègre les préoccupations environnementales. Ils préconisent de réinventer une construction juridique garante du maintien de la biodiversité et de la reproduction sociale.

Cette approche foncière nécessite d'étudier les systèmes d'"encadrements" de la société dans le sens que Pierre GOUROU donne à ce terme, qui dépasse très largement le foncier. Cette notion se situe donc au cœur de la relation Homme-Nature dont le foncier n'est qu'un aspect.

La problématique foncière est donc largement étudiée, non en soi, mais parce que, dès le début de la recherche, il nous est apparu qu'elle était indissociable du cœur de notre sujet : le transfert des compétences en gestion des ressources naturelles. En effet, l'approche par les seules ressources naturelles ne permet pas de saisir tous les facteurs qui influent sur leur accès et leur usage. En revanche, **l'approche foncière peut englober celle des ressources naturelles**. Le Club du Sahel et le CILSS ont défini en 1993 le foncier comme étant " constitué à la fois par la terre et les ressources naturelles qui y sont directement rattachées et l'ensemble des relations entre individus ou groupes pour l'appropriation et l'utilisation de ces ressources." Enfin, pour KHOUMA, 2000, "le foncier constitue une porte d'entrée pour mieux appréhender les jeux du pouvoir qui se nouent autour de la terre." Les travaux de chercheurs tels que LE ROY, MATHIEU, CHAUVEAU, ROCHEGUDE et LAVIGNE DELVILLE nous ont donc largement inspiré.

Pour WEBER J., 1998, l'entrée par le contrôle du sol, cadre habituel des études foncières, est insuffisante pour analyser et comprendre la dynamique de l'appropriation et de l'usage des ressources. Il préconise de partir des systèmes d'accès et d'usage, notamment parce que l'on pose le principe que le milieu naturel est une ressource susceptible d'appropriation. La notion d'espace-ressource permet de mettre en évidence qu'un espace donné peut relever d'espaces/ressources différents, à des moments différents. Il faut en effet conserver à l'esprit la polyvalence d'usages qui caractérise cette région d'étude : champs, jachères et brousses se succèdent dans le temps sur un même espace. Leurs limites sont floues et leurs interactions multiples. Pour O. et C. BARRIERE, si le droit foncier intéresse le sol, le droit foncier environnemental concerne aussi les éléments qui s'y rattachent, **la ressource ne pouvant être appréhendée isolément de son support**.

Toutefois, si l'entrée par la seule problématique de la gestion des ressources naturelles s'est rapidement avérée insuffisante, car incapable d'appréhender le milieu géographique humain dans son ensemble, l'approche foncière s'est révélée beaucoup plus complexe et délicate. De ce fait, elle a nécessité de notre part un effort de recherche considérable. On montrera comment l'Etat, notamment lors de sa réforme de décentralisation, a évité d'aborder de front la question foncière en raison de sa complexité et du risque de déstabilisation sociale.

Enfin, la décentralisation territoriale constitue notre principal contexte d'étude. Notre approche opérationnelle consiste à étudier la décentralisation et la dévolution de la gestion des ressources naturelles en tant que processus de transformation des rapports entre les différents acteurs : Etat, institutions, collectivités locales, organisations paysannes, population, etc.

2) Les échelles d'étude

Une telle recherche ne peut se réaliser uniquement sur un espace trop vaste, comme le Cercle administratif, sous peine de rester cantonnée à des généralités. A l'inverse, la seule analyse du "petit" (le village, l'exploitation agricole) ne peut suffire à comprendre le grand ! La thématique de la gestion décentralisée des ressources naturelles exige en effet d'étudier de vastes territoires, cadres des encadrements politiques nés de la décentralisation (communes et Cercle). Dans les aires de front pionnier où l'hétérogénéité est forte, l'analyse d'une seule commune ne peut suffire à saisir correctement la situation prévalant dans l'ensemble de cette aire. Ainsi, l'étude menée notamment dans les communes rurales de Djidian et Tambaga démontre qu'au sein d'un même Cercle administratif peuvent coexister des systèmes de culture intensive où les réserves foncières sont minimales et des systèmes de culture extensive où la pratique de la jachère est encore largement répandue. Dans ce contexte, l'**étude à échelles multiples** s'impose comme un passage obligé. Enfin, il convient de souligner que si notre étude est multiscalaire, **toutes ces échelles spatiales sont emboîtées** et, dans cette étude, nous circulons en permanence sur l'axe qui les relie.

Notre espace d'étude se compose donc de différents niveaux spatiaux d'analyse :

- Le niveau "sous-régional"

Dans une moindre mesure, nous ouvrons notre travail sur l'ensemble de la zone sahélienne d'Afrique de l'Ouest, en comparant notre région d'étude à d'autres régions cotonnières, et la décentralisation malienne à celle de ses voisins : Sénégal, Burkina Faso et Niger.

En effet, lorsque les milieux physiques et humains possèdent les mêmes caractéristiques générales, on peut plus aisément y observer les impacts des différentes stratégies politiques et économiques.

- Le niveau étatique

Les lois concernant la décentralisation et la GRN (gestion des ressources naturelles) ainsi que le transfert de compétences en cours sont ceux de la République du Mali et s'appliquent uniformément sur l'ensemble du territoire national. Une partie du travail de recherche a donc été effectué dans d'autres régions du pays, et, en particulier, dans la capitale : Bamako.

- Le niveau "régional"

Terminologie : "Région" et "zone" :

Dans cet ouvrage, nous utilisons plutôt le terme "région d'étude" mais parfois aussi, celui de "zone d'étude". Pourtant, le terme "zone" a une signification géographique plus restreinte. Provenant étymologiquement du grec "zôné" signifiant ceinture, il s'agit, selon BARRET 2000, de la "surface d'une sphère comprise entre deux plans parallèles qui la coupent". On parle ainsi à juste titre de zone tempérée. Le même auteur en donne aussi une définition plus large : "position

de surface terrestre délimitée en rapport avec une fonction ou un caractère particulier". Notre région d'étude est également une « zone » puisqu'elle appartient à une zone tropicale comprise entre les isohyètes 700 mm et 1200 mm, ce qui confère au milieu physique certaines caractéristiques communes. La région d'étude est toutefois clairement délimitée en longitude par les limites administratives du Cercle.

Le mot "région", en revanche et très général et son utilisation dépasse largement le cadre de la géographie. BARRET 2000 parle simplement de : "portion de l'espace terrestre nettement délimitée et identifiée".

L'échelle régionale, qu'il s'agisse de la région administrative de Kayes ou de la collectivité territoriale de même échelle, **ne constituera pas un niveau d'étude privilégié**, car elle possède une superficie trop importante : près de 120.000 km², soit près du quart de celle de la France et, d'autre part, ses sept Cercles administratifs, qui s'étendent de la Mauritanie au Nord à la Guinée-Conakry au Sud et au Sénégal à l'Ouest, possèdent des caractéristiques écologiques et démographiques localement très différenciées.

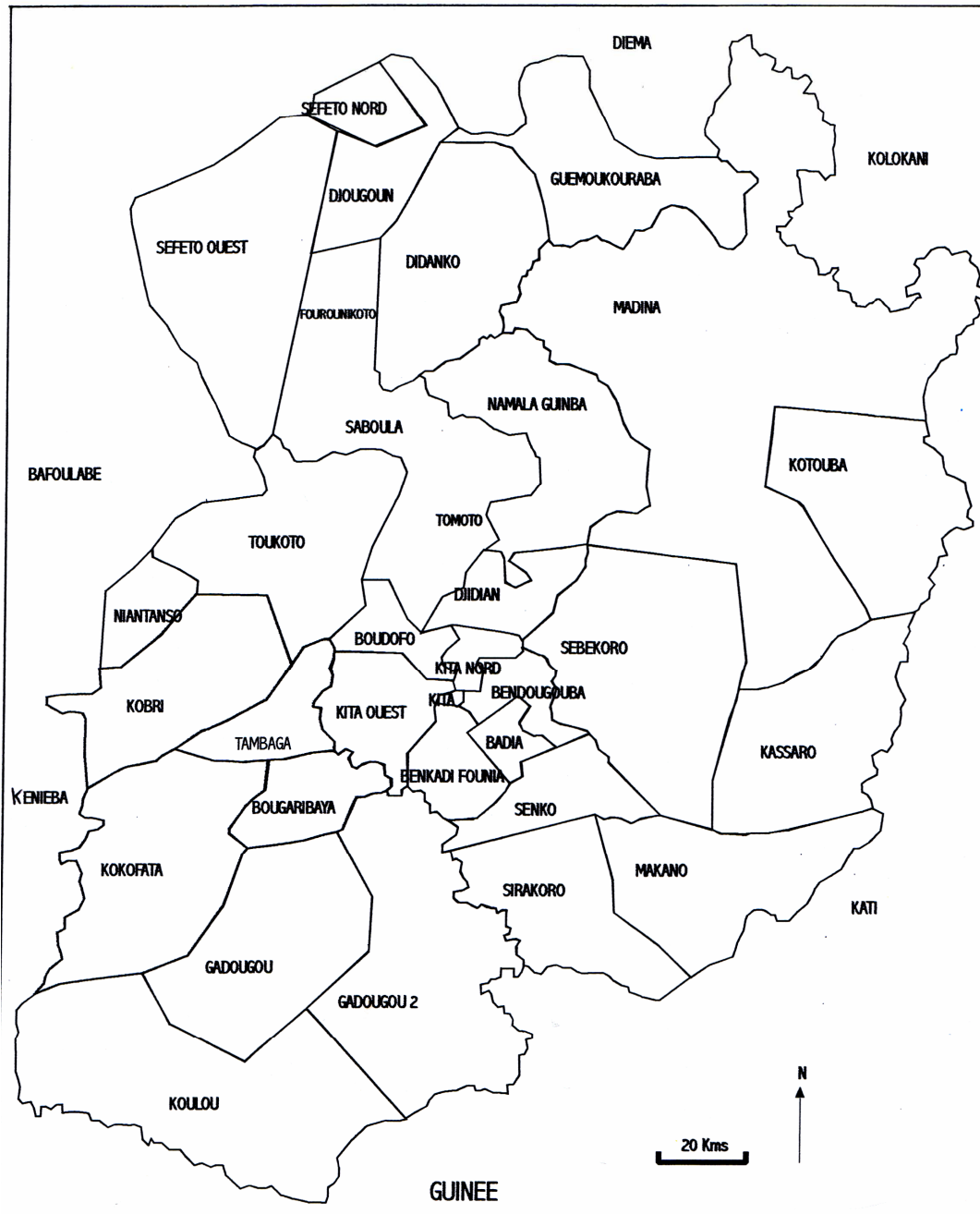
- La "région" (de Kita) :

Il faut ici comprendre le terme "région" par : "aire géographique". **La "région" de Kita correspond plutôt au "Cercle" administratif de Kita.** Cette entité est commode car elle est créée depuis l'époque coloniale⁵ et nombre de données statistiques à cette échelle sont utilisables pour notre travail. **C'est donc approximativement ce Cercle que nous désignons lorsque nous évoquons la région d'étude.**

Toutefois, le septentrion du Cercle, situé au nord de la rivière Baoulé (et à plus de cent cinquante kilomètres au nord de Kita-ville), correspondant exactement à l'Arrondissement de Sefeto, appartient à l'aire géographique du "Kaarta", tout comme le Cercle de Diéma. Les caractéristiques (climatiques, sociales,...) des six communes du Cercle de Kita qui y sont situées (communes de Guemoukouraba, Dindanko, Sefeto nord, Sefeto ouest, Kourounikoto et Djougoun : voir carte n°1 de la page suivante) sont quelque peu différentes de celles des 27 autres communes du Cercle de Kita. D'ailleurs, la production de coton y est marginale. Nous avons donc choisi de les exclure de ce que nous mentionnons dans cet ouvrage comme étant la "région de Kita" ou "région d'étude". Nous considérons que les 27 autres communes, situées au sud de la rivière Baoulé, bien que comprenant naturellement des divergences du Nord au Sud et d'Est en Ouest, possèdent les mêmes caractéristiques générales et peuvent donc être étudiées comme un ensemble homogène. **Le terme « région d'étude » ou « région de Kita », tel que nous l'employons généralement dans cet ouvrage, désigne donc la région administrative du Cercle de Kita, à l'exclusion des six communes septentrionales de l'Arrondissement de Sefeto.**

⁵ Ses limites territoriales sont inchangées depuis le dix-neuvième siècle !

LE CERCLE DE KITA, REGION DE KAYES



Carte n°1 : découpage communal du Cercle de Kita

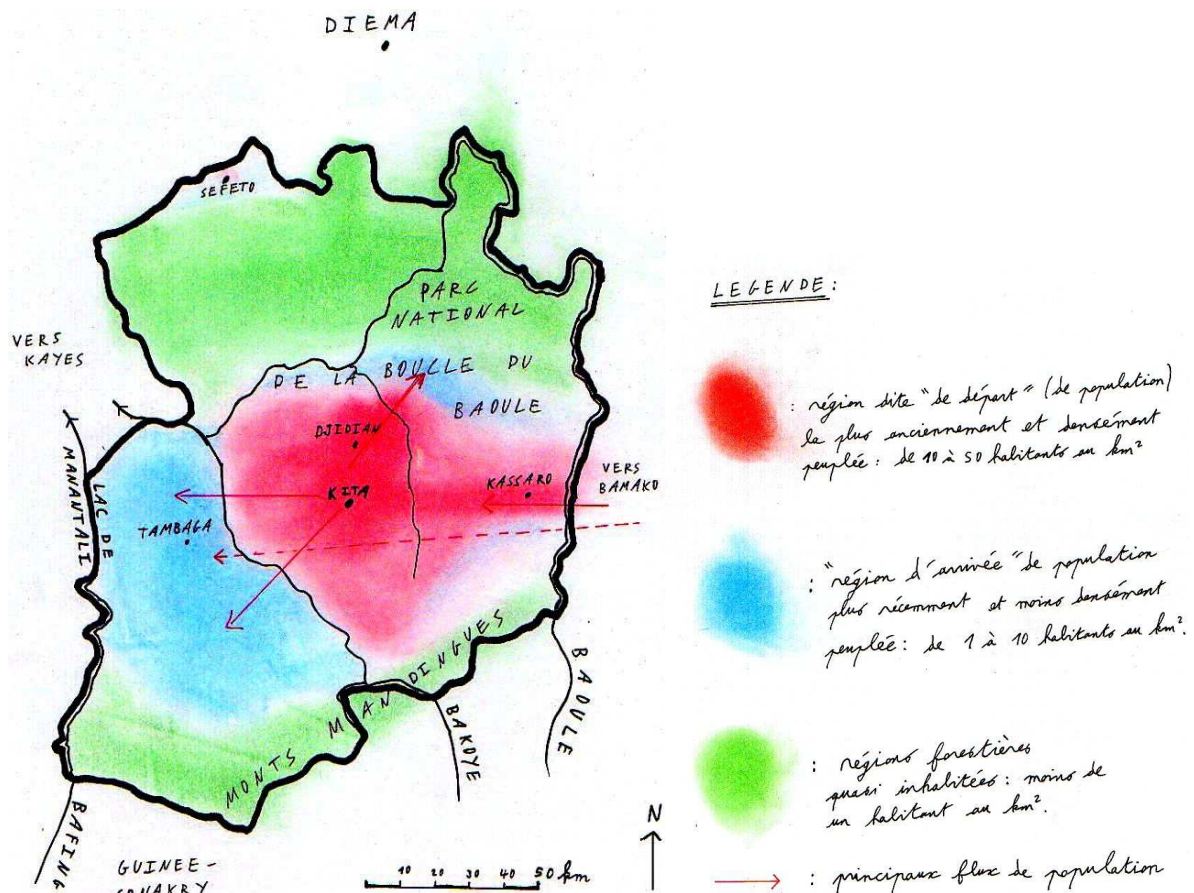
La ville de Kita, seul îlot urbain d'environ 30 000 habitants dans cet océan de ruralité, fait partie de la région d'étude, même si notre travail n'a pas pour objet d'étudier les problématiques rurales. La "capitale de l'arachide" n'est donc pas en elle-même objet de recherche. Mais, parce qu'elle constitue le cœur de cette région d'étude, elle en fait inextricablement partie, ne serait ce que par les flux qu'elle génère avec l'espace rural environnant. Ainsi, nous montrerons que le seul facteur de distance par rapport à ce centre urbain induit des effets différentiels importants sur le milieu rural environnant.

Notons enfin que la "région CMDT de Kita" correspond au Cercle administratif de Kita, auquel s'ajoute une partie de celui de Bafoulabé (Arrondissements de Bafoulabé central, Mahina, Bamafelé, Koundian et Walia) à l'Ouest. Mais la production cotonnière de ce Cercle demeure minime.

Enfin, lorsque l'on fait ici référence au "Mali-Sud", il s'agit de la région d'intervention de la CMDT au Mali (sans la région CMDT de Kita), comprenant cinq régions CMDT et couvrant l'ensemble de la troisième région administrative de Sikasso et une partie des deuxième et quatrième régions administratives.

Région de départ et région d'accueil (ou région d'arrivée)

Dans cet ouvrage, nous qualifions de « région de départ » la région située à l'Ouest de la rivière Bakoye, généralement distante de moins de cinquante kilomètres de la ville de Kita, dans laquelle les réserves foncières cultivables sont épuisées, comme dans les communes de Djidian et Bendougouba, et « région d'arrivée » ou « région d'accueil » celles, généralement situées à l'Est de la rivière Bakoye, où la pression démographique est moindre et qui disposent encore de réserves foncières.



Carte n°2 : Occupation humaine de l'espace du Cercle de Kita.

Pour plus de précisions, les régions de départ sont :

- l'arrondissement central et le sud de celui de Djidian où la densité de population dépasse les 50 habitants par km² ;
- certaines régions rurales de l'ouest du Cercle, dans l'arrondissement de Sebekoro, situées à proximité de la voie de chemin de fer. A l'instar du sud du Cercle, les réserves foncières y sont aujourd'hui saturées car l'accueil de nouveaux arrivants, c'est-à-dire l'expansion spatiale, est limitée par l'omniprésence des forêts classées du Parc National de la Boucle du Baoulé (PNBB) au sein desquelles la création d'établissements humains est proscrite.

Les données de la CMDT de 1999 confirment ces caractères distincts :

Critères/ Régions	Densité de population (hab/km ²)	Superficie cultivée par hab.	Occupation agricole des terres cultivables	Exode saisonnier
ZDR ⁶ de la région de départ	Supérieure à 22	Inférieure à 0,34 ha	forte	20 à 40 %
ZDR de la région d'arrivée	Entre 7 et 15	0,34 à 0,43 ha	moyenne	Inférieur à 10 %

Tableau n°1 : comparaison des caractéristiques de l'occupation humaine des deux sous régions d'étude.

DERLON, J-P. et GIRAUDY, F., 1995 constataient il y a treize ans que : " l'occupation agricole est très forte à Djidian et Batimakana due aux fortes densités de population sur des espaces déjà largement mis en valeur. Les terroirs sont par endroits en voie de saturation..." et que : " Les superficies cultivées par habitant sont faibles liées à la présence nombreuse des hommes sur des espaces cultivables en voie de saturation (Djidian, Batimakana)." L'étude GEDURL 1996 confirme la saturation du finage de Batimakana : "la ZDR de Batimakana possède 42 habitants au km² et un PAT voisin de 1".

Dans les communes de Djidian et Bendougouba, les réserves foncières sont épuisées, ce qui se traduit dans le finage par la disparition des jachères. L'augmentation démographique et celle des surfaces cultivées depuis l'introduction de la culture cotonnière font qu'il n'y a plus assez de terres pour « nourrir » tout le monde et que l'exode devient une nécessité. Les jeunes hommes issus de cette région saturée partent s'installer vers le nord, dans la commune de Mambry, située à proximité du Parc national de la boucle du Baoulé (PNBB) ou à l'Est, vers la commune de Madina. La zone naturelle d'extension des populations de Djidian est vers Moro-Moro et Madina, c'est-à-dire vers le nord-ouest, en direction du PNBB. Contrairement au cas de la commune de Tambaga qui dispose encore de réserves foncières, on assiste, dans la commune rurale de Djidian à de nombreux⁷ cas de migrations vers les régions où la pression foncière est moindre. C'est le cas de la commune de Tambaga, et globalement de toutes les communes situées à l'ouest de la

⁶ ZDR : « zone de développement rural » : unité spatiale d'encadrement de la CMDT.

⁷ Nos enquêtes dans la commune rurale de Djidian ont révélé une moyenne approchant un cas de départ par UPA entre les années 1998 et 2004.

rivière Bakoye qui disposent encore de terres cultivables à défricher. Ainsi, le DGP⁸ 1999 du village de Tambaga signalait que : " il y a environ 22 familles qui se sont installées depuis 25 ans..." et aucun cas de départs définitifs de familles.

Notons que l'identification, au sein d'une même région, de différents stades d'évolution des systèmes de production et d'exploitation agricole, nous donne l'opportunité de reconstituer l'évolution des systèmes agraires et, par là, les différents stades de l'occupation de l'espace. Ainsi, dans une certaine mesure, l'étude des exploitations agricoles de la région de départ nous fournit des éléments permettant d'augurer de l'évolution que connaîtront celles de la région d'accueil.

- le niveau communal

Il constitue le **niveau central** de notre recherche. La commune la plus étudiée est celle de Tambaga, notamment en raison de ses caractéristiques sociales et de sa bonne représentativité des communes de la région de Kita. Elle est ensuite comparée à des communes aux caractéristiques très différentes : Bendougouba et surtout Djidian, cette dernière constituant notre deuxième commune d'étude. Enfin, Kassaro est une quatrième commune rurale aux caractéristiques différentes, car située à la marge de ce territoire, dans l'ancienne région d'accueil de l'Est. La carte n°3 ci-dessous du découpage communal localise (en bleu) ces quatre communes dans le Cercle de Kita.

⁸DGP : « diagnostic global participatif » : inventaire de données de la CMDT réalisé à l'échelle d'une ZDR.



Carte n° 3 : Localisation des quatre communes d'étude dans le Cercle de Kita.

Les tableaux n°2 et 3 ci-dessous met en évidence les différentes caractéristiques de ces quatre communes rurales.

CRITERES	Commune de TAMBAGA	Commune de DJIDIAN
Superficie ⁹ en km ²	504	462
Population totale en 2001(en nombre d'hab.)	7.077	17.150
Nombre de villages administratifs	10	19
Ethnie	Malinké	hétérogène à dominante malinké
Distance du chef-lieu à Kita	45 kilomètres	18 kilomètres
Axe de communication	principal : Kita-Manantali-Kayes	secondaire : Kita-Diéma
Espace agricole	non saturé	saturé
Transhumance et conflits	très présents	peu présents

Tableau n°2 : Caractéristiques générales des communes rurales de Tambaga et de Djidian

A noter que, à superficie comparable, la commune rurale de Djidian est trois fois plus peuplée que celle de Tambaga.

CRITERES	BENDOUGOUBA	KASSARO
Superficie en km ²	304	697
Population totale en 2001 (RACE) (en nombre d'hab.)	12 321	14 556
Nombre de villages administratifs	17	18
Ethnie	à dominante Malinké	hétérogène, Les DIAKITE dominant
Distance du chef-lieu à Kita	12 kilomètres	78 kilomètres
Axe de communication	tertiaire	principal : Kita-Kati
Espace agricole	saturé	limité par les forêts classées
Transhumance et conflits	peu présents	transhumance très présente ; conflits limités.

Tableau n°3 : Caractéristiques générales des communes rurales de Bendougouba et de Kassaro.

Secondairement, la disponibilité et la qualité des données, tout comme le degré de coopération des autorités locales, ont été des critères qui ont déterminé le choix de ces collectivités territoriales. Ainsi, la commune rurale de Djidian a été préférée à celle de Bendougouba, notamment en raison de la plus grande coopération des élus communaux. Néanmoins, Bendougouba est une commune rurale dont l'étude peut apporter des éclairages, car elle possède les mêmes caractéristiques générales (sociales, foncières,...) que Djidian. Elle s'en différencie essentiellement par son caractère plus périurbain : le chef-lieu n'est qu'à 12 kilomètres de la ville de Kita.

⁹ Il s'agit bien entendu d'approximations car les limites précises des communes rurales n'ont jamais été établies.

Quant à la commune rurale de Kassaro, elle possède des caractéristiques différentes des deux types précédemment décrits. De plus grande superficie, elle compte 14.556 habitants répartis sur 17 villages administratifs. Peuplée essentiellement de Peuls DIAKITE sédentarisés de longue date, elle constitue la marge Est du Cercle (le chef-lieu est à 80 kilomètres de Kita !), sur l'axe principal reliant Kita à Bamako, via Kati. Située à mi chemin entre Kati et Kita, ses flux économiques et démographiques se réalisent davantage en direction de l'Est (pôle Kati-Bamako). « Porte d'entrée" du Cercle de Kita, elle a toujours constitué la région de pénétration et d'installation des immigrants bambaras.

Les réserves foncières étant aujourd'hui en voie de saturation, les immigrants "du coton" se dirigent désormais plus à l'Ouest, vers la nouvelle région d'arrivée située à l'Ouest de la rivière Bakoye. Par ailleurs, la commune rurale de Kassaro est traversée par une piste internationale de transhumance drainant un flux d'animaux transhumants encore plus important que celui de la nouvelle région d'arrivée.

Ces communes ont été choisies pour leur répartition géographique dans la région d'étude et surtout pour leurs caractéristiques différenciées. Leur étude nous permet donc d'obtenir une bonne représentativité de la région d'étude dans son ensemble.

- le niveau village

Les communes rurales n'étant constituées que d'un regroupement de villages, s'intéresser à une commune rurale, c'est inévitablement étudier l'ensemble des villages qui la constituent, ainsi que leur liens. **Ce niveau d'étude est primordial car il constitue le lieu de vie et le niveau d'organisation privilégié de la société rurale.** Il est donc nécessaire d'en connaître précisément les caractéristiques et d'en comprendre le fonctionnement.

Pour y avoir travaillé durant trois années, notre connaissance empirique de l'ensemble des villages de ces quatre communes rurales est importante. Toutefois, il nous a fallu identifier certains villages de référence dans lesquels nous avons approfondi notre étude de manière méthodique. Nous avons particulièrement ciblé cinq villages dans la commune rurale de Tambaga : Kantila, Djinagué, Katabantakoto, Kouloubou et Kobaronto, et deux dans celle de Djidian : Kabe et Batimakana, même si de nombreux exemples sont tirés d'autres villages. Les critères de choix de ces villages ont été multiples : village représentatif d'un ensemble de villages (en écartant donc les cas particuliers), éloignement et dépendances historico-sociale avec le chef-lieu, présence d'un enquêteur CMDT, et surtout **engouement différentiel des villages pour la culture cotonnière**, comme cela apparaît nettement ci-dessous dans le choix des villages d'étude (marqué en **gras**). En effet, dans la commune rurale de Tambaga, les villages "les plus cotonniers" sont : **Djinagué, Kouloubou et Kobaronto** : la production annuelle par habitant y dépasse les 200 kg ! A l'opposé, **Kantila**, et, dans une moindre mesure, Katakoto et **Katabantakoto**, atteignent rarement les 100 kg par habitant. Dans la commune rurale de Djidian, l'engouement général pour le coton est moindre, car la pluviométrie y est moindre et l'arachide y demeure très ancrée. Ses villages les plus cotonniers sont Kamico (hameau) et **Batimakana**

(régulièrement plus de 150 kg annuels par habitant) et les moins producteurs de coton : **Kabe** et Sandjambougou (régulièrement moins de 50 kg annuels par habitant).

- Le niveau exploitation agricole

Au sein des villages d'étude, travailler sur la population humaine des différents hameaux et quartiers qui constituent les villages implique nécessairement de pousser l'étude au niveau d'un échantillon représentatif de ménages et d'exploitations agricoles. Nous nous sommes donc intéressé de près aux systèmes de production et à leurs unités de travail de base : les exploitations agricoles (encore appelée UPA : Unité de Production Agricole). Bien avant cette enquête, il est apparu nécessaire de bien cerner conceptuellement le terme "exploitation agricole", par distinction de ceux de "ménage", "famille" et de "groupe domestique". Si nous précisons cette définition ultérieurement, retenons simplement qu'une exploitation agricole se caractérise par la communautarisation de la majorité du temps travail et de ses fruits par un groupe familial sur une portion donnée du finage ; autrement dit, par la mutualisation quotidienne de la force de travail sur les champs collectifs et le partage du fruit de ceux-ci. A une exploitation agricole (UPA), correspond un « groupe domestique », soit, en 2003, et selon nos enquêtes, une moyenne de 17 personnes. Nous avons donc réalisé une enquête exhaustive (questionnaire n°7) au sein de 80 exploitations agricoles. De plus, une fiche de recueil de données agricoles (annexe n°2) par spéculation a été élaborée et ces données recueillies dans chacun des villages des deux communes rurales principalement étudiées, ce qui nous a permis de disposer de nombreuses données agricoles.

Enfin, dans la région d'étude, outre les agriculteurs, nous nous intéressons aussi à certains groupes particuliers comme les navetanes, les femmes, les différents chefs paysans, les premiers occupants et les arrivants ultérieurs.

3) Méthodologie de recueil des données :

A. Les sources de données utilisées :

Durant ces trois années passées au cœur de notre terrain d'étude, nous avons pu recueillir énormément de données, de nature et de source très diverses.

- ▶ des données collectées lors des enquêtes sur le terrain (voire questionnaires ci-après) ;
- ▶ des entretiens, essentiellement réalisés à Bamako, avec des personne-ressources : fonctionnaires, employés d'ONG et autres professionnels possédant une expérience et une connaissance particulières dans le domaine de la gestion décentralisée des ressources naturelles au Mali ;
- ▶ la bibliographie mentionnée à la fin de cet ouvrage et notamment celle relative aux zones

cotonnières d'Afrique de l'Ouest ;

► des documents cartographiques :

- cartes géologiques, morphopédologiques et des formations végétales PIRL et PIRT, cartes IGN au 1/200000^{ème} et 1/50000^{ème},

- cartes du Cercle de Kita réalisées par d'autres auteurs : Marco KEINER, Caroline HUMBEY, Stéphanie LIMA, Ingo BINNEWERG et par Rolf SCHRITTENLOCHER ;

► des données démographiques, statistiques et socioéconomiques obtenues notamment auprès de l'Administration du Cercle, à la DNSI et à l'IRD ;

► des documents agricoles et forestiers (CMDT, ODIMO, SCN,...) ;

► des photographies inédites ;

► une revue de presse hebdomadaire des journaux maliens et du Conseil des Ministres.

A noter que la presse malienne est libre, abondante et diverse. Outre les nombreuses données et informations d'actualité qu'elle procure, elle permet d'appréhender la manière dont les différents journaux traitent (ou non) les informations ;

► Autres : télévisions et radios maliennes et internationales, etc.

Les travaux et données réalisés dans la région de Kita sont peu nombreux. Les deux principaux sont les suivants :

Les travaux de Dolores KOENIG, anthropologue et socioéconomiste américaine qui a réalisé des enquêtes dans la région à la fin des années 1970, ce qui nous permet de nous faire une idée de la situation qui y prévalait 35 années auparavant. Elle a principalement enquêté dans sept villages faisant aujourd'hui partie de la commune rurale de Namala, voisine de celle de Djidian. Dans chaque village, 30 exploitations agricoles furent choisies (10 par classe d'équipement) et classées en fonction de leur niveau d'équipement. Fait intéressant, en 1999, KOENIG a retravaillé sur le même terrain avec l'équipe de l'ISH (Institut des Sciences Humaines) de Bamako. Ils ont choisi de travailler sur un échantillon de 60 "groupes domestiques" (cette acception recouvre en fait une UPA) dans six villages de la commune rurale de Namala (à 42 km au nord de Kita) et trois villages de celle de Senko (35 km au sud du Kita) en réutilisant la même typologie d'exploitation agricole et la même méthodologie d'enquête que trente ans auparavant : un suivi rapproché des activités pendant toute une saison agricole. Ces chercheurs ont principalement investigué les champs du temps de travail agricole et des revenus des ménages. Ces travaux de Dolores KOENIG et, dans une moindre mesure, les données CMDT, nous ont permis de nous inscrire dans une démarche comparative qui met en évidence les changements passés et en cours.

Les données CMDT :

A son arrivée dans la région d'étude, entre 1994 et 1996, la CMDT a diligenté plusieurs études-diagnostic assez holistiques et exhaustives. De plus, elle a personnellement menée une enquête générale dans tous les villages encadrés et toutes les exploitations agricoles du Cercle. Cette masse de données nous permet de bien connaître la situation agricole qui prévalait en 1995, soit une dizaine d'années avant nos propres enquêtes.

De plus, la CMDT établit une typologie en quatre classes d'exploitations agricoles en fonction de leur niveau d'équipement :

- type A : très bien équipée : "exploitation avec deux unités de culture attelée, ayant au moins un semoir, une charrette et possédant un troupeau d'au moins dix bovins, y compris les deux paires de bœufs de labour",
- type B : bien équipée : " exploitation disposant d'une unité de culture attelée, mais avec un troupeau de bovin de moins de dix têtes, y compris la paire de bœufs de labour,
- type C : partiellement équipée : "exploitation non équipée pour la culture attelée, mais sachant conduire un attelage et disposant d'un attelage incomplet",
- type D : non équipée : " exploitation en culture manuelle, ne connaissant pas ou très peu la culture attelée".

Bien évidemment, la première question que nous nous sommes posée est celle de la pertinence de cette typologie, afin de juger si oui ou non nous pouvions la reprendre à notre compte et travailler en son sein. Cette question se posait d'autant plus que DUFUMIER, M., 2005 la remettait en cause en établissant une nouvelle typologie en trois principales classes à l'échelle de l'ensemble de la région cotonnière malienne. Pourtant, nous avons considéré que **la typologie de la CMDT était pleinement pertinente** dans le cas particulier de notre région d'étude où la CMDT n'est intervenue qu'à partir de 1995, où le niveau de développement agricole (mécanisation, utilisation d'intrants,...) y est bien moindre et où il demeure globalement de nombreuses réserves de terres cultivables (actuellement occupées par la forêt). En schématisant, cette ancienne typologie est toujours valable car la région de Kita se trouve, à bien des égards, dans la situation qui prévalait dans le vieux bassin cotonnier malien vingt années auparavant. De plus, nous mettons en évidence que ce critère (le niveau d'équipement) de différenciation des exploitations agricoles est étroitement corrélé aux autres : superficies, nombre de dépendants, nombre de bovins, etc.

De plus, les données statistiques de la CMDT possèdent l'avantage de différencier les parcelles collectives, des parcelles individuelles, appliquent une correction entre les carrés de rendements et les rendements estimés, etc. L'échantillon national du service « suivi-évaluation » de la CMDT comprend 55 villages dont 8 se trouvent dans la région de Kita. Au sein des villages suivis, toutes les exploitations agricoles et les parcelles font l'objet d'enquêtes et d'un suivi permanent. Les enquêteurs ce service spécial de la CMDT résident dans les villages et travaillent de façon indépendante par rapport au reste de l'encadrement classique. Ainsi, dans nos communes rurales d'étude, le village de Djinagué (situé dans la commune rurale de Tambaga) est un de ces villages d'enquête. D'autres villages sont situés dans la « région de départ », dans l'Arrondissement de Djidian. Parce que nous connaissons ces villages, ses enquêteurs et la manière dont ils travaillent, nous jugeons que ces "villages choisis de manière raisonnée, selon des critères sociaux, agronomiques, écologiques et économiques" fournissent des données représentatives au niveau

régional. Les données qui sont collectées au niveau des huit villages d'enquête de la région CMDT de Kita, sont traitées et synthétisées au niveau régional puis national, ce qui permet des comparaisons spatiales multiscalaires et sur différentes années. Les documents statistiques ainsi produits, dénommés « annuaires annuels » permettent donc d'apprécier globalement l'évolution différenciée des systèmes de production des différentes régions cotonnières du Mali.

Nombreuses, nous jugeons que les données CMDT sont également précises et fiables. La comparaison des données statistiques des annuaires annuels, et en particulier entre les campagnes agricoles 1996-1997 et 2002-2003, nous donne une tendance sûre qui permet de conforter ou de minorer les résultats de nos propres enquêtes. En revanche, les données de l'Administration et des nouvelles collectivités territoriales, notamment parce qu'elles servent de base à la perception des impôts, sont très souvent sous-estimées. Nous pensons que celles des ODR (Opération de Développement Rural) arachidières sont également peu fiables, comme l'illustre le tableau ci-dessous concernant la population de l'Arrondissement de Kokofata :

Source	Date	Nombre d'individus
RGP	1987	18.368
Administration	1987	20.005
ODIMO	1994	14.586
AGE (CMDT)	1996	23.237
RGP	1998	27.314

La comparaison des chiffres démographiques du Cercle et des communes rurales à différentes années fait apparaître une minoration générale très importante (de l'ordre de 20 %) en ce qui concerne les chiffres de l'Administration (comparés à ceux du RGP, plus fiables et de la CMDT, beaucoup plus fiables).

Travailler sur des données diverses permet de réaliser un utile travail de croisement, c'est-à-dire de vérification des données. En dernier recours, notre connaissance empirique de la région procurée par la vie, sur une longue période, au contact du milieu étudié, si elle ne remplace aucune donnée ni démonstration, permet d'ajouter des éléments appréciatifs par le ressenti et s'avère très utile, par exemple, pour adapter les modalités de la présentation d'un questionnaire à un public paysan récalcitrant à y répondre. Ainsi, au delà des questionnaires formalisés présentés ci-après, beaucoup d'entretiens formels et informels ont été effectués durant les trois années passées sur notre terrain d'études, beaucoup de notes ont été prises, et de nombreuses impressions ressenties ont été transcrites.

B. Les questionnaires : du général au particulier !

Nous sommes parti du cœur du sujet, c'est-à-dire d'un questionnaire général sur la gestion des ressources naturelles (GRN), la décentralisation et le transfert de compétences que nous avons posé à plus de 200 personnes d'horizons différents : agriculteurs, services techniques, élus, etc. Les réponses apportées par les différents types d'acteurs nous ont permis d'élaborer des questionnaires à la fois plus spécifiques aux différentes catégories d'acteurs et plus précis, plus approfondis sur certains thèmes-clé : le foncier, les encadrements paysans, la GRN, etc. Certains ont été améliorés ou ajustés "en cours de route". Il est également rapidement apparu nécessaire de mener une enquête spécifiquement destinée à mieux connaître les activités agricoles et les systèmes de production.

Au total, ce sont **1215 questionnaires qui ont été remplis et analysés**. Notons toutefois que le témoignage d'une même personne a servi à compléter environ trois questionnaires différents, puisque le nombre d'individus interrogés s'élève à 404. Notons qu'il y a des questions, par exemple sur le processus de décentralisation, qui ne sont destinées qu'à évaluer le niveau de connaissance et surtout la perception que la personne interrogée a de ce processus. D'autres questions sont davantage destinées à recueillir des données. Les deux sont souvent entremêlées de manière à ce que le questionné ne puissent pas les distinguer. Enfin, quelquefois, des questionnaires ont été reposés plusieurs années après les premiers, afin de mesurer l'évolution du niveau d'information et de perception des gens.

Les questionnaires listés ci-dessous sont intégralement présentés en annexe 1 :

- Questionnaire n°1 **général sur la décentralisation et la gestion des ressources naturelles**, pour appréhender globalement le niveau de connaissance et les perceptions de cette problématique,
- Questionnaire n°2 permettant de connaître **l'historique du village** dans le but d'obtenir une lisibilité socio-historique et spatiale de l'ensemble de la région d'étude,
- Questionnaire n°3 pour connaître le niveau d'information et de formation des élus et des citoyens, leur perception du processus de **décentralisation** en général et en matière de gestion des ressources naturelles, de transferts de pouvoirs, etc.,
- Questionnaire n°4 : pour percevoir la nature et tous les types de relations, de **rappports entre pouvoirs** paysans (traditionnels), pouvoirs étatiques et nouveaux pouvoirs communaux,
- Questionnaire n°5 destiné à connaître les caractéristiques du **foncier** et de l'agriculture dans notre région d'étude,
- Questionnaire n°6 destiné à connaître quelles sont les **ressources naturelles** en présence, leurs modes d'exploitation et de gestion, le niveau de pression exercé sur elles, les changements survenus, etc.,
- Questionnaire n°7 qui pénètre au cœur des exploitations agricoles pour en déceler et analyser les caractéristiques différenciées.

En outre, quelques questions très générales ont parfois été posées, du type : "Quels changements avez-vous observé dans la vie de votre village durant la dernière décennie ?".

Les problèmes rencontrés lors des enquêtes :

- Au total, vingt-trois questionnaires ont dû être écartés lors de l'analyse primaire, essentiellement en raison de leur caractère incomplet.

- L'émergence, à la fin des années 1990, d'un nouveau niveau d'analyse, la commune rurale, a rendu plus ardue la comparaison avec les données antérieures : à l'échelle des Arrondissements ou des unités d'encadrement de la CMDT : village, ZDR, etc. Pourtant, dans la mesure du possible, nous avons tenté de fournir des données à l'échelle communale, en additionnant les chiffres des villages qui composent aujourd'hui ces communes.

- Si les données de la CMDT se caractérisent par leur profusion, nous n'avons pu recueillir que peu d'archives administratives et de données relatives à l'encadrement des ODR arachidières.

Nombre de ces documents sont inaccessibles car mal ou non archivés.

Nous avons également perçu de la réticence et avons éprouvé de la difficulté à obtenir certains documents publics comme les comptes communaux.

- Il n'a pas été facile de réaliser les entretiens.

L'incompréhension, l'ignorance, la méfiance, l'intéressement, la lassitude et l'agacement ont constitué nos principaux ennemis.

- La majorité des gens ne comprenaient pas bien pourquoi on venait les « embêter avec toutes ces questions », pourquoi on avait besoin de savoir tout cela. Malgré nos explications répétées sur l'objectif de nos enquêtes, les villageois ne cessaient de s'interroger sur nos motivations profondes. Ils ne comprenaient pas pourquoi on venait encore les interroger alors qu'"ils nous avaient déjà tout dit la première fois". Il leur était visiblement difficile de croire que nous tentions (seulement) de mieux comprendre un milieu donné et son évolution.

- On nous disait souvent que nombre de "projets" étaient déjà venus faire des enquêtes mais qu'ils n'avaient rien vu venir en retour. On nous a même demandé à l'issue de certains entretiens si la bonne réponse avait été donnée ! En effet, certains des enquêteurs faisant ou ayant fait partie de projets de développement, il est probable que les interrogés aient parfois eu tendance à donner la réponse qu'il pensaient qu'il fallait qu'il donnent plutôt que leur propre conviction. Ainsi, le besoin d'équipements agricoles ou l'accès au crédit sont souvent revenus au cours des entretiens.

- Beaucoup de ruraux venaient vers nous parce qu'ils espéraient que nous allions directement leur apporter des objets ou infrastructures : puits, matériel agricole, etc. ; et, lorsqu'ils comprenaient que ce n'était pas le cas, ils tentaient de se dérober par tous les moyens, certains coupant brutalement cours à l'échange. Souvent, les gens se disaient pressés par d'autres obligations et il nous a fallu, à de nombreuses reprises, nous limiter aux questions essentielles, c'est-à-dire pousser moins loin que souhaité nos investigations.

- Par ailleurs, certains craignaient que l'on aille rapporter ces informations "aux forêts" (c'est à dire au Service de la Conservation de la Nature) parce que leurs pratiques traditionnelles constituent le plus souvent des infractions au regard du droit "positif", ou bien encore que ces

renseignements soient utilisés pour lever des impôts. DIARRA et al., 1999 qui ont enquêté dans la région, relèvent également que : "les paysans manifestent toujours une certaine réticence envers les étrangers" et que certains donnent des informations sous-estimées (en particulier sur le sujet sensible du revenu des ménages), par exemple, en ce qui concerne les quantités agricoles produites, en espérant avoir plus de chances d'être aidés, ou bien, dans le cas des revenus, par peur d'être trop taxés. Ces auteurs déplorent de nombreux cas de rétention d'informations, d'informations volontairement sous-estimées ou autocensurées.

BASSET 2002, qui a étudié le cas d'un village du nord de la Côte d'Ivoire, décrit dans son avant-propos le même ordre de difficultés : « ...nombreux étaient les gens qui s'inquiétaient de ma présence dans leur village. Il est vrai qu'à peine quarante ans auparavant, lorsque les administrateurs coloniaux posaient les mêmes questions à propos de la taille des ménages et de l'importance de la production agricole, ces informations leur permettaient de calculer le nombre de travailleurs et de sacs de céréales que le village aurait à fournir ... » et ce « souvenir amer des souffrances et des injustices subies » demeure présent chez les personnes âgées qui sont aujourd'hui les chefs de nos villages d'études.

- Il est tout à fait compréhensible que les ruraux de cette région fassent preuve de peu de coopération lorsque des « étrangers » viennent les interroger de manière formelle.

Trop souvent, nous avons clairement eu le sentiment que **ces questionnaires les embarrassaient**, que nos questions constituaient autant d'intrusions dérangeantes dans leur vie privée et dans l'intimité de l'histoire de leur village, et surtout, **qu'il n'était pas coutumier ni très socialement correct de révéler tout cela à des étrangers.**

Par conséquent, d'une part, par respect pour ceux qui ont accepté de nous dévoiler certains aspects relatifs à leurs pratiques ou au fonctionnement de leur village, et, d'autre part, afin que nous puissions tenir l'engagement fait que les informations collectées resteraient anonymes afin qu'elles ne puissent pas être exploitées à des fins administratives ou par des structures techniques qui les utiliseraient pour exercer des sanctions à leur encontre, nous avons choisi de ne pas systématiquement citer le nom des interrogés. Pour certains, **la promesse de l'anonymat était même la condition et le moyen utilisé pour obtenir des informations.** Souvent, elle était expressément requise par l'interrogé lui-même. Toutefois, autant que possible, nous essayons de situer précisément la qualité de la personne. Par exemple, lorsque l'on écrit : " un conseiller du chef de village de Kobaronto", cela suffit à situer précisément à la fois le lieu et la position sociale de l'interrogé, sans pour autant désigner nominativement une personne. En revanche, lorsque la personne nous y a autorisé ou bien lorsque les informations données ne peuvent lui porter préjudice, on la cite nommément.

- D'autre part, pour la plupart des entretiens réalisés dans les villages, nous avons dû recourir à l'intermédiaire d'un interprète. Or, cela constitue toujours une perte d'informations ou de précisions, car l'interprète, d'une part, reformule la question (souvent en la simplifiant) pour l'adapter au niveau de compréhension de la personne interrogée pour qu'elle soit mieux à même d'y répondre, et d'autre part, retranscrit (en l'interprétant à sa manière) une nouvelle fois la réponse. A chaque étape, il y a modification de la parole de l'interrogé et perte d'informations. De plus, face à un paysan réticent, le traducteur peut parfois avoir tendance, pour contenter la personne qui lui demande cette traduction, sinon à répondre à sa place, du moins à interpréter, embellir et à retranscrire à sa manière les paroles du paysan en y ajoutant éventuellement des

éléments.

- L'**entretien individuel** a été le mode d'investigation que nous avons privilégié dans plus de 90 % des cas. Notons que cela n'a généralement pas été les cas pour le questionnaire n°2 sur l'historique villageoise ou quand une ou plusieurs personnes venaient se mêler à la conversation.

La principale raison qui a motivé le choix des questionnaires individuels est que les personnes s'expriment beaucoup librement de manière individuelle qu'en groupe, notamment en raison de la gérontocratie et du statut des femmes. Ainsi, une femme ne prendra pas la parole en public en présence d'un homme, un jeune homme ne contredira pas ouvertement un homme plus âgé que lui, etc. De ce fait, tenir une réunion en assemblée villageoise, revient presque, en terme de réponses collectées, à tenir la réunion avec les seuls aînés masculins du village.

De plus, parce que le ou les enquêteurs étaient masculins, lorsque nous interrogeons une femme ou un groupe de femmes, il était culturellement légitime et plus acceptable qu'au moins un homme assiste à la conversation, ce qui réduisait automatiquement la liberté de parole des femmes. Même individuellement, les femmes n'ont pas l'habitude de s'exprimer et il a fallu beaucoup les stimuler pour que certaines osent s'exprimer. Lorsque cela a été possible, nous sommes passé par l'intermédiaire d'autres femmes.

- La plupart du temps, nous avons procédé par **questionnements ouverts**.

Souvent, en raison des réticences précédemment évoquées et afin de mettre plus en confiance l'interrogé, la prise de renseignements revêtait plutôt la forme d'un entretien semi-directif où on demandait à l'interrogé de nous parler de tel ou tel sujet, de son opinion, et, en fonction de ses réponses, on orientait le sujet de la conversation dans la direction voulue, vers les renseignements que nous souhaitions obtenir.

Il nous a parfois fallu ruser ou faire preuve d'une très grande souplesse et adapter largement notre méthodologie et les questionnaires longs, précis et trop formels. En effet, les conversations d'aspect informel sont beaucoup plus faciles à réaliser car elles mettent l'interrogé plus en confiance que les questionnaires formalisés. Souvent, nous avons dû poser le bloc-note, utiliser un dictaphone ou ne coucher les notes sur le papier qu'après l'entretien, quitte à perdre au passage quelques informations. Il est certain que si nous avions persisté dans le formalisme, à toujours travailler "questionnaire en main", nous aurions certainement été confrontés à beaucoup plus de cas de refus manifestes ou de dérobades, et les données recueillies auraient finalement été moins nombreuses et moins fiables.

Les questions ont dû être adaptées et plus ou moins précisées en fonction de chaque interlocuteur. Dès la première série du questionnaire général, nous avons réalisé que cela fonctionnait mal avec les ruraux et nous avons dû faire preuve d'une grande capacité d'adaptation à nos interlocuteurs. Nous avons alors simplement listé des points d'attentions sur lesquels nous souhaitions obtenir des informations et les avons posé de manière souple et adaptative sous la forme d'un échange portant d'abord sur des banalités, puis progressivement orienté vers des thèmes plus précis. A l'inverse, quelquefois, au cours de l'entretien, des questions complémentaires auxquelles nous n'avions pas pensé auparavant apparaissaient, bonifiant, adaptant ou précisant le canevas initial de questions.

Enfin, il va sans dire qu'outre notre connaissance grandissante du milieu, c'est la confiance inspirée par la connaissance personnelle des villageois qui a fait que les enquêtes ont été plus faciles à réaliser en 2003-2004 qu'en 2001-2002.

Après avoir explicité la méthodologie de notre recherche, il convient de présenter son milieu géographique, c'est-à-dire les caractéristiques de la région d'étude.

Chapitre 2 :

L'ESPACE GEOGRAPHIQUE DE L'ETUDE

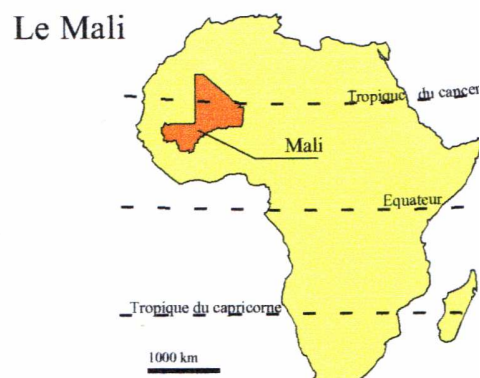
Le Mali est le troisième pays le plus pauvre du monde¹⁰. Ses principales ressources sont l'or (le secteur de l'or a injecté dans le circuit financier 39 milliards de Fcfa en 2002) et l' « or blanc » (c'est-à-dire le coton), loin devant l'élevage et le tourisme.

PRESENTATION GEOGRAPHIQUE DU MILIEU

Localisation géographique :

Commençons par présenter de manière générale l'aire géographique de notre région d'étude. La carte ci-après situe clairement la position géographique du Mali dans le continent africain.

Situation de la zone d'étude



Carte n° 4 : Localisation géographique du Mali en Afrique.

¹⁰ Selon l'Indice de Développement Humain de l'ONU, 2006, il est le 175^{ème} sur 177.



Carte n° 5 : Localisation géographique de la région d'étude

Echelle : 1/10 000 000^{ème}

Le Cercle¹¹ de Kita est situé dans la partie sud-est de la Région administrative de Kayes, entre les degrés 12° et 14°25' de latitude nord et entre 8°45' et 10°24' de longitude ouest.

Il est limité :

- au Nord par les Cercles de Diema et Nioro,
- à l'Ouest par les Cercles de Bafoulabé et Kénièba,
- à l'Est par les Cercles de Kati et Kolokani (Région de Koulikoro),
- au Sud par la République de Guinée-Conakry. Notons que cela ne se ressent guère sur son économie parce que la frontière se trouve à environ cent cinquante kilomètres de la ville de Kita, dans une zone montagneuse (les monts Mandigues) et difficile d'accès.

Kita est un des Cercles maliens qui possède la plus grande superficie : **36 130 km²**, soit le tiers de la superficie de sa Région administrative de Kayes (qui compte sept cercles) et 3,4 % de la superficie nationale (qui compte 50 Cercles). Il est composé de huit arrondissements¹² et de 33 communes. **Le Cercle de Kita mesure environ 200 km d'Est en Ouest et 300 km du Nord au Sud.**

¹¹ Un « Cercle » au Mali est une entité administrative (que certains apparentent au département français) et désormais une collectivité territoriale.

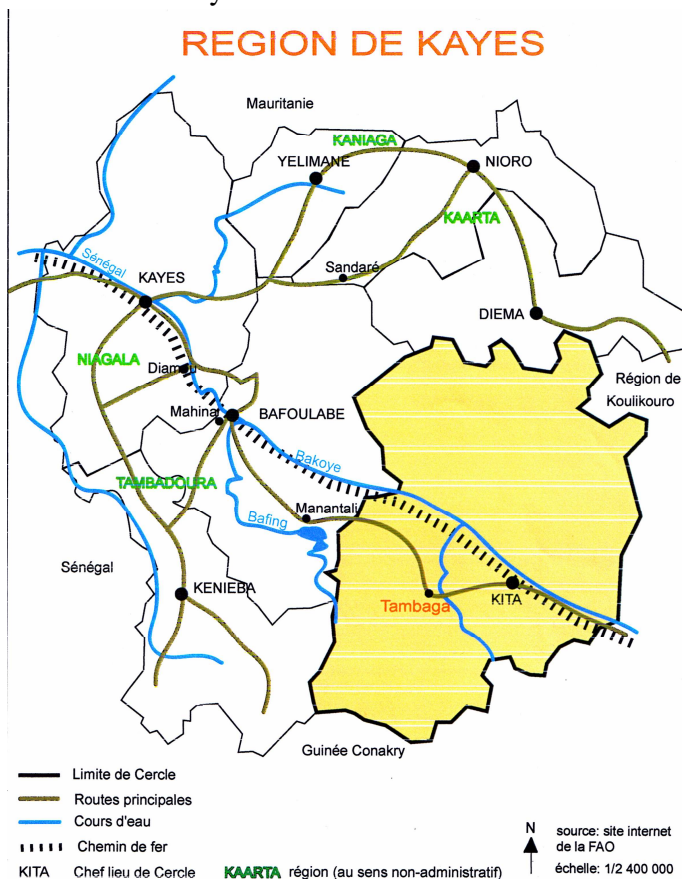
¹² Il y avait six arrondissements avant que ceux de Djidian et de Kokofata ne soient créés sous la Deuxième République.

Une région enclavée :

La ville de Kita se trouve à une altitude de 328 mètres, approximativement au centre de son Cercle, à 185 kilomètres à l'Ouest de Bamako et à 306 kilomètres au sud-est de Kayes, sur l'axe ferroviaire Dakar-Bamako.

Il faut signaler que la ville de Kayes ne joue pas son rôle de capitale de région administrative pour la région de Kita, parce que la distance entre Kayes et Kita est d'environ 350 km alors que celle de Kita à Bamako n'est que de 190 kilomètres. Cette position géographique est renforcée par les axes de communications routiers, bien plus aisés entre Kita et la capitale qu'entre Kita et Kayes : en 2004, il n'y a pas de "pistes" digne de ce nom qui soit praticable toute l'année entre Bafoulabé et Kayes ; alors que, depuis 1999, une vaste piste latéritique exondée permet de relier Kita à Kati, porte d'entrée de la capitale malienne.

Si le Cercle de Kita possède une grande superficie, cela se ressent d'autant plus que les voies de communication y sont laborieuses.



Carte n° 6 : les voies de communication dans la région administrative de Kayes.

Source : HUMBEY, C., 2003.

Outre les régions désertiques du septentrion malien, en 2003, la Région de Kayes est la plus enclavée du Mali. Les « routes principales » qui figurent sur la carte ci-avant ne sont que des pistes en plus ou moins bon état. La seule voie de communication importante est la voie de chemin de fer reliant Dakar à Bamako, qui traverse le cercle de Kita. Réalisée à partir de la fin du dix-neuvième siècle, le premier train est arrivé à Kita en 1912. Cet axe de communication a engendré de profondes transformations : la construction de la voie de chemin de fer, fortement consommatrice de main d'œuvre, a d'abord créé

de nouveaux villages le long de cette voie, villages qui se sont développés grâce aux échanges permis par cet axe : échanges de produits (petit commerce, approvisionnement en arachide, karité, en bois puis en charbon des villes de Bamako et de Kayes, etc.) et de personnes : exode saisonnier, axe de pénétration des migrants temporaires comme les navetanes. Néanmoins, à la fin du vingtième siècle, le matériel de ce réseau ferroviaire est vétuste, le service irrégulier, voire aléatoire et donc insatisfaisant.



Photographie n°1: le train en gare de Kita.

Les pistes routières :

Selon LUQUIAU, C., 2002, il n'y avait que 57 km de "routes revêtues" dans la Région administrative de Kayes. L'axe Kita – Kayes (environ 400 km) n'est praticable en toute saison que par le train. En 2003, nous l'avons réalisé en saison sèche en 13 heures avec une 4X4 roulant bon train. Dans les années 1980, à la faveur de la construction du barrage de Manantali, il a été réalisé un patchwork de bouts de routes dans l'Ouest du Cercle de Kita (vers Manantali et Bafoulabé), mais cela n'a joué qu'un rôle mineur dans le désenclavement de la région, ces localités souffrant elles-mêmes d'enclavement. A l'Ouest de Kita, le pont sur le Bakoye permettant de relier notamment Kita à Tambaga n'a été réalisé qu'en 1998.

Il est inscrit dans le rapport CMDT-DG 1995 intitulé : « Reconnaissance dans le Cercle de Kita. Préparation campagne commercialisation du coton » que la piste Bamako-Kita est impraticable durant huit mois de l'année et qu'en saison sèche le trajet prend une journée entière. Cette situation perdura jusqu'à la réalisation en 1999 d'une piste carrossable reliant Kita à Bamako toute l'année (avec des ponts sur les rivières Badinko et Baoulé). Cette piste a réellement désenclavé la ville de Kita, la « mettant » à trois heures de la capitale. Un abondant service de transport de passagers (moins cher que le train) a pu alors se développer. La piste latéritique a largement augmenté les capacités de

mobilité et d'échanges des populations du Cercle de Kita tout en favorisant la pénétration massive des migrants venus cultiver le coton, comme on le montrera ultérieurement. Mais, en 2002, cette piste routière est déjà largement dégradée par le passage des poids lourds en saison des pluies. Le bitumage de cet axe, dont les travaux ont débuté en 2006, "rapprochera" encore Kita de Bamako, ce qui risque d'influer fortement sur le développement de la ville de Kita et de ses régions rurales périphériques. Son impact se fera certainement sentir également sur l'exploitation commerciale des ressources naturelles, en particulier boisées, puisque l'essentiel des forêts classées sont situées à l'Est du Cercle et aux abords immédiats de cet axe de communication. Il est certain que, tout comme la voie de chemin de fer un siècle auparavant, la voie routière a des impacts importants sur la région d'étude. Nous aurons l'occasion de les mesurer dans cet ouvrage.

Hormis ceux situés dans les villages aux abords immédiats de la voie de chemin de fer et de la ville de Kita, la majorité des ruraux se déplacent peu. Ainsi, les villages de la commune rurale de Tambaga (région du Bagnakadougou), situés à une cinquantaine de kilomètres de Kita-ville, au-delà de la rivière Bakoye, sont très enclavés et les ruraux y vivaient en quasi-autarcie jusqu'à la réalisation des pistes par les ODR¹³ dans les années 1980. Les différences d'accent dans la prononciation de la langue malinké entre les villages du Bagnakadougou et ceux plus proches de Kita nous confirme que, jusqu'à une période très récente (et notamment la réalisation d'un pont sur le Bakoye en 1998, ouvrant la voie aux liaisons quotidiennes vers Kita en taxi-brousse), les populations situées à l'ouest du Bakoye avaient très peu de contact avec la région de Kita.

En résumé, **la Région de Kayes et de Kita en particulier**, malgré le fait qu'elle soit située à moins de 200 km de la capitale, **souffre réellement de son enclavement**. Cela se fait notamment ressentir sur le prix des produits manufacturés, bien plus chers à Kita et à Kayes qu'à Ségou ou Mopti, ces deux dernières localités étant reliées par une route.

¹³ Opération de Développement Rural, sur lesquelles nous reviendrons longuement.

Le climat :

La région d'étude se situe en zone de **climat tropical de type soudanien**, à l'exception de l'extrême nord du Cercle (mais qui n'est pas directement concerné par cette étude) où la pluviométrie annuelle inférieure à 700 mm lui confère plutôt un type sahélien¹⁴.

Certains auteurs subdivisent cette zone tropicale en plusieurs sous-zones :

- soudano-sahélien (de 700 à 900 mm). La commune rurale de Djidian et le nord de celle de Tambaga en font partie ;
- soudanien nord (900 à 1100 mm). Cela concerne, par exemple, le sud de la commune rurale de Tambaga ;
- soudanien sud (1100 à 1300 mm). Cela concerne la zone méridionale du Cercle.
- soudano-guinéen ou pré-guinéen (plus de 1300 mm): à l'extrême-sud du Cercle : frontière avec la Guinée-Conakry.

La région de Kita appartient donc au grand domaine soudanien caractérisé par une unique saison des pluies. Schématiquement on peut distinguer deux saisons aux caractéristiques climatiques bien distinctes :

- la **saison des pluies, de mai à octobre**. Le vent du sud, la Mousson, apporte les pluies ;
- la saison sèche de novembre à avril, qui peut elle-même être subdivisée en :
 - une saison sèche et très chaude (les températures dépassent fréquemment les 45°C !) de mars à mai ;
 - une saison sèche et « froide¹⁵ » de novembre à février. Le vent du nord, l'Harmattan, emplit alors l'air de poussières.

La pluviométrie

La pluviométrie de la ville de Kita, calculée sur les cinquante dernières années nous donne une moyenne annuelle de **983 mm de pluie**. Sur la période 1995-2003, la CMDT a relevé 821 mm annuels à Djidian contre 987 mm à Kokofata. Ainsi, notre zone d'étude est approximativement comprise entre les isohyètes 800 mm (au nord de la commune rurale de Djidian) et 1000 mm (au sud de la commune rurale de Tambaga).

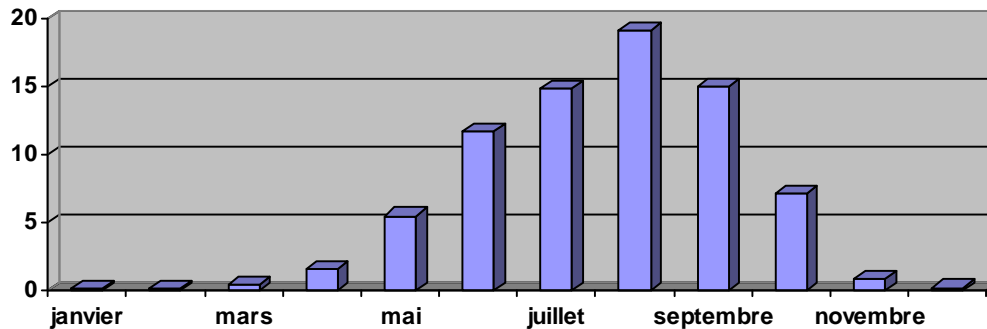
Toutefois, la valeur de la pluviométrie moyenne annuelle, si elle permet de donner un bon aperçu général, ne suffit pas à rendre compte du phénomène pluviométrique de la région. En effet, l'étude du nombre de jours de pluies, la « pluviométrie utile » (non interrompue par des périodes sèches en début ou en fin d'hivernage) ainsi que la répartition mensuelle moyenne, constituent également des paramètres conditionnant fortement le développement des cultures.

Ainsi, à Kita comme partout en zones soudanienne et sahélienne :

¹⁴ Notons que certains auteurs considèrent que la limite du climat sahélien est marquée par l'isohyète 500 mm, que la sous-zone soudano-sahélienne est comprise entre les isohyètes 500 et 750, etc.

¹⁵ Les températures diurnes sont rarement inférieures à 20°C.

► la pluviométrie est mal répartie dans le temps annuel.



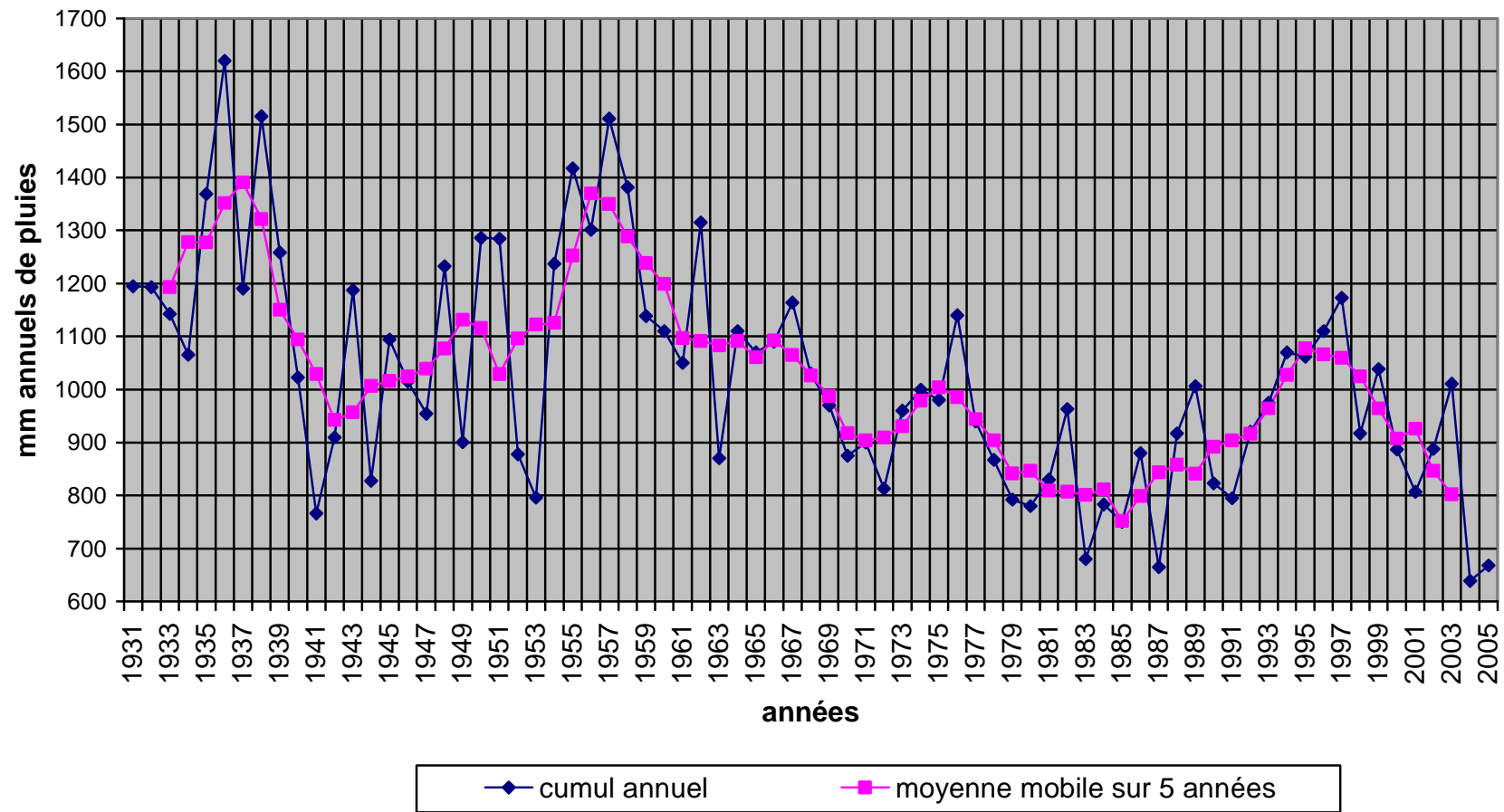
Graphique n°1 : nombre moyen de jours de pluies par mois à Kita.

Ces quantités de pluies mensuelles sont calculées à partir de moyennes inter-annuelles relevées par la CMDT sur la période 1961-1990.

► la pluviométrie est irrégulièrement répartie dans le temps pluriannuel.

Ces évolutions pluviométriques s'insèrent dans la problématique générale des changements climatiques. Or, les débats sur ces évolutions ne sont pas clos et les avis des spécialistes divergent largement. Ainsi, les climatologues ont prouvé que le cœur du Sahara fut jadis verdoyant, mais que ce désert serait stable depuis 2 000 ans. Pourtant, des scientifiques s'attachent à démontrer que le Sahara s'étend de plus en plus rapidement. A contrario, FAIRHEAD, J. et LEACH, M 1998 remettent en cause les fondements de cette théorie de la désertification et dénoncent la forte influence d'un « discours de la dégradation » sur les perspectives et pratiques des chercheurs intervenants dans le développement. Dans cette idée, la désertification ou "avancée du désert" semble être une formule récurrente (trop) utilisée par certains bailleurs de fonds et abusivement relayée par les médias dans le cadre d'un discours ambiant alarmiste, nécessaire à la justification de programmes de " lutte contre la désertification " ou de "lutte contre la pauvreté" au Sahel.

Quoiqu'il en soit, **cet ouvrage mettant en évidence des changements de situation à l'échelle d'une ou deux générations humaines, on ne peut donc parler de changements climatiques, ces derniers intervenant à une échelle de temps incommensurablement plus longue que celle des changements anthropiques en présence. En revanche, il est fort utile d'observer l'évolution de la pluviométrie dans la région.** En effet, il est évident qu'elle exerce une forte influence sur le milieu, à commencer par la production des récoltes. C'est pourquoi nous avons particulièrement observé l'évolution des précipitations annuelles de la ville de Kita durant les 75 dernières années. Toutefois, là encore, nous devons conserver à l'esprit que cette période est trop courte pour permettre de dégager une tendance fiable et en tirer des conclusions sur une évolution pluviométrique globale. Pour s'en tenir aux faits observables, étudions la courbe de la pluviométrie annuelle de la station de Kita depuis trois quarts de siècle :



Graphique n°2 : Evolution des totaux pluviométriques annuels de la station de Kita sur la période 1931-2005.

La première impression d'ensemble est **une baisse générale des précipitations au cours de la période observée**. En effet, si la moyenne des précipitations annuelles de la station de Kita s'établit à près de 1 022 mm sur la période 1931-2005, les fluctuations internes sont importantes. Durant la première moitié (1931-1968) de la période considérée, la moyenne annuelle est de 1144,6 mm contre seulement 899,3 mm pour la seconde (1969-2005), soit une différence nette de 245,3 mm correspondant à une variation de 21,4 % ! Le graphique montre notamment une nette baisse globale des précipitations sur la période allant de 1956 à 1986. Les décennies 1960, 1970 et 1980 ont été nettement moins arrosées que les décennies 1930 à 1950.

Depuis 1987, le niveau pluviométrique retrouve-t-il des valeurs "normales", proches de celles d'avant 1960 ? Au regard de la baisse importante de la pluviométrie enregistrée durant cette dernière décennie, cette micro-période (1992-1997) de bonne pluviométrie ne semble être qu'une "pause" dans le mouvement global plus important précédemment décrit. On peut poser l'hypothèse que nous nous trouvons actuellement dans une période globale de déficit pluviométrique, la décennie particulièrement humide des années 1950 faussant l'appréciation générale.

Le graphique des moyennes mobiles¹⁵ (courbe mauve), permet de lisser les irrégularités annuelles pour dégager des phases pluviométriques. On y voit, par exemple, nettement la période de **sécheresse des années 1980** (la moyenne mobile des précipitations est constamment inférieure à 900 mm de 1979 à 1990 !), comparable à celle que MARIE, J., 1993 décrit (de 1968 à 1990) dans l'ouest nigérien. La tendance observée à la station de Kita suit celle généralement observée en Afrique de l'Ouest. Ainsi, dans le document CMDT-SGT-DDRS de 1996, on peut lire que, dans la zone Mali-Sud : " Par rapport à la période 1930-1960, la période 1956-1985 a connu une baisse des précipitations annuelles de 150 à 200 mm." Le tableau ci-dessous que nous avons réalisé à partir de sources diverses et de nos propres calculs, le confirme.

Station	Latitude	1931-1939	1940-1949	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999
Toukoto	13°27'	-	570	738	641	511	507	607
Djidian	13°12'	808.9	915	981	903	787	773	858
Kita	13°04'	1283.1	990.7	1333	1082	919	807	973
Tambaga	12°58'	1405	1218.3	1435.7	1366	1132	877	1008

Tableau n°4 : comparaison de la pluviométrie décennale de différentes stations du Cercle de Kita. Les chiffres indiquent la moyenne des précipitations décennales en millimètres.

Cependant, pour étudier plus finement l'évolution pluviométrique de la station de Kita, il nous faudrait aussi connaître l'évolution du nombre de jours de pluies, et, en particulier déterminer le nombre de jours de « **pluies utiles** », en s'inspirant de la méthode de GALLAIS, 1967, ce que nous n'avons pu réaliser. Les statistiques CMDT considèrent comme "pluies utiles", toute précipitation durant la période figée allant du 01 mai au 31 octobre, sans autre considération, alors que, selon la méthode de GALLAIS, elles peuvent commencer ou se terminer plus tôt ou plus tard. La période de pluie utile doit être définie par la pluviométrie elle-même et non de manière arbitraire. Ainsi grossièrement comptabilisés, les "pluies utiles CMDT" de la station de Kita pour la période 1995-2000 sont :

¹⁵ obtenues en calculant les moyennes sur cinq années affectées à l'année 3.

Précipitations mai-octobre	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Moyenne 1926- 1975 ¹⁶	Moyenne 1961- 1990	Moyenne 1995- 2000
hauteur de pluies (mm)	1062	1110	1172,9	916,8	1038,3	886,5	1116,4	921,7	1031
nombre de jours	68	76	66	62	78	59	76,6	78	68

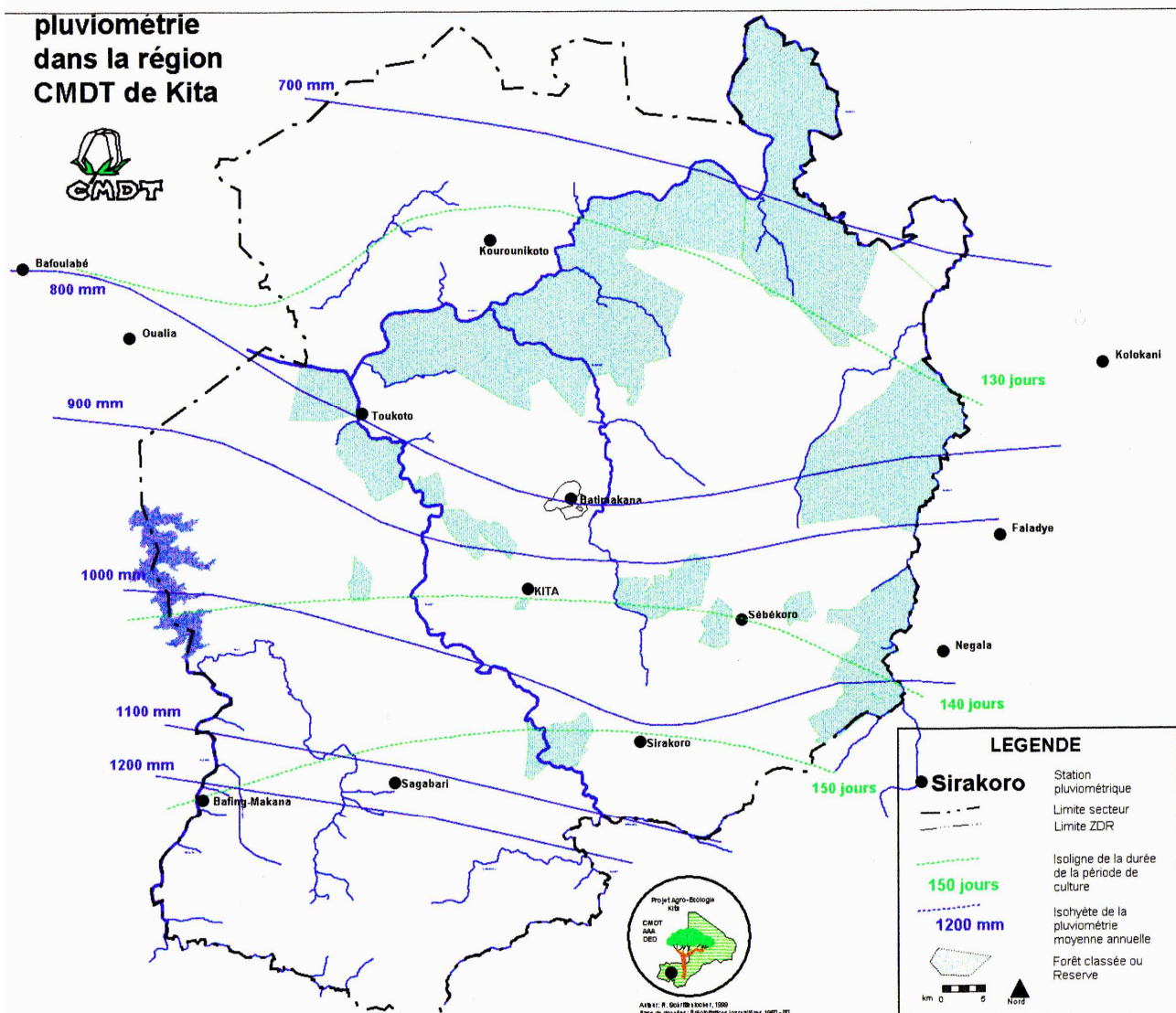
Tableau n°5 : précipitations utiles CMDT à Kita de l'année 1995 à 2000.

La comparaison des deux dernières colonnes nous indique qu'à Kita, les pluies de la période 1995-2000 sont tombées en abondance, mais sur un nombre de jours restreint, c'est-à-dire probablement de manière plus violente et donc moins utiles aux cultures.

HUMBEY, C., 2003 évoque aussi des **changements qualitatifs des caractéristiques de la pluviométrie** : " la saison des pluies commence plus tardivement dans l'année et dure moins longtemps". D'après nos propres observations, l'hivernage s'installerait en effet plus tardivement. Ainsi, en 2002, il est tombé moins de 30 mm de précipitation avant le premier juillet. En 2004, la première pluie significative n'est tombée qu'en début juin, à tel point que, partout dans le pays, les chefs religieux organisèrent des prières collectives pour faire venir la pluie. Cette tendance devra bien sûr être confirmée sur une période plus longue, ainsi que par l'étude de l'évolution de la date de début des premières pluies utiles depuis 1931. Néanmoins, nous pouvons émettre l'hypothèse que, au sein de la tendance pluviométrique généralement en baisse, la réduction du nombre de jours de pluies utiles, associée au caractère plus violent des précipitations, rend plus difficile l'assimilation de l'eau par les sols et peut donc constituer un facteur d'accentuation des changements dans les milieux agricole et naturel.

¹⁶ selon un document statistique anonyme du SLACAER

► Une pluviométrie irrégulièrement répartie dans l'espace.



Carte n°7 : Répartition spatiale de la pluviométrie dans le Cercle de Kita.

Source : SCHRITTENLOCHER, R., 1999.

Sur cette carte, on peut remarquer que, outre le fait que les **lignes isohyètes** sont inclinées vers l'est, ce qui correspond à la tendance générale en Afrique de l'Ouest, **c'est à la longitude de Kita qu'elles sont les plus rapprochées**. Il en découle une **importante fluctuation de la pluviométrie entre les années et entre les lieux**. Ainsi, au niveau du seul village de Tambaga, il est tombé 1257 mm en 2003 et 783 mm en 2004. En revanche, à Katabantakoto, situé à 7 km de là, il est tombé 1301 mm en 2003 et 952 mm en 2004.

Or, c'est la quantité et la répartition dans le temps des précipitations qui conditionne la réussite des récoltes d'une année. Il y a donc, dans la région d'étude, une sensibilité particulièrement importante des cultures aux aléas climatiques. Ce facteur-risque influe fortement sur les stratégies paysannes. Ainsi, c'est pour le limiter et donc maximiser les chances d'assurer leurs récoltes, que les producteurs diversifient leurs spéculations et pratiquent les associations de cultures, et, dans une moindre mesure, ont des champs dispersés dans le terroir.

Hydrographie

Le Cercle de Kita appartient au bassin versant du fleuve Sénégal. Il est traversé par ses affluents permanents :

- le Bafing (et le lac de Manantali) formant la limite ouest du cercle,
- le Bakoye avec ses affluents, dont le Baoulé qui forme la limite Est du Cercle et son affluent le Badinko.

Il existe évidemment beaucoup d'autres cours d'eau (appelés "marigots") et de mares non permanents.

La **violence et l'irrégularité des précipitations** se fait fortement sentir sur le réseau hydrographique : le régime fluvial des cours d'eau de la région est donc très contrasté. A la latitude de Kita, des rivières presque "à sec" en mars-avril telles le Baoulé et le Badinko, se transforment en obstacles infranchissables durant certains jours de la période allant de juillet à septembre. Les petites rivières coulant généralement au sein de galeries forestières, les crues de six à dix mètres par rapport à l'étiage ne sont pas rares. A plusieurs reprises nous avons été contraints de passer la nuit dans des villages car des cours d'eau, d'ordinaires insignifiants, étaient entrés brutalement en crue après une forte pluie, nous barrant la route du retour vers Kita.

Le relief

Le relief du Cercle de Kita est entièrement situé dans le vaste ensemble morphologique du plateau Mandingue.

Le paysage géomorphologique de la région d'étude est dominé par de vastes glacis d'épandage, surfaces d'aplanissements horizontaux souvent armés de cuirasses latéritiques.

Ils sont ponctués par des galeries forestières, par des plaines d'épandage et d'accumulation et surtout par des buttes ou escarpements rocheux omniprésents, petits reliefs gréseux abruptes et escarpés aux formes évocatrices.

On y distingue trois grandes unités paysagères :

- une intrusion de **relief vigoureux**, généralement d'une hauteur de quelques dizaines de mètres ; buttes, massifs rocheux, collines cuirassées ou non, et de plateaux tabulaires fossilisés par une cuirasse. A l'instar de "Kitakuru", colline dominant la ville de Kita et culminant à 600 mètres d'altitude, les roche-mères de la région d'étude sont des roches sédimentaires anciennes, presque exclusivement du grès. Ce dernier est dur, assez résistant à l'érosion et de couleur claire. Ces strates de grès sont parfois intercalées de fines couches d'argilite et de siltsone aux couleurs noirâtres ;

- des **glacis d'épandage**. Ce système de basses collines, de basses croupes et de glacis carapacés ou surfaces de cuirasse latéritique occupe 65 % de la surface de la région d'étude. On peut distinguer deux niveaux de glacis : il y a tout d'abord les hauts glacis où l'érosion domine avec des sols très pauvres. C'est le domaine des "bowé" (appelés localement "fuga"), étendues incultes à formations herbacées diffuses et parsemées de termitières grises à chapeau dites "termitières champignons". On rencontre ces « bowé » sur les plateaux fossilisés par une cuirasse affleurante ou sub-affleurante, recouverte par endroit de limons hydromorphes (mares de cuirasses). Des graviers et blocs de latérite en encombrant souvent la surface. Réservés au parcours du bétail, les « bowé » sont parfois mités par des poches de culture. Il y a ensuite des bas glacis

d'accumulation aux sols plus riches. C'est le domaine des savanes arbustives, arborées, plus rarement boisées ;



Photographie n°2 : glacis d'épandage ou « bowé » aux environs de Kita.

- des **bas-fonds** ou plaines d'épandage : espace dépressionnaires mis en valeur par le riz pluvial et les cultures de contre-saison. Une partie du matériel érodé forme les fluvisols (sols hydromorphes peu évolués d'apport alluvial) et les vertisols dans les bas-fonds.

Les sols

Les sols de la région sont de type ferrugineux tropical, peu profonds, maigres et recouverts par endroits de larges surfaces cuirassées latéritiques. Ils sont plus ou moins indurés et lessivés. On distingue les sols sur glacis, les sols sableux et les sols de bas-fonds.

D'après DIARRA 1998, les types de sols les plus répandus dans le Cercle sont les sols ferrallitiques caractéristiques de la zone soudanienne : lixisols et acrisols (sols ferrugineux lessivés), les sols azonaux, comme les leptosols (sols minéraux bruts d'érosion) et les regosols (sols limoneux d'érosion peu évolués parfois cuirassés). Ils sont souvent interrompus par des cuirasses latéritiques. Sur le relief, on trouve des lithosols : sols minéraux bruts d'érosion sur cuirasse constitués par 5 à 15 centimètres de matériaux gravillonnaires reposant sur la cuirasse ferrugineuse. Sur les versants, on trouve parfois des sols ferrallitiques gravillonnaires plus profonds, bien drainés et poreux.

Nous ne détaillerons pas davantage les caractéristiques pédologiques de la région d'étude car tel n'est pas notre propos. Retenons simplement qu'à l'exception du Kaarta (nord du Cercle) et de quelques "poches" situées au sud du Cercle, ce sont des sols issus d'un substratum gréseux. Ils sont donc sablonneux (ou sablono-limoneux), déstructurés, chimiquement pauvres et naturellement lessivés par endroits. Ils possèdent un volant hydrique faible, sont fortement

sensibles à l'érosion et à la striga¹⁷. D'une manière générale, les sols de la région d'étude sont pauvres en humus, peu fertiles et ils se dessèchent rapidement. L'alternance des saisons sèches et pluvieuses constitue un facteur supplémentaire accélérant leur dégradation.

Ces sols sont donc propices à la culture de plantes peu exigeantes comme le sorgho et surtout l'arachide. Toute culture commerciale intensive, comme celle du coton, ne peut y être réalisée sans apport massif d'engrais. On verra comment les paysans utilisaient traditionnellement les légumineuses et les longues jachères pour fertiliser naturellement ces sols.

AGOSSOU, G. et al., 1996 estiment que 56,3 % de la superficie du Cercle, soit 19 840 km² est cultivable. WIBBE-ROGG, B. et al, 1998, confirment que : "57 % de la superficie totale du Cercle de Kita est donc prédestinée pour l'agriculture, ce qui représente une superficie de 20.092 km²." Selon un rapport de la CMDT de 1999, « 54 % des terres du Cercle de Kita seraient arables avec des sols bien drainés et profonds, contre 43 % de terres non arables, aux sols très sensibles à l'érosion hydrique et peu profonds. ». Parmi celles-ci, les plaines limoneuses potentiellement aptes à l'agriculture représenteraient 29 % des sols du Cercle, soit 1 047 770 hectares. **Même si elles demeurent pauvres sur le plan agronomique, plus de la moitié des terres du Cercle de Kita sont donc cultivables.** Toutefois, nous verrons que c'est la partie centrale du Cercle (autour de Kita, Djidian et Sébékoré) ainsi que le Kaarta qui concentrent à la fois les terres les plus fertiles et donc les plus fortes densités de population, et que certaines localités connaissent des pénuries de terres cultivables, sachant qu'au nord et au sud du Cercle, se trouvent de vastes régions forestières quasi inhabitées. Ces chiffres moyens masquent donc une grande diversité de situations.

Qu'en est-il du rapport terre cultivable / terres cultivées ?

Selon AGOSSOU, G. et al., 1996, : " Les ressources en terres agricoles dans le Cercle sont estimées à 865 000 hectares dont 127 000 hectares en cultures et jachères récentes et 737 000 ha de terres en friche, potentiellement cultivables. D'après BINNEWERG, I, 2004, la superficie cultivable (du Cercle de Kita) serait de 980.420 hectares, alors que la superficie cultivée est de 156.782 hectares. **Le taux d'occupation des terres agricoles est donc faible, puisqu'il y a six fois plus de terres cultivables que de terres cultivées dans le Cercle de Kita.** Sur l'ensemble du Cercle de Kita, moins de 8 % des terres arables seraient effectivement cultivées. Le PAT (Potentiel Agro-démographique des Terres), qui correspond au nombre d'hectares cultivables en réserve pour chaque hectare cultivé, serait de 5,3, alors que la FAO estime qu'à 2, il est suffisant pour permettre les rotations et garantir le maintien du potentiel productif. La surface exploitée donne un ratio de 0,5 ha/hab., ce qui reviendrait à 7 hectares par habitant. Le rapport AGE 1996 nous rapporte que les superficies cultivées (y compris les jachères) ne représentaient que 7 % des superficies des Arrondissements de Djidian et Kokofata.

Malgré le développement des cultures commerciales, les céréales demeurent les plus cultivées en terme de superficies. En 2001, 94 % des exploitations agricoles de la région CMDT de Kita cultivaient du sorgho (sur 56.000 hectares) contre seulement 33 % de mil (sur 9.750 hectares). Outre la qualité des sols, c'est la pluviométrie de la région de Kita (autour de 900 mm annuels) qui est plus favorable au sorgho qu'au mil, ce dernier étant plus sahélien. Par ordre d'importance dans l'occupation de l'espace agricole de la région de Kita, on trouve : sorgho, coton, arachide puis, bien après, mil, maïs et niébé.

¹⁷ plante parasite des cultures vivrières qui prolifère lorsque les sols sont « épuisés ».

La végétation

La région d'étude est le domaine des forêts claires et de la savane boisée, même si on y rencontre également de la savane et de la steppe. Des forêts-galeries couvrent la majorité des cours d'eau de moyenne amplitude.

Le couvert forestier occupe une vaste superficie du Cercle de Kita. **Kita est le Cercle du Mali qui possède les plus importantes superficies forestières.** Selon GEDURL 2000, on y trouverait 20 % des ressources ligneuses du pays ; et aussi le plus grand domaine classé de la République du Mali. Le domaine classé de l'Etat est la partie du domaine forestier national ayant fait l'objet d'un acte de classement (Loi n°95-004, art. 9), ce qui implique un régime restrictif concernant l'exercice des droits d'usage et d'exploitation. Le seul PNBB (Parc National de la Boucle du Baoulé) couvre une superficie d'environ 11.500 km² (1.150.000 hectares), soit près du tiers de la superficie totale du Cercle. Selon PIRL 1988, s'y trouvent dix autres forêts classées totalisant une superficie de 489.532 hectares et quatre réserves de faune totalisant une superficie totale de 508.900 hectares. Les deux cumulent près de 10.000 km², soit plus de 27 % de la superficie du Cercle.

Au total, le "domaine classé de l'Etat" couvre plus de la moitié de la superficie du Cercle de Kita. La très grande majorité de ces espaces est presque dépourvue d'habitat humain puisque les implantations permanentes y sont interdites. La superficie boisée du domaine protégé de l'Etat¹⁸ est plus difficile à évaluer, notamment en raison de son évolution rapide. Néanmoins, on peut affirmer sans se tromper que **la grande majorité de la superficie du Cercle de Kita est couverte par la forêt.** Dans cette région où il y a encore de grands espaces non défrichés, où la pression démographique est relativement faible et où se pratiquent les feux de brousse et les longues jachères, on ne peut dissocier l'étude de l'utilisation sylvicole, de celle du système agricole et d'élevage. La notion de système « agro-sylvo-pastoral » prend donc ici tout son sens.

Des évolutions récentes :

Si nous n'avons pas pu mesurer quantitativement l'évolution du couvert forestier, tous les témoignages concordent sur le fait que les ressources forestières diminuent et que le rythme de cette diminution s'amplifie. KEINER, M., 1995, un agro-écologiste allemand qui a réalisé sa thèse dans notre région d'étude signalait déjà qu'à Kita "... le potentiel naturel est en baisse permanente et la qualité du bois diminue. Il devient de plus en plus difficile de trouver des espèces de bois appropriées pour les utilisations différentes". Le DGP 1999 du village de Tambaga confirme que : "la disponibilité des ressources en bois diminue de plus en plus avec la coupe abusive et les feux de brousse." Les agents du service forestier de l'Etat incriminent bien souvent le coton, car le développement de l'activité cotonnière à partir de 1995 se ferait au détriment des espaces forestiers. Si cette tendance s'observe nettement, **cette diminution est toutefois demeurée limitée autour des villages, ce qui ne semble pas préoccupant du point de vue environnemental, compte tenu de l'importance des réserves forestières du Cercle de Kita.** Mais la plus grosse menace qui pèse sur le couvert forestier est l'augmentation exponentielle des prélèvements commerciaux qui sont accélérés par la raréfaction de la ressource ligneuse et l'augmentation inexorable de son prix de vente, les deux étant bien entendu interdépendantes. En effet, le SDA (Schéma Directeur d'Approvisionnement) du Cercle de Kita fait apparaître que l'essentiel du bois exploité dans les forêts de l'arrondissement de Sébékoro est

¹⁸ Le domaine forestier protégé de l'Etat est la partie du domaine forestier n'ayant pas fait l'objet d'un acte de classement (Loi n°95-004, art. 12).

destiné au marché urbain de Kati et de la capitale. Dès lors, le bitumage de l'axe Kita-Bamako réalisé en 2007 constitue une réelle menace écologique, la pression augmentant considérablement sur les ressources forestières à l'ouest du Cercle, et les prélèvements s'accroissant fortement (en particulier dans les forêts classées du PNBB), comme cela a été le cas sur l'axe Bamako-Ségou.

Les arbres

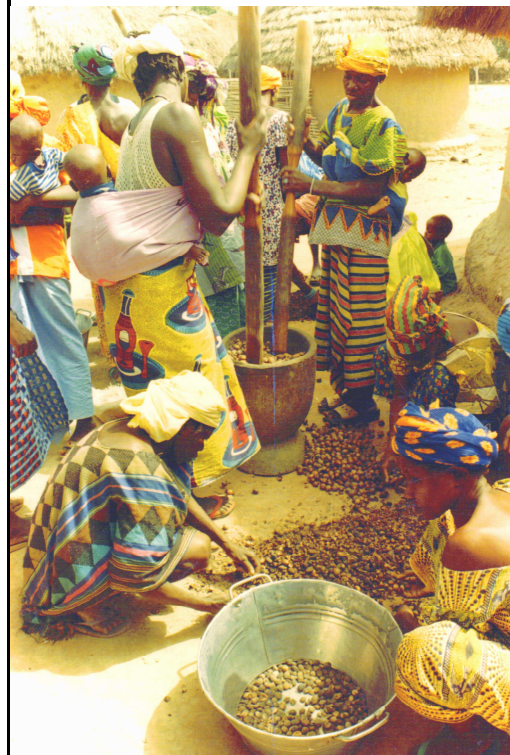
La CMDT, par la technique du « défrichement amélioré » recommande de maintenir quelques arbres lors du défrichement d'une parcelle. Cependant, les arbres avaient déjà traditionnellement leur place dans les finages. Par conséquent sur ce point précis, les pratiques paysannes convergent avec les messages des agents de la CMDT pour conforter la pratique des champs arborés. GOUROU, P., 1991 fait remarquer que : "le paysage prend l'apparence d'un parc, semé d'arbres voulus et recherchés parce qu'ils sont utiles." En effet, lors d'un défrichement, dans la région d'étude, sont épargnées les "espèces utiles" suivantes¹⁹ :

- le **karité*** : (*Vitellaria paradoxa*) appelé localement « see ». C'est certainement l'espèce arborescente la plus appréciée de la région. Omniprésente, elle est systématiquement épargnée lors d'un défrichement, sauf en cas de concentration spatiale excessive. Son fruit arrivant à maturité en hivernage, sa chair est consommée et la noix qu'il contient est conservée jusqu'à la saison sèche, période durant laquelle les femmes disposent du temps nécessaire pour effectuer, le plus souvent collectivement, son processus de transformation en « beurre » de karité. **Principale matière grasse utilisée** dans l'alimentation en milieu rural, ce dernier occupe également une place importante dans la pharmacopée traditionnelle. La vente de ce beurre procure des revenus aux femmes.

¹⁹ classées par ordre décroissant d'importance et de fréquence (noms français puis "nom vernaculaire" puis (*nom latin*)).



Photographie n°3 : noix de karité séchées.



Photographie n°4 : transformation collective des noix de karité en beurre dans le village de Katabantakoto (commune rurale de Tambaga), printemps 2004.

- le **nééré*** (*Parkia biglobosa*), également très présent dans la région d'étude, est notamment transformé en "sombala" pour rehausser le goût des sauces.
- le tamarinier : (*Tamarindus indica*), dit "N'tomi", est utilisé comme médicament et comme boisson rafraîchissante acidulée.
- le **tamba**, (*Detarium senegalensis* ou *Detarium microcarpum*) appelé "N'taba coumba". Ses fruits ovoïdes à la pulpe verte sont consommés. La graine est vendue pour être utilisée comme parure au Sénégal.
- le "N'tomono" (*Ziziphus mauritania*) : Ses petits fruits sont consommés et servent de médicaments traditionnels.
- le "duguta" (*Cordyla pinnata*). Ses fruits sont consommés en période de soudure.
- le baobab (*Adansonia digitata*), "sita", dont les fruits et les feuilles sont consommés en sauce ou en bouillie,
- L'anacardier ou acajou (*Anacardium occidentale*), "somo", dont on consomme la pulpe des fruits. Notons que la graine, qui contient pourtant la noix de cajou, est plus souvent jetée que vendue.

Citons encore quelques espèces arbustives ou lianes :

- la **pourhère**, (*Jatropha curcas*), "bagani". Un projet installé à Kita dans les années 1990 a montré aux femmes comment produire du savon à partir de ces graines. Elle est très présente sous forme de haies-vives dans les champs de la "région de départ".
- Le henné (*Lansonia inermis*) "diabi", arbuste épineux que l'on trouve sous forme de haie-vive et que les femmes utilisent pour la teinture de la peau des pieds et des mains.
- *Landolphia senegalensis* "N'zaban" qui est utilisé dans la pharmacopée et comme boisson rafraîchissante acidulée.

Les espèces fourragères seront citées dans la partie traitant de l'élevage.

D'autres espèces servent de matériaux de construction : "bois d'œuvre" ou "bois de service" :

- le bambou (*Oxytenanthera abyssinica*), "bô" est très utilisé dans la région (pour fabriquer chaises, meubles, lits, etc.),
- le « kalaje » (*Andropogon gayanus* et *Andropogon canaliculatus*) qui est transformé en « secos » (sorte de nattes servant d'armature aux constructions des habitations ou encore de séparations).



Photographie n°5 : homme tressant le seco dans le village de Kouloubou.

Source : HUMBEY, C., 2003

Certaines essences ont des utilisations multiples. C'est le cas des deux suivantes :

- le raphia, (*Raphia sudanica*), "ban" ;
- la pomme-cannelle, (*Diospyros mespiliformis*), "sounsoun".

La sève de la première est mise en fermentation alcoolique pour produire le "ban dji", le vin de palme localement consommé en milieu rural. La deuxième produit un fruit sucré très goûteux.

* : Ces espèces sont protégées au titre de la Loi n°95-004, article 17.

Les produits de la pharmacopée traditionnelle fabriqués à partir des ressources naturelles de la "brousse", sont encore très utilisés dans la région d'étude. Ainsi, Sira NAMOKO de Katabantankoto, nous déclare : "Il n'y a pas d'arbres dans la brousse dont les gens n'ont pas besoin".

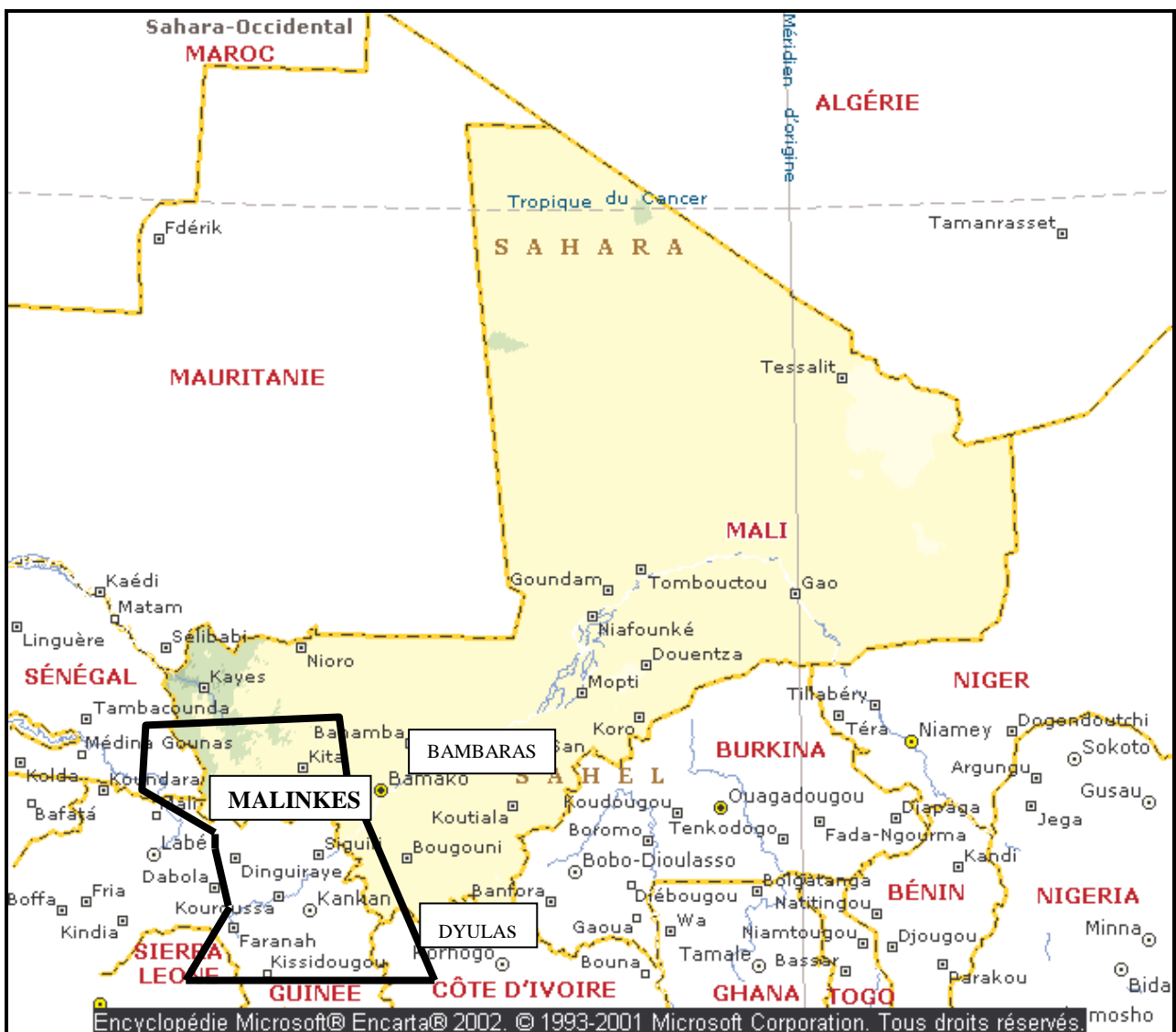
La faune sauvage :

Actuellement, dans la zone centrale du Cercle où la pression démographique est la plus forte, on rencontre surtout des singes et des perdrix sauvages. Par contre, il y a quelques dizaines d'années, les grands animaux (lions, buffles, antilopes phacochères, etc.) y étaient omniprésents. Ils sont aujourd'hui absents de l'arrondissement central de Kita et des régions où la densité démographique est relativement forte. Les activités cynégétiques massives ou illégales, l'accroissement démographique, la descente en nombre croissant et plus au sud du cheptel transhumant, la déforestation et l'extension des terres emblavées, constituent probablement les principales causes de cette évolution. La faune sauvage est donc aujourd'hui retranchée dans les régions où la présence anthropique est minime, telle que le Parc National de la Boucle du Baoulé au Nord-est, et la partie la plus méridionale du Cercle, aux abords des Monts Mandingues et de la frontière guinéenne.

LES HOMMES

Les Malinkés

Dioulas, Bambaras et Malinkés sont trois peuples mandingues. Leur origine géographique est le Mande²⁰ et leur histoire commune est liée à cet empire médiéval du Mali. Ainsi, selon ARNAUD, J-C., 1987, " il n'y a pas là trois langues ni trois peuples, mais un seul groupe ethnique dont l'unité est remarquable". Notre région d'étude constitue l'extrémité nord-est de la vaste aire géographique (matérialisée par l'encadré noir figurant sur la carte ci-dessous) où la culture et la langue malinké prédominent.



Carte n°8 : Situation géographique des ensembles ethno-linguistiques mandingues.

La langue véhiculaire de la région, le malinké, qui appartient au même groupe des langues

²⁰ Le Mande historique se situe en amont de Bamako, soit environ à deux cent kilomètres seulement au sud-est de Kita, dans la région de Sibi et Marena, entre Monts Mandingues et fleuve Niger. De "Mande" proviendrait d'ailleurs l'origine du mot « malinké » (et même, selon CISSE 1970, de "Mali"). Mande, "mandenka" (c'est-à-dire du Mande), ce qui, prononcé en langue locale, est devenu « malenga », ce qui aurait été retranscrit par les Français en « malinké ».

mandingues que le bambara et le dioula, s'en distingue par son accent prononcé, fruit des siècles d'isolement géographique, à tel point que nous avons observé des Bamakois devoir recourir aux services d'un interprète pour être en mesure de comprendre les villageois de la commune rurale de Tambaga. Ces nuances d'accent sont également marquées au sein même de notre région d'étude, par exemple, entre Djidian et Tambaga. S'ils partagent effectivement la même base socioculturelle et linguistique, des siècles de séparation géographique ont donc fait apparaître des divergences assez marquées dans la langue et les coutumes de ces trois peuples mandingues. On soulignera ainsi les caractéristiques particulières de la société des Malinkés de Kita.

Croyances et religions

L'animisme reste encore très présent dans la région d'étude.

Rapportons en quelques exemples :

CAMARA, S. et al., 2000 relatent qu'avant de se lancer dans une opération commerciale, on a généralement recours au féticheur. Celui-ci peut même indiquer le choix des biens à commercialiser. HUMBEY, C., 2003 dans le village de Kouloubou, ainsi que le DGP de 1999 du village de Tambaga signalent tous deux la présence de portions de terroirs interdites aux cultures, en raison de leur caractère maudit, c'est-à-dire habité par les mauvais esprits. En 2002, le jour d'un de nos passages à Tambaga, quelqu'un avait placé un fétiche devant la case de l'imam. Cela avait fait grand bruit, et nous avons ainsi pu juger de la confrontation dans la coexistence de ces deux fortes religions. Le chef du village de Kantila (commune rurale de Tambaga) nous dit également qu'avant l'arrivée de leur imam, il y avait un "bolissonna" ou féticheur. A la périphérie de la ville de Kita, on rencontre souvent des "fétiches", offrandes composées notamment de kolas, posés à même le sol sur des fourmilières. Plusieurs personnes nous ont affirmé que la nuit, en brousse, elles avaient croisé des « djins », sortes de diables nains. La vénération de certains objets (*dio*) relève également de l'animisme.

Les multiples exemples de ce type de croyances attestent que, dans la région de Kita, les pratiques animistes demeurent extrêmement présentes.

La colonisation française a bien sûr tenté d'éradiquer la propension occulte, jugée inquiétante et primitive, qu'incarnait l'animisme, en tentant de lui substituer le catholicisme ; mais, si des conversions au catholicisme ont eu lieu, **les croyances animistes sont demeurées extrêmement présentes chez les Malinkés de la région d'étude.**

Pourtant, seule une petite minorité des individus rencontrés se disent de religion animiste, alors que nous avons constaté que les "gri-gri" et les peurs occultes sont omniprésents. **Si la grande majorité de la population rurale se déclare musulmane, elle n'en demeure pas moins viscéralement attachée aux croyances occultes.** Si l'animisme est demeuré particulièrement vivace en pays malinké, ce n'est plus comme une religion en tant que telle, mais plutôt comme un ensemble de croyances formant une composante indissociable du bagage culturel qui structure encore la société malinké de Kita. Jean GALLAIS évoquait "l'attachement profond à la terre et l'animisme qui le traduit". C'est précisément l'animisme, avec ses pratiques mystiques, qui relie les Hommes à la terre et aux esprits des lieux, qui fonde la légitimité des Hommes à vivre et à travailler sur ces espaces. En ce sens, **il fait fondamentalement partie intégrante de la culture malinké**, à tel point que le combattre revient à saper une part importante de la société malinké. Nous avons relevé que cet ensemble de croyances et pratiques est surtout accentué en pays malinké "profond", à l'ouest de la rivière Bakoye, comme à Tambaga, région enclavée où l'adoption massive de l'islam s'est réalisée plus tardivement.

L'animisme malinké de la région de Kita est marqué par des pratiques que nous avons maintes fois rencontrées :

Le rituel de la **géomancie** est peut-être le plus répandu. Il consiste en l'interprétation de signes à partir d'éléments naturels comme des traces ou des cailloux placés dans le sable ou bien un jeté de koris²¹. En voici trois exemples concrets : un aîné du village de Kouloubou (commune rurale de Tambaga) nous rapporte que c'est la géomancie qui les a dirigés pour le choix de l'emplacement actuel du village. Avant d'établir le marché de Sitantoumou (commune rurale de Bendougouba), les villageois ont eu recours aux services d'un "joueur de sable" pour savoir si l'emplacement était bon puis ont réalisé des "sacrifices" pour faire en sorte qu'il y ait de l'affluence et pour éviter les disputes. Moussa NAMOKO de Kobaronto nous rapporte que : "En matière d'agriculture, chaque année, les gens font « l'orientation » en début d'hivernage : les géomanciens donnent des sacrifices à faire pour que la récolte réussisse."

Il y a également la **cosmogonie**, dont les temples sont les bois sacrés (appelés gwêtu). Nous avons ainsi relevé dans de nombreux villages la présence d'arbres sacrés qui abritent des "djin" (diables ou génies) et devant lesquels on vient faire des sacrifices rituels, par exemple, en début d'hivernage, pour que celui-ci soit productif. Cette pratique, qui semble en régression, est encore largement pratiquée par les ruraux âgés de certains villages. Ainsi, le DGP de 1999 relevait dans le village de Kourounouna : " annuellement, une danse rituelle des femmes autour d'un grand arbre". HUMBEY, C., 2003 évoque les deux "lingués" (*Afzelia africana*) sacrés de Kouloubou qui abritent traditionnellement les jeunes mariés le jour de leur union. Enfin, cette présence de "bois sacrés"²² villageois met en évidence que l'animisme peut marquer directement son emprise sur une portion de l'espace du finage villageois.

On y rencontre encore l'**ésotérisme initiatique**. Si KEITA 1995 relevait dans certains villages la persistance de "sociétés secrètes villageoises" qui pratiquaient l'initiation (*lo*), cette pratique tend à disparaître.

Le **culte des ancêtres**, quant à lui, est fondé sur la notion de Nyama (force mystique) et de purification rituelle.

Enfin, le **totémisme**²³ est encore présent dans la société rurale de notre région d'étude. C'est la croyance en un animal considéré comme ancêtre mythique d'un clan. Il se traduit par des interdits, notamment alimentaires. Ainsi, le totem des NAMOKO de la commune rurale de Tambaga est la hyène ; et les DEMBELE accusent encore parfois sérieusement certains NAMOKO de se transformer en hyène à la nuit venue.

L'islam

Au Mali, **l'islam est la religion de la grande majorité de la population**, et plus de 96 % de la population de la région de Kita se déclare musulmane. Toutefois, cette religion y a été adoptée assez tardivement, puisque, selon HOPKINS, 1972, en 1912, seule un peu plus d'un pour cent de la population rurale de la région de Kita était musulmane. Elle serait apparue ponctuellement à partir du onzième siècle par le biais de religieux (dioulas et marabouts), qui, en se déplaçant, auraient propagé la foi ; mais les conversions massives n'interviennent qu'au dix-neuvième siècle par le biais des guerres menées par El Hadj Oumar TALL puis Samory TOURE, ces derniers utilisant l'islam comme facteur privilégié d'unification de leur empire. De plus, CISSE, D., 1970

²¹ petit coquillage blanc de forme ovoïdale caractéristique, autrefois utilisée comme monnaie.

²² espaces boisés soustrait à toute forme d'exploitation et dont l'accès est réservé.

²³ le totémisme est formellement distinct de l'animisme.

estime que l'occupation française et son caractère coercitif (travaux forcés, impôts élevés, conversion religieuse obligatoire,...) a favorisé, par esprit de résistance, le prosélytisme des musulmans. CLOUET, Y., 1996 confirme que l'Islam, "refuge moral et culturel" "connaît une expansion sans précédent dans l'opposition au pouvoir colonial,...". ARNAUD, J-C., 1987 écrit que : "l'islam est aujourd'hui un facteur d'expansion de l'ethnie malinké." Aujourd'hui **l'islam, pratiqué par la majorité des ruraux, est teinté d'animisme**. A ce propos, GALLAIS, J., 1984 écrit que l'"islam noir" "revu et corrigé", coexiste très souvent avec un legs très important de fétichisme traditionnel...".

Le catholicisme

Il concerne à peine plus de 2 % de la population de la région d'étude. Seconde religion d'importation, le catholicisme a été importé par la colonisation française. Ses adeptes sont particulièrement localisés à Kita-ville (lieu national de pèlerinage annuel), où l'importante communauté réside majoritairement dans le grand quartier de Saint Félix, ainsi que dans le sud du Cercle (Arrondissement de Sagabary).

Le protestantisme

Il constitue la troisième religion d'importation. Des missionnaires évangéliques luthériens font actuellement un prosélytisme actif dans la région d'étude. Ainsi, depuis l'an 2000, un couple suédois réside dans une base aux abords du village de Tambaga. Ils y ont construit une église, un dispensaire, une pharmacie, et tente, par le biais de ces micro-projets et des relations de proximité qu'ils tissent avec les habitants, de rallier les villageois à leur foi.

La démographie

Quelques données :

Contrairement à d'autres régions du Mali, comme celle de Mopti, la région de Kita est un espace d'occupation récente : les villages les plus anciens y ont été créés il y a deux siècles à deux siècles et demi.

Source	Date	Nombre d'individus	Densité	Nombre de villages	Ville de Kita
DELAFOSSÉ 1912	1909	58.493	1,5		
CISSE 1970	1956	150.000	5		
RGP	1976	187.889			17.491
KOENIG 1986	1979		4		
Administration du cercle	1987	236.880			
RGP	1987	213.966		305	22.914
Recensement administratif	1993		5,8		
ODIMO	1994	211.106	5,8		
DNSI	1994	274.600	7	355 (et 896 hameaux)	26.000
KEITA	1995	240.000	6,65	316	
anonyme	1995	268.786			
Recensement administratif	1996	276.686	7		
CMDT	1996	281.897	8	355	
AGE 1996	1996	281 897	8	570	
RGP	1998	301.783	9,35	323	
CHABIRAUD et OFFNER	1998			400	
GEDURL 2000	1999		10,32		
RACE	2001		8,9		
Estimation Personnelle	2005	375.000	10,4		36.000

Tableau n°6 : Evolution du nombre de la population du Cercle de Kita.

Si les chiffres de différentes origines y ont été reportés, il faut souligner, avec MARIE, J., 1993, que, selon les sources, certains chiffres varient considérablement. Par conséquent, il convient de connaître les raisons de ces écarts en s'intéressant au mode de collecte et à la finalité de leur utilisation.

Les deux principaux facteurs de différenciation que nous avons rencontrés sont :

- la prise en compte différentielle de la population de l'ensemble des hameaux d'un village donné,

- la sous-estimation volontaire des chiffres administratifs, notamment parce qu'ils servent de base à l'établissement des rôles d'imposition.

Outre les trois RGP (Recensement Général de la Population) qui, de part leur fiabilité, nous servent de données de base, nous considérons également que les chiffres de la CMDT, de part leur mode de collecte, sont assez proches de la réalité.

Accroissement naturel :

L'examen du tableau n°6 nous révèle que la population du Cercle de Kita, aux alentours de 50 000 habitants au début du siècle, passe à 150 000 dans les années 1950, puis double en trente ans (1958-1998) pour dépasser les 300 000 individus.

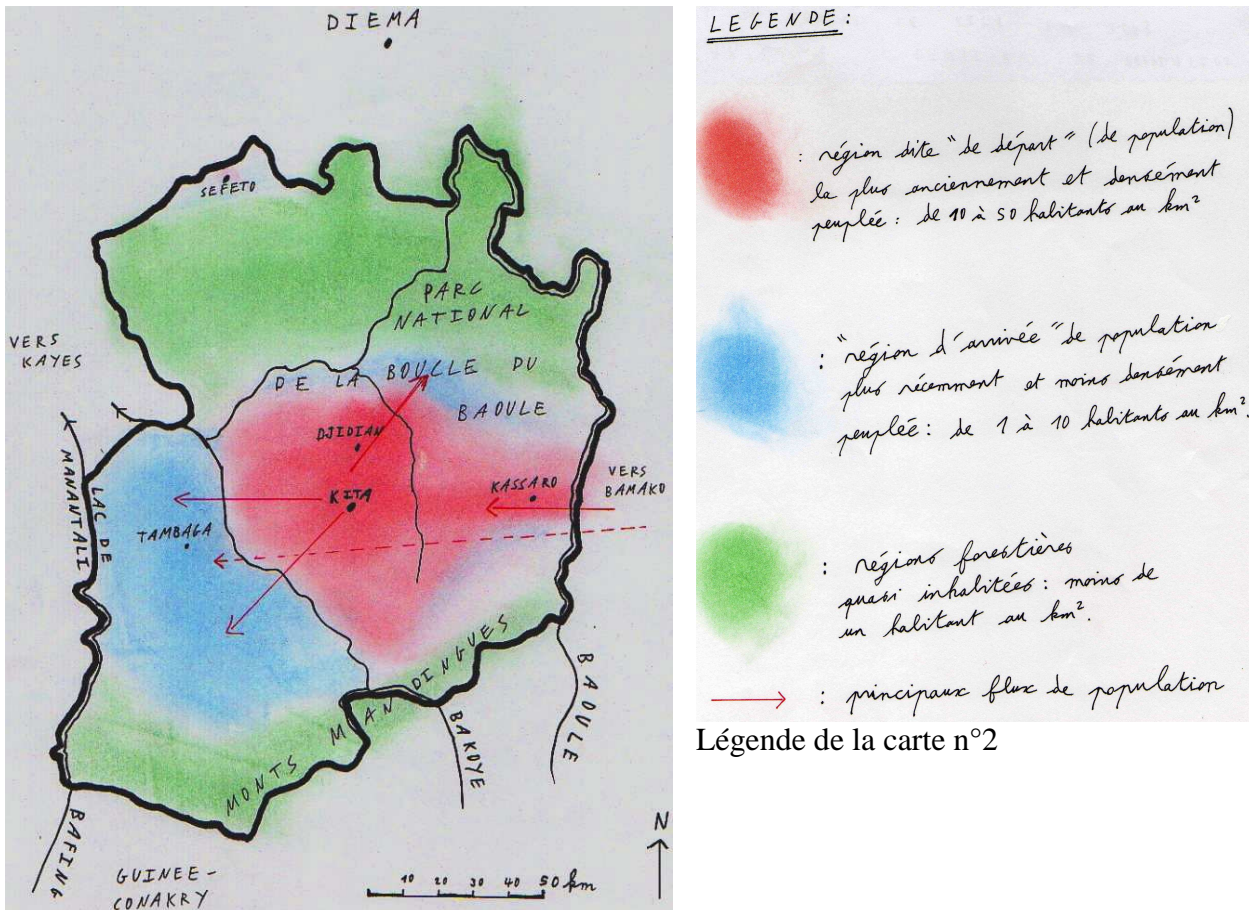
Le taux de natalité dans le Cercle était de 42 pour mille (d'après KEITA 1995) et de 50 pour mille en 1998 d'après le RGP. Le taux de mortalité, de 2,2 % selon KEITA 1995, serait tombé à 17 pour mille, soit 1,7 % selon le RGP 1998. Le rapport CMDT (DERLON et GIRAUDY 1995) relevait que, dans la région de Kita, « la croissance de la population a été faible au cours des quinze dernières années, de l'ordre de 1 à 1,4 % par an ». KEITA 1995 estime, lui, que le taux de croissance démographique est de 2 % et se stabilise avec l'exode rural. Enfin, un document administratif du Cercle, datant de 1998, stipule que le taux d'accroissement naturel était de 2,2 %.

L'accroissement naturel du Cercle de Kita, de l'ordre de 2 % par an, demeure donc sensiblement moindre que celui de la moyenne de l'ensemble du pays : 33 pour mille soit 3,3 % d'après le RGP 1998.

Densités :

A l'image de l'Arrondissement de Djidian, dont la superficie est de 3.180 km², et la population (en 1998) de 32 917 individus, la densité de population actuelle du Cercle de Kita est voisine de **10 habitants au km²**. Elle est largement inférieure à celle du Mali-Sud où les densités dépassent fréquemment les 40 habitants par km², ce qui en fait une région d'accueil de migrants.

Toutefois, cette densité moyenne cache **de grandes disparités dans la répartition de la population sur l'espace du Cercle de Kita**, comme l'illustre la carte n°2 ci-après.



Carte n°2 : Occupation humaine de l'espace du Cercle de Kita

On y remarque que Parc National de la Boucle du Baoulé (PNBB), qui s'étend sur 6 920 km², ainsi que les régions méridionales du Cercle, sont presque exempts d'implantations humaines. A l'inverse, la population est concentrée dans la région centrale (centrée sur la ville de Kita) qui se prolonge au nord-est de Kita (englobant la commune rurale de Djidian) jusqu'à Moro-Moro, ainsi que sur l'axe de pénétration Kita-Bamako. Nous dénommons cette région la plus fortement peuplée « région de départ » ; et verrons que c'est principalement la saturation foncière des finages qui poussent les descendants à s'installer sur des terres plus lointaines.

Dynamique historique et spatiale de la population

Les nombreux renseignements que nous avons pu recueillir lors de nos enquêtes portant sur l'historique des villages et l'origine des populations sont concordants : la **colonisation démographique de la région de Kita s'est faite à la fin du dix-huitième siècle** par des populations venant du sud, plus exactement du "Mande" historique. Elles fondèrent les premiers villages situés autour de la Colline de Kita : Kita, Bérénimba, Samé et Boudofo, ainsi que quelques villages situés plus au Sud et à l'Ouest, comme ceux de Katakoto et Tambaga, dans la commune du même nom. L'expansion géographique sur les espaces ruraux de la région d'étude s'est ensuite réalisée de manière progressive et différenciée, au rythme de l'expansion démographique et selon des modalités que nous décrirons ultérieurement.

Région de départ et région d'accueil :

Entre les vastes espaces où la densité de population est inférieure à 1 habitant au km² (marqués en vert) et la région centrale du Cercle (marquée en rouge), où la densité dépasse souvent les 30 habitants au km², se trouvent des espaces en voie de colonisation. Apparaissant en couleur bleue sur la carte n°2 ci-dessus, ils accueillent la population en provenance de la région de départ. Nous appellerons cette région, schématiquement située à l'Ouest de la rivière Bakoye, la « région d'arrivée » ou « région d'accueil ». Dans la région de Kita, nous sommes donc en présence **d'un front pionnier cotonnier où l'extension spatiale des défrichements pour la mise en culture se réalise à partir des régions plus densément peuplées**, en direction des régions forestières. La région Est (Arrondissement de Sébékoré), porte d'entrée du Cercle, est également une "région d'arrivée", bien que plus ancienne. Si son rôle d'accueil des migrants se poursuit, il est aujourd'hui restreint par l'atteinte de la saturation des réserves foncières (ces dernières étant limitées par l'importante prégnance des forêts classées). L'essentiel des immigrants du Cercle de Kita se dirigent à présent vers la (nouvelle) région d'accueil, située à l'Ouest de la rivière Bakoye.

Evolution démographique comparée :

COMMUNES	1976	1987	Evolution 1976-87 en %	1998	Evolution 1987-1998 en %	2001 (RACE)
Bendougouba	5.814	8.886	+ 34,5 %	11.790	+ 32, 6 %	11.148
Tambaga	2.443	4.490	+ 45,6 %	7.125	+ 58,7 %	7.077
Djidian	9.251	12.292	+ 24,7 %	12.410	+ 1 %	18.316
Kassaro	8.481	10.441	+ 18,7 %	11.918	+ 14,1 %	16.574
TOTAL ou moyenne	25.989	36.109	+ 39 %	43.243	+ 19,7 %	53.115
Cercle de Kita	187.889	213.996	+ 13,9 %	301.783	+ 41 %	

Tableau n°7 : Evolution démographique comparée de quatre communes de la région d'étude.

Source principale : les RGP.

Précisons que les chiffres de la population "communale" des années 1976 et 1987 (années où les communes rurales n'existaient pas encore) ont été obtenus en cumulant les effectifs des populations villageoises des localités qui sont aujourd'hui groupées au sein du même espace communal.

Par conséquent, la source et le mode de calcul sont différents (contrairement au RGP 1998, nous avons intégré à la population villageoise certains hameaux éloignés), la comparaison entre les chiffres de 1987 et 1998 ne figure qu'à titre indicatif. Ainsi, il est invraisemblable que la population communale de Djidian n'ait augmenté que de 118 habitants en onze ans, surtout lorsque l'ensemble de l'Arrondissement de Djidian connaît un dynamisme démographique continu, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Source	Date	Nombre d'individus
RGP	1976	21.907
RGP	1987	26.316
AGE	1996	31.097
RGP	1998	32.917

Tableau n°8 : Evolution démographique de l'Arrondissement de Djidian.

On peut remarquer sur le tableau n°7 que la commune de Tambaga, située en région d'accueil,

est, de loin, celle qui connaît l'accroissement démographique le plus important. La comparaison de l'évolution démographique de la commune de Tambaga avec celle de l'ensemble de son Arrondissement de Kokofata (reportée dans le tableau n°9 ci-dessous) confirme la forte augmentation de l'accroissement démographique que connaît la « région d'accueil ».

Source	Date	Nombre d'individus
RGP	1976	16.419
RGP	1987	18.368
AGE	1996	23.237
RGP	1998	27.314

Tableau n°9 : Evolution démographique de l'Arrondissement de Kokofata

D'après le RGP 1998, le taux d'accroissement annuel de la population entre 1998 et 1987 est de 1,9 % dans l'Arrondissement de Djidian, contre 2,9 % dans celui de Kokofata (dont fait partie la commune de Tambaga) ! En ce qui concerne, les exploitations agricoles, le taux d'UPA immigrantes était en 2002-2003 de 25 % à Tambaga, contre 15 % à Djidian.

Bien que la fécondité soit légèrement plus importante à Kokofata, cette grande différence confirme nos observations en terme de migrations de populations entre la région de départ et la région d'accueil. De plus, d'après le recensement de la population de 1987 (source : DNSI), il apparaît nettement que la population de l'Arrondissement de Kokofata est plus jeune que celle de l'Arrondissement de Djidian : les moins de 13 ans représentaient 29,2 % de la population totale de l'Arrondissement de Djidian contre 42,5 % de la population totale dans l'Arrondissement de Kokofata. A l'inverse, les "plus de 60 ans" représentaient seulement 3,6 % de la population de l'Arrondissement de Kokofata, contre 10,9 % dans celui de Djidian. Les témoignages que nous avons recueillis abondent dans le même sens : celui d'une **colonisation récente et rapide de l'espace de la région d'accueil**. Ainsi, un agro-éleveur de Batimakana nous rapporte que : " Auparavant il n'y avait que quelques vieux villages entre ici et la rivière (le Baoulé). Tu pouvais quitter ici pour te rendre à Nafadji sans croiser aucun village, alors qu'aujourd'hui, tu n'es plus gêné par la soif : tu peux passer par 50 villages tellement ils sont rapprochés."

A partir des villages pionniers, la colonisation de l'espace a d'abord été plus importante dans la région de départ que dans la région d'arrivée, en raison, d'une part, de la plus grande accessibilité de la région de départ, plus proche de la capitale et surtout accessible par le train depuis 1912, et, d'autre part, de l'inhospitalité de la région d'accueil : forêts plus denses et humides, propices au développement de maladies comme la bilharziose et l'onchocercose.

Ainsi, en schématisant, on peut dire que la « région de départ » comprenant notamment la ville de Kita et les communes rurales de Djidian et de Bendougouba, est située à l'Est de la rivière Bakoye ; et la principale « région d'accueil » est située à l'Ouest de ce cours d'eau permanent, comprenant notamment la commune rurale de Tambaga. Les deux communes particulièrement étudiées dans cet ouvrage, Djidian et Tambaga, sont choisies au sein de ces deux régions, de manière à pouvoir dégager leurs traits distincts, ce qui pourrait notamment nous permettre de retracer l'évolution démographique de l'ensemble de la région d'étude, ainsi que de dégager les caractéristiques de l'évolution des systèmes agraires et fonciers.

Les mouvements migratoires entre la région d'étude et l'extérieur

Les résultats de nos enquêtes révèlent qu'en saison sèche, une UPA²⁴ sur deux a au moins un de ses membres "résident absent". Un document de l'Administration du Cercle relevait en 1998, pour l'ensemble du Cercle, des « résidents absents » au nombre 6 190 hommes et 4 503 femmes ainsi que des « visiteurs » au nombre de 2 168 hommes et 2 185 femmes. KOENIG, D., 1980 relevait également qu'en moyenne 10 % (soit 1,5 personne) de la population des UPA étaient : "résident absent". Il y aurait une moyenne de 1,6 absents par exploitation agricole (soit 9,4 % de la population totale). DIARRA, T. et al, 1999, quant à eux, estiment que l'absence du domicile principal concerne 3,12 personnes par groupes domestiques (de 18,33 personnes), en comprenant à la fois ceux qui étaient en déplacement dans un autre village pendant les recensements, ceux qui étaient en exode saisonnier et ceux partis en migration de longue durée (ces derniers étant les plus nombreux).

Le DGP 1999 de Katakoto estimait que l'"exode rural" (sans le définir plus précisément) concernait une exploitation sur 12. Le DGP 1999 de Sékokoto relevait que : "toutes les exploitations sont intéressées pour l'exode rural". Le PDESC de Tambaga 2001 estime qu'il y a " plus de 100 émigrés par an" dans la commune.

Les différentes formes de migrations constituent donc indéniablement une composante démographique importante dans la région d'étude, sur laquelle il convient donc que nous nous appesantissions.

La mobilité des jeunes gens.

Qui sont ces absents ? Que font-ils ?

Nous avons choisi de considérer comme "population absente" toute personne résidente au village qui effectue un déplacement d'une durée supérieure à une semaine.

Le facteur temps nous permet ensuite de distinguer nettement deux catégories :

- l'émigration saisonnière qui s'effectue dans un créneau temporel compris entre une semaine et une année. S'effectuant majoritairement en direction des grands centres urbains environnants, elle demeure généralement dans les limites du territoire national
Soulignons au passage que l'émigration saisonnière se différencie de l'immigration saisonnière qui est le fait des gens provenant de l'extérieur des limites de la région CMDT de Kita, comme les navetanes.
- l'émigration de longue durée. Ces "migrants internationaux" ou « exilés » émigrent pour une durée supérieure à une année, généralement hors des limites du territoire national.

L'émigration saisonnière

D'après nos propres enquêtes, dans la région d'étude, l'émigration saisonnière toucherait une UPA sur cinq. Sur l'ensemble de notre échantillon, il y a **en moyenne 0,65 personne concernée par exploitation agricole**. L'émigration saisonnière en saison humide principalement pratiquée par les commerçants, demeure marginale : elle ne concerne qu'une UPA sur 20 et 0,07 personnes par

²⁴ Une UPA est une Unité de Production Agricole, c'est-à-dire une exploitation agricole.

exploitation agricole. Il s'agit donc principalement d'une **émigration de saison sèche**.

L'émigration saisonnière diffère fortement entre les deux types de régions caractérisés :

Nos enquêtes ont montré qu'à Kobe et Batimakana (commune rurale de Djidjan), ce sont plus de 20 % des exploitations agricoles qui laissent partir un ou plusieurs individus en saison sèche. En revanche, seules 9,7 % des exploitations agricoles de la commune rurale de Tambaga, soit deux fois moins, sont concernées.

L'étude des résultats bruts des enquêtes menées par la CMDT en 1995 nous confirme que :

- le Pourcentage d'UPA touchées par les migrations de saison sèche était de 10,9 dans la ZDR (Zone de Développement Rural) de Batimakana (et 9,2 dans celle de Djidjan) contre seulement 3,7 dans la ZDR de Tambaga. En ce qui concerne le pourcentage d'UPA touchées par les migrations en saison des pluies, il est de 5,1 % dans la ZDR de Djidjan, contre seulement 1,3 % dans celle de Tambaga ;

- le taux d'UPA concernées par l'exode en saison sèche était de 38 % dans la ZDR de Batimakana (et 36 % dans celle de Djidjan) contre seulement 10 % dans celle de Tambaga.

Quant au taux d'UPA touchées par l'exode en saison des pluies, il est de 20 % dans la ZDR de Djidjan contre seulement 4 % dans celle de Tambaga.

Nous constatons donc que **le phénomène des migrations saisonnières concerne quantitativement trois fois moins de personnes en région d'accueil qu'en région de départ**, et nous posons l'hypothèse qu'il y a moins d'émigration dans les régions de moindre pression démographique et donc que c'est la pression foncière et démographique qui constitue le principal facteur motivant ce type de migration.

Selon nos enquêtes, la destination de ces émigrants saisonniers est principalement Kati et Bamako (71 %), puis Kayes (17 %) et Kita (7 %).

Il s'agit donc essentiellement d'une émigration urbaine. Quelles en sont les motivations ?

Les réponses obtenues sont sans équivoques : la **raison économique** est citée dans 87 % des cas. En effet, puisque les travaux agricoles sont presque inexistantes en saison sèche, mieux vaut partir en ville à la recherche d'un complément de revenus monétaires. Ces départs permettent aussi de réduire le nombre de bouches à nourrir à partir des réserves céréalières des exploitations agricoles.

Viennent ensuite les raisons d'études (9 % des cas). Ce sont les enfants qui étudient au lycée à Kita ou à l'Université à Bamako, puis enfin les raisons commerciales (4 %).

Presque toutes les migrations féminines sont saisonnières et se réalisent presque exclusivement en saison sèche. Elles relèvent également de ce type de motivation économique auquel s'ajoute, encore plus que dans le cas de la migration masculine, le renforcement des liens familiaux et sociaux, la femme partant le plus souvent chez des ressortissants de sa famille habitant en ville. Elles sont également imputables au désœuvrement agricole qui caractérise la saison sèche, comme en témoigne le fait que les migrations des villageoises en saison sèche ont été considérablement réduites dans les villages où le PAE (Projet Agro-Ecologie) a appuyé la réalisation de périmètres maraîchers villageois. Ainsi, dans le village de Kabe, parmi les 77 femmes qui ont travaillé dans le nouvel espace maraîcher d'un demi-hectare en 2003-2004, 28 avaient préféré partir en migration l'année précédente.

L'émigration de longue durée

Une nécessité économique :

Il s'agit généralement d'un "exil" qui a une dimension internationale, puisqu'il s'effectue souvent à l'étranger. Le terme « exil » est certes un peu fort, mais il a le mérite de souligner, pour ces migrants, le caractère presque contraint par la nécessité de trouver des revenus pour leur famille. Ainsi, il est évident que nombre de Maliens rencontrés en région parisienne n'y vivent, et dans des conditions généralement peu enviables, que par nécessité économique.

Le Mali est un pays d'émigration internationale. Selon CISSE et DIARRA 2003, la diaspora malienne compte quatre millions d'individus à l'étranger (soit le quart de la population malienne totale!). Elle est en grande partie masculine (66 %) et motivée par la recherche d'un travail rémunérateur. Élément d'une stratégie de lutte contre la pauvreté, son but est donc d'obtenir des revenus monétaires. 73 % de ces émigrations se font en provenance du milieu rural. Les migrants maliens viennent essentiellement de la région de Kayes (95 % des Maliens résidants en France) où le phénomène, qui contribue largement au développement local, est traditionnellement ancré dans les pratiques, en particulier chez les Soninkés. CISSE et DIARRA 2003 estiment que les flux financiers transférés par les "Maliens de l'extérieur" étaient de près de 175 milliards de F.CFA (dont 113,28 milliards à travers les réseaux bancaires) en l'an 2000. Prenant l'exemple du Cercle de Yélimané, ces auteurs montrent comment cette manne financière est gérée et investie collectivement : réalisation de projets villageois d'intérêt collectif, paiement d'impôts. De manière générale, **l'émigration des ruraux de Kita est motivée par la pauvreté et le but du voyage est donc la recherche d'argent.** « Ici il n'y a pas d'argent » (à gagner), nous a-t-on dit à plusieurs reprises. La motivation des exilés semble donc la même que celle des migrants saisonniers. Toutefois, l'enjeu est clairement différent, car, si la migration saisonnière ne prive l'exploitation agricole de main d'œuvre que pendant la saison de moindre activité, la carence en main d'œuvre provoquée par l'émigration internationale doit être compensée par les flux financiers qu'elle rapporte.

Le "contrat social" des migrants :

Les ruraux rencontrés dans la région d'étude s'avérant globalement peu loquaces sur le sujet de l'émigration internationale, et leurs informations et représentations pouvant être erronées, incomplètes, embellies ou éloignées de la réalité, c'est auprès de ces exilés eux-mêmes, rencontrés en France ou dans la région de Kita à l'occasion de leur retour au village, que nous avons pu recueillir le maximum d'informations fiables sur le phénomène. A trois reprises, dans notre région d'étude, nous avons pu nous entretenir longuement avec des Maliens résidant à l'étranger et ainsi retracer leur parcours.

Face aux restrictions croissantes de la délivrance des visas aux Africains depuis les années 1990, l'émigration légale par voie aérienne n'est de plus en plus possible que pour les urbains ayant fait des études supérieures. Le circuit de l'exode des ruraux est donc de plus en plus clandestin. Il commence généralement par une périlleuse traversée du Sahara pour rejoindre la Libye, avant de tenter de franchir la mer Méditerranée, parfois via le Maroc. Chaque étape est risquée, incertaine et pénible. On y travaille clandestinement pour gagner juste de quoi payer le passeur pour la prochaine destination. Ceux qui parviennent à rejoindre la diaspora malienne et qui se font employer, par exemple, dans le bâtiment, y fondent une famille, envoient de l'argent à leur famille et ne reviennent que très peu fréquemment dans leur pays, souvent d'ailleurs à l'occasion d'un décès d'un de leurs proches parents. C'est, par exemple, le cas d'un Malien de Montreuil rencontré en avril 2003, à Katabantakoto, un village de la commune de Tambaga, qui, après vingt ans d'exil, avait pris trois semaines de congés dans son entreprise du bâtiment pour revenir dans

son village à l'occasion de l'enterrement de son père. L'émigration internationale, risquée et aléatoire, prend souvent un caractère quasi définitif. D'ailleurs dans le vocable courant, les Maliens disent qu'ils sont "partis à l'aventure".

La migration internationale, à la différence de la migration saisonnière, parce qu'elle prive de façon permanente le groupe domestique d'une main d'œuvre, constitue une perte importante qu'il revient à l'exilé de combler. Nous avons constaté que, le plus souvent, c'est toute la famille qui s'est longuement cotisée pour permettre à son jeune d'initier ce voyage. La migration du jeune est donc l'objet de tous les espoirs. C'est un investissement familial qui doit être rentabilisé. Le jeune individu a donc une pression importante sur les épaules. Il a obligation de résultats. S'il ne parvient pas à renvoyer de l'argent à sa famille, il préfère bien souvent ne pas revenir... Par rapport au sujet de l'exil, nous avons perçu de nombreux facteurs de réticence. Il y a tout d'abord ceux qui prévalent généralement dans tous les types d'enquêtes et qui sont cités en partie méthodologie. Nous avons également perçu une sorte de honte lorsque l'exode ne porte pas ses fruits. Nos enquêtes ont montré que, dans presque un cas sur cinq, les personnes interrogées affirmaient ne pas savoir où se trouve leur membre exilé, ce qui signifie indirectement qu'ils n'en ont aucune nouvelles et donc également aucune retombée monétaire. Lorsque l'exil se solde par cet échec, les villageois préfèrent ne pas le mentionner ou changer de sujet de conversation.

En effet, il est considéré comme honteux que celui que l'on a envoyé n'ait jamais plus donné de nouvelles (parce qu'il est mort durant le voyage, vit dans le dénuement ou a volontairement rompu les relations avec sa famille et sa diaspora). Parce que l'investissement initial n'a pas eu de retour, il y a comme une trahison, une rupture du contrat familial implicite.

Bien que d'une ampleur moindre que dans le nord de la région administrative de Kayes (elle est quasi-"institutionnalisée" chez les Soninkés : voire notamment les travaux de Samba SOUMARE), **l'émigration internationale n'en demeure pas moins une composante importante du fonctionnement de la société de la région d'étude.** En effet, nos enquêtes révèlent qu'elle concerne près de quarante pour cent des exploitations agricoles, avec une **moyenne approchant 1 absent par exploitation agricole.** La comparaison de ces deux chiffres démontre que si le phénomène d'exode touche moins de la moitié des UPA, le nombre moyen de personnes exilées parmi les exploitations agricoles concernées dépasse les deux individus.

La destination de ces "exilés"

C'est tout d'abord l'Europe (28 %) dont la France 18 % et l'Espagne 6 %. Puis viennent les autres pays d'Afrique (23 %), dont la Côte d'Ivoire : 6 %, le Sénégal : 5 %, la Guinée-Conakry : 1,5 %, le Gabon : 3 %, le Congo : 3 %, la Lybie : 3 % et le Maroc : 1,5 %. Notons qu'il semble que la destination favorite ait été la Côte d'Ivoire, mais que depuis les événements politiques de ce début de vingt-et-unième siècle, la grande majorité des ressortissants soient rentrés au village. Ainsi, entre 2003 et 2004, nous avons croisé, dans les villages, plusieurs exilés récemment rentrés de Côte d'Ivoire. Nous en avons particulièrement identifié deux à Batimakana et un à Djinagué. La période à laquelle nous avons mené ces enquêtes correspondait en effet à leur retour massif en raison du violent rejet dont ont été l'objet les "nordistes" de Côte d'Ivoire en 2003. Victimes d'exactions, spoliés et chassés, ils reviennent au village "les mains vides", en situation d'échec et leur réinsertion est difficile. Depuis, la destination d'exil privilégiée semble se réorienter vers le Sénégal.

Néanmoins, une partie de cette émigration de longue durée se réalise en direction des autres villes du Mali dont Bamako (+ Kati) : 22 % et Kayes : 6 %. Enfin, notons que la destination de ces exilés est inconnue dans 19 % des cas.

Qui part ?

- L'émigration (saisonnnière et exil) des jeunes hommes est ancrée dans les pratiques villageoises. DIARRA, T. et al. 2000 ont calculé que le temps de l'activité "voyage " représente près de 19 % du temps d'activité des jeunes hommes non mariés ; et 11,4 % en général pour les hommes et 9,5 % chez les femmes. Le taux de féminité, situé entre 51 % et 52 % de la population, est, outre, l'espérance de vie différentielle, imputable à ce type de migrations de grande amplitude. En effet, c'est parce qu'une partie des hommes de la région est exilée que l'on y rencontre davantage de femmes que d'hommes.

- Si, selon nos enquêtes, il y aurait une moyenne 3 personnes « à l'étranger depuis plus d'un an » par village (soit environ 1% de la population), ces chiffres cachent une importante disparité spatiale : en effet, il apparaît clairement des divergences entre les deux régions caractérisées : « région de départ » et « région d'arrivée ». En effet, dans la commune rurale de Djidian, l'exil est peu pratiqué, puisque nos enquêtes révèlent qu'il y concerne en moyenne 1,7 personne par village. En revanche, dans certains villages de la commune de Tambaga, jusqu'à une vingtaine de jeunes hommes sont exilés. Ainsi, lorsque nous avons enquêté dans les villages de cette dernière commune, on nous a déclaré que le nombre de personnes se trouvant à l'étranger depuis plus d'un an s'élevait à 15 à Djinagué (soit 3,3 % de la population), 16 à Katabantakoto (soit 1,5 %), 12 à Kobaronto (1 %), 6 à Kantila (4 %) et 4 à Kouloubou (1 %). **C'est donc environ 2 % de la population qui se trouve « à l'étranger depuis plus d'un an »** dans les villages de la commune rurale de Tambaga, située **dans la « région d'accueil »**.

Nous observons que, à l'inverse de la tendance observée pour l'émigration saisonnière, le phénomène d'exil est bien plus important dans notre région d'accueil que dans notre région de départ. Quelles en sont les raisons ? Dans la commune rurale de Tambaga, demeurée très enclavée jusqu'en 1997, nous avons observé que l'exode économique est ancré dans les pratiques. Puisque les terres y sont encore largement disponibles, nous posons l'hypothèse que c'est l'enclavement géographique de la région d'accueil : moins de « projets », moins de richesses,... qui en est la raison principale.

- Par ailleurs, l'analyse des données par type d'exploitations agricoles permet de mettre en évidence une différence significative dans l'ampleur des phénomènes d'émigration (saisonnier et exil confondus) entre les types d'exploitation agricole.

Ainsi, c'est au sein des exploitations agricoles les mieux équipées (qui, schématiquement, s'avèrent aussi être les plus grandes et les plus riches) que se concentrent 64 % des personnes émigrées. En effet, les UPA de ce type sont composées d'un nombre d'actifs suffisant pour permettre l'absence d'un ou deux jeunes hommes en hivernage. Parfois, comme dans le cas de deux exploitations agricoles où nous avons enquêté à Batimakana, il s'agit du chef d'exploitation agricole qui possède un deuxième domicile (et une deuxième femme) au Sénégal ou en côte d'Ivoire. DERLON, J-P. et GIRAUDY, F., 1995 confirment que : " Les revenus de l'exode et les travaux salariés en ville apparaissent de manière significative dans deux ZDR à Djidian et à Benduguba". En effet, la région de Djidian comporte un nombre de grandes d'exploitations agricoles équipées bien supérieur à celui de la région de Tambaga. C'est ainsi, grâce à la migration et au commerce pratiqué en saison sèche, que ces grosses exploitations agricoles ont pu se doter d'un matériel agricole attelé bien avant l'arrivée de la CMDT. En revanche, si seulement 18 % des personnes exilées appartiennent aux exploitations agricoles les plus petites et les moins équipées, les trois quarts des exploitations agricoles de cette catégorie comptent des exilés. Ce

sont des exploitations agricoles non viables et, si le départ en exode d'un homme jeune pour la recherche hasardeuse de lointains capitaux aggrave encore le déficit alimentaire familial, il n'en constitue pas moins leur unique espoir de pouvoir améliorer leur très faible niveau de vie. **L'émigration est donc nettement plus important au sein des exploitations agricoles à la fois les mieux équipées et les moins équipées, les premières, par possibilité de libérer de la main d'œuvre pour la recherche de capitaux supplémentaires, les secondes par nécessité, les revenus générés sur leur exploitation agricole ne suffisant pas à leur subsistance.** Dans notre région d'étude, nous avons donc bien observé, comme le souligne MARIE, J., 1993, un "exode de misère" et un exode de "promotion sociale".

Les impacts de ces migrations sur les villages de notre région d'étude

La plupart des membres de la « diaspora » malienne maintiennent des contacts avec leur famille d'origine. Même si seul 4 % des UPA nous ont déclaré recevoir de l'argent de leurs membres exilés, il est probable que cette proportion soit plus importante, les gens étant peu enclins à révéler leurs véritables revenus. DIARRA, T. et al, 1999 relevaient que les cadeaux des "émigrés" représentaient 58,7 % des cadeaux en espèces reçus à Namala. A Kita, cette source de revenus, qui semble plus réduite, est gérée par chaque chef de groupe domestique au profit de son groupe, ce qui n'exclut pas une certaine redistribution communautaire. Il semble donc que l'argent envoyé par l'exilé qui a « réussi » bénéficie essentiellement à sa propre famille au sein du village, sans que cela ne crée de bouleversements importants, ni sur le mode de vie, ni sur l'échelon social, ni n'exerce une influence particulière sur les encadrements traditionnels ou récents. Si l'apport des fonds des exilés constitue une ressource importante pour les villages de la région d'étude, contrairement à la situation qui prévaut dans le nord ouest de la région de Kayes où les ressources de villages entiers sont basés sur ces capitaux venus de l'étrangers, **l'émigration internationale semble n'avoir qu'un impact économique limité**, quoique difficilement mesurable, sur les villageois de la région d'étude.

Des évolutions récentes :

Il ne faut pas oublier une dimension importante de la migration. Dans tous les cas, la mobilité, par la séparation physique de sa communauté, constitue pour le jeune individu **l'occasion d'exprimer une liberté individuelle** qui est très limitée dans son cadre social et géographique originel. Par son départ, il s'affranchit partiellement et provisoirement du poids familial et sociétal. En plus de l'apport financier, les migrants ramènent avec eux les modes de vie urbains : vêtements, équipements (bicyclettes et aujourd'hui mobylettes...), mais aussi un mode de pensée plus individualiste.

En outre, on nous a souvent rapporté qu'il y a un accroissement constant des cas de départs du cadre familial qui se réalisent sans l'assentiment de la communauté. Ce nouveau phénomène de migration touche également les deux sexes et se réalise le plus souvent en direction de la capitale. Son profil est le plus souvent individuel. Les flux migratoires sont importants à contrôler, car ils privent les familles de leur main d'œuvre la plus productive. Ce dernier type de départ est donc perçu comme ayant un caractère particulièrement "honteux", car il s'inscrit en rupture de l'ordre familial et social. Le retour au village de ces individus est très difficile.

CISSE et DIARRA 2003 démontrent que **l'ampleur de l'émigration internationale est**

moindre depuis les années 1980. Le DGP 1999 de Sékokoto relevait que : " L'exode rural autrefois beaucoup accentué commence à diminuer petit à petit". D'après PGRN 1999, dans la commune de Bendougouba, « l'exode rural saisonnier baisse d'intensité ».

En ce qui nous concerne, nous avons constaté une diminution du phénomène d'émigration internationale depuis 1995. Partout où nous avons réalisé nos enquêtes, on nous a affirmé que **les départs en exode se faisaient plus rares**. Nous avons clairement identifié deux raisons majeures à ce phénomène :

- l'accès moins aisé à l'« Eldorado » occidental. Conjoncturellement, la crise en Côte d'Ivoire a eu une incidence marquée.

- la majeure partie de nos interlocuteurs faisait remonter le début de cette tendance à 1995, année de l'arrivée de la CMDT dans la région d'étude. En effet, à Tambaga, région où cet "exode économique" de longue durée était fréquent, l'arrivée de la CMDT a nettement permis de diminuer son ampleur. La "récolte monétaire" procurée par le coton a donc indubitablement incité les jeunes ruraux à demeurer dans leur région originelle et à y vivre de l'agriculture, grâce aussi à la plus grande possibilité offerte par la CMDT de s'affranchir du travail familial collectif, pour profiter de manière plus individuelle de cette source de revenus.

En comparant les caractéristiques démographiques des régions de départ et d'arrivée, nous pouvons mettre en évidence le fait que les cas d'émigrations saisonnières (à l'intérieur ou à l'extérieur du Cercle de Kita) se font des régions les plus densément peuplées vers les régions où les réserves foncières sont plus importantes. Le développement des voies de communication et les ODR (en particulier la CMDT), semble avoir fortement accentué ces migrations vers les régions d'accueil, en particulier celle située à l'ouest du Bakoye.

En revanche, l'émigration de longue durée, à la fois, plus lointaine dans l'espace et plus longue dans le temps, n'obéit pas à cette même logique. Sa pratique est bien plus fortement enracinée dans les régions enclavées où la possibilité de générer des revenus *in situ* est très limitée ; même si, d'une manière générale, les ODR, et particulièrement la CMDT, semble agir comme un frein à cette émigration de longue durée dans l'ensemble de la région d'étude.

Cette représentation succincte de l'espace et des Hommes dans leur enracinement, mais aussi leur mobilité, nous a permis de poser des repères, de faire des constats et d'émettre certaines hypothèses. Cette présentation des caractéristiques globales de notre région d'étude était nécessaire pour cerner le milieu dans lequel s'est déroulé notre recherche.

Nous allons à présent entrer dans la réponse à notre problématique par un développement argumenté sur la dualité du système d'encadrement. Sa mise en évidence nous amène à nous plonger dans le système d'encadrement paysan puis dans celui de l'Etat.

Chapitre 3 :

Les systèmes de production paysans

La première partie de cet ouvrage est consacrée à la dualité des encadrements. Si nous venons de décrire les grandes caractéristiques du milieu humain de la région de Kita, il nous faut approfondir son étude, et, en particulier, connaître les systèmes de production paysans.

C'est en effet nécessaire pour introduire les encadrements paysans et pour comprendre les changements amenés par les Opérations de Développement Rural (ODR) comme la CMDT.

Il existe plusieurs systèmes de production dans notre région d'étude. Si le système de production des éleveurs nomades sera abordé dans le chapitre suivant, il est d'abord nécessaire de bien connaître le fonctionnement du système de production paysan « traditionnel », qui est extensif, mobile et essentiellement vivrier, pour ensuite comprendre son évolution en un système de production plus intensif, spatialement figé et utilisateur de moyens de production modernes.

Il semble que le système agraire de la région d'étude n'a pas encore entraîné de séparation *ager-saltus*, c'est-à-dire qu'entre le champ cultivé, la jachère et la brousse, il y a un continuum dont les frontières sont floues. On peut toutefois se demander si la place plus ou moins importante du coton dans l'assolement et le degré de mécanisation des exploitations agricoles n'ont pas opéré des distinctions au sein du système agraire paysan.

80 % des 12 millions de Maliens vivent en milieu rural. L'agriculture contribue pour environ la moitié du PIB et assure près des trois quarts des revenus d'exploitation. Notre région d'étude étant particulièrement rurale et sa population étant essentiellement paysanne, l'entrée par les systèmes de production nous permet d'introduire très concrètement la question du transfert de compétences en gestion du foncier et des ressources naturelles. En effet, tout système de production est étroitement lié aux ressources de son milieu naturel en raison de la transformation de l'espace de la brousse en champ cultivé. Par conséquent, toute évolution du système de production a inévitablement des interactions directes sur les ressources naturelles. De même, l'évolution des systèmes de production induit souvent des mouvements démographiques, comme le phénomène du navetanat, qui, eux aussi, ont des impacts sur le milieu naturel.

Après avoir abordé la question des ressources naturelles par la perception que les ruraux en ont, nous commencerons par décrire les caractéristiques du système d'agriculture extensif pour mieux mettre en évidence son évolution, ce qui nous amènera naturellement à ses encadrements.

Agriculture et ressources naturelles

ENCARTA 2008 nous rapporte qu'au Mali, l'agriculture occupait, en 2006, 69 % de la population active et contribuait pour 37 % au PNB. Aujourd'hui, **l'agriculture est, de loin, la principale activité économique dans le Cercle de Kita**. Selon DIARRA, T. et al, 2000, près du quart des personnes enquêtées déclarent ne pas pratiquer d'activités secondaires et se consacrer uniquement à l'agriculture. Bien rares sont les familles qui ne la pratiquent pas du tout. Même lorsqu'un individu se déclare artisan, il a toujours quelques champs qu'il cultive en hivernage.

Les écrits des explorateurs et les témoignages indirects des aînés nous dépeignent, dans la région de Kita, il y a un siècle ou un siècle et demi, un milieu rural fort différent de celui que nous pouvons observer aujourd'hui. En effet, il était très faiblement peuplé et les villages vivaient en quasi-autarcie. Les forêts couvraient un territoire plus vaste et les animaux sauvages abondaient. L'apiculture et la riziculture étaient davantage pratiquées qu'aujourd'hui. Jusqu'à la Colonisation française, **l'économie de subsistance reposait moins sur l'agriculture que sur la chasse et la cueillette**. Ainsi, HUMBEY, C., 2003 nous rapporte les propos d'un vieil homme du village de Tambaga : " A l'époque, les gens ne s'inquiétaient pas trop s'il n'était pas possible de faire l'agriculture à cause des guerres. La chasse et la cueillette pouvaient leur suffire pour vivre. " Cette **agriculture minimaliste** était basée sur le sorgho, le vouandzou, puis sur l'arachide. On peut présumer que l'agriculture de subsistance était principalement limitée aux champs de case, les champs de l'actuelle deuxième auréole connaissant de longues jachères. Quant à la troisième auréole, inexistante, elle se confondait probablement avec la brousse. Il faut préciser que les Malinkés de Kita sont certes un peuple sédentaire dont les relations sociales et de pouvoirs dépendent surtout de l'appropriation des droits fonciers, mais qu'ils ne sont pas originellement un peuple de travailleurs de la terre, comme peut l'être le peuple Sénoufo.

De cette période, les Malinkés de Kita ont conservé des **pratiques agricoles très extensives**, consommatrices d'espace, mais qu'on peut considérer comme productives par rapport à l'investissement minime en travail. Ainsi, encore aujourd'hui, dans la région d'étude, le semis est le plus souvent effectué sans labour préalable, après un simple grattage ou hersage, pratique que la CMDT ne parvient guère à modifier. Evoluer dans un milieu où les ressources naturelles, y compris foncières, abondent, incite à minimiser ses efforts. De ce fait, de nombreux cadres de l'Etat, arrivés à Kita en provenance des régions de tradition agricole du Mali Sud, nous ont confié qu'ils trouvaient les paysans malinkés peu entreprenants et peu courageux dans leurs pratiques agricoles. Il peut donc s'avérer pertinent d'appréhender l'agriculture actuelle de notre région d'étude par l'étude des perceptions paysannes relatives au milieu naturel.

Des ressources naturelles inépuisables ! Leur gestion : une préoccupation superflue ?

Notons que le terme «Ressources naturelles» n'existe pas en langue malinké. Lors de nos enquêtes, soit nous avons utilisé l'expression «choses de la brousse» "*wulakòndèfenw*", soit nous avons directement nommé la ressource en question.

Les paysans considèrent l'espace et les ressources naturelles comme un don divin. Selon SANOGHO et al., 2004, pour les "ascendants" : "les ressources naturelles sont un don de Dieu dont l'homme pouvait librement user et abuser, le Tout puissant se chargeant de leur reconstitution." Et surtout, dans l'esprit paysan, elles apparaissent comme infinies et

intarissables, ce qui nous laisse penser que **l'abondance des ressources naturelles constitue un obstacle certain à la prise de conscience par les paysans de la limite de leur renouvelabilité**. Dans les années 1950, un pasteur peul disait à Jean GALLAIS, pour expliquer la légèreté et la souplesse des règles d'accès au pâturage : « *larde fou* », ce qui signifie : la brousse est partout, elle est infinie. Dans ces conditions, les ruraux ne comprennent guère l'intérêt des projets de gestion des ressources naturelles, et ne peuvent adhérer sincèrement aux messages environnementaux qui leur sont véhiculés. Ainsi, on constate que, si les femmes utilisent largement les foyers améliorés, c'est moins par soucis de limiter les prélèvements forestiers que pour réduire la pénible corvée de bois. De même, si l'extension des terroirs, encouragée par la production intensive cotonnière, est bien acceptée, ce serait surtout parce qu'elle permet aux producteurs d'accroître le nombre de leurs dépendants. Au sein de ces stratégies, la préoccupation environnementale, dont la partie la plus visible pour le producteur est la préservation de la fertilité de son sol, ne semble être que très secondaire.

On peut penser, comme GUYON, G., 1988, que « les préoccupations environnementales sont tout à fait louables mais que cela relève d'un luxe des pays riches et qu'il est illusoire de vouloir reproduire ce type de démarche dans des pays tels que ceux de l'Afrique de l'Ouest », surtout quand, parallèlement, les besoins sont énormes en matière de développement sanitaire et scolaire. Pourtant les problèmes environnementaux sont là et les domaines d'intervention des « projets » de développement nombreux : MPP (maintien du potentiel productif) des sols, divagation des animaux, feux de brousse, conflits intercommunautaires croissants,... et il est certainement plus aisé de les appréhender de manière préventive et globale, en prenant en compte l'ensemble des éléments et des relations au sein de l'espace rural. Pour cela, l'approche actuellement privilégiée par les « projets » au Mali est la convention locale de gestion des ressources naturelles. En effet, la baisse de la progression des rendements commence seulement à apparaître dans la « région de départ ». Le changement de logique vers la considération d'un espace fini où ce sont les ressources foncières et naturelles, et non plus le travail humain, qui constituent le « facteur limitant », n'est pas encore effectuée dans la région de Kita. En ce sens, il apparaît difficile au paysan de se projeter dans l'avenir, d'où la difficulté à prévenir une situation préjudiciable. L'abondance des ressources foncières serait ainsi la principale cause de l'échec relatif de l'adoption par les producteurs des mesures de MPP. Le Projet Agro-Ecologie (PAE) Kita (phase 2001-2004), dont l'objectif était d'améliorer la gestion des ressources naturelles, s'est heurté à ces difficultés : comment faire prendre conscience des problèmes à venir ? En revanche, lorsque le PAE a emmené, dans le cadre de visites inter paysannes, des groupes de paysans de la région d'étude dans le Mali-sud pour leur montrer à quelles difficultés ils pourraient être confrontés quand les terroirs seront saturés, les paysans ont été convaincus de la nécessité de mettre en œuvre des mesures environnementales de prévention.

Afin de mieux comprendre comment les paysans perçoivent l'évolution de la fertilité des sols, nous avons réalisé, en 2003, des enquêtes au cours de deux regroupements dans les villages de Djidian et Tambaga. Les participants étaient une quarantaine d'hommes. Le schéma n°1 ci-dessous synthétise les réponses que nous avons obtenues. Le nombre entre parenthèse indique l'occurrence de la réponse à Djidian et celui en italique à Tambaga.

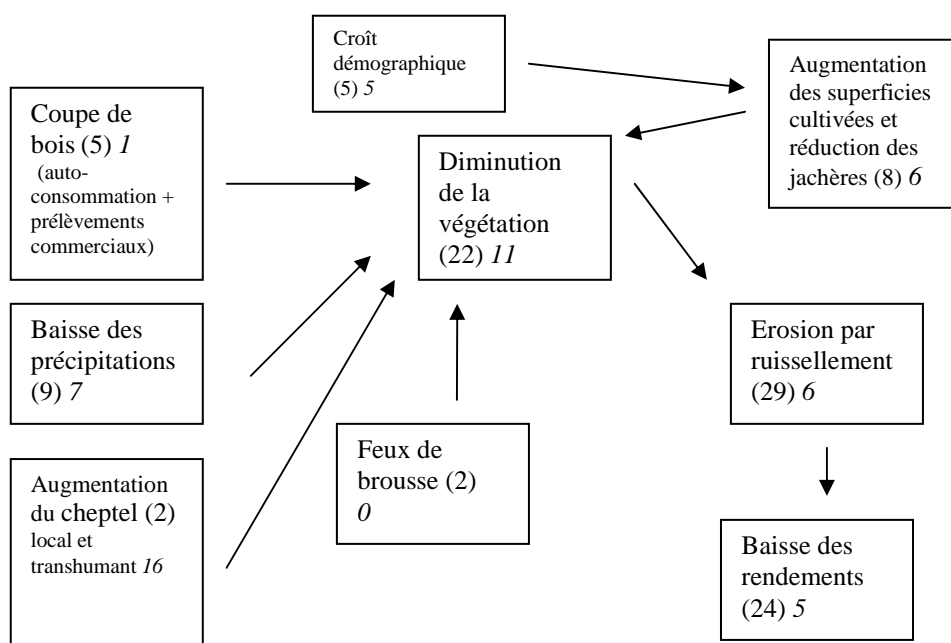


Schéma n°1 : Représentation paysanne de la chaîne de causes à effets des observations de la modification de leur milieu naturel.

Selon cette enquête, les ressources naturelles et la fertilité des sols sont clairement perçues comme étant en diminution. Cela rejoint les résultats des questionnaires n°1 et n°6 selon lesquels 96 % des **personnes interrogées pensent que les ressources naturelles diminuent**. Dans l'ensemble, les paysans possèdent donc une bonne connaissance générale de la chaîne de causes à effets qui conduit à la diminution de la fertilité des sols.

La faute, c'est les autres !

Il faut noter que les éléments naturels comme la pluviométrie leur paraissent agir de façon plus forte que les actions anthropiques. Le fatalisme et la volonté de ne pas accuser un membre du groupe en public, ce travail étant réalisé en assemblée villageoise, y sont certainement pour beaucoup. A Tambaga, on pense que le cheptel transhumant détruit la forêt, alors qu'à Djidian, la relation de complémentarité entre la forêt et l'élevage est mieux perçue.

Les influences humaines négatives sur l'environnement sont souvent attribuées aux actions des ceux venant de « l'extérieur », c'est-à-dire principalement les bûcherons de la ville et les pasteurs transhumants qui fréquentent la région chaque année à la recherche de pâturages. Ainsi, selon un entretien de groupe mené à Djinagué le 11/08/2003, « le surpâturage ne concerne pas les animaux du village mais les animaux des autres ». Aux dires des autochtones, c'est la transhumance qui cause la diminution des grands arbres et ce sont les moutonniers qui allument les feux de brousse. On préfère donc mettre en exergue le rôle destructeur des utilisations et prélèvements allochtones. Bien peu de gens évoquent l'agriculture comme facteur de diminution du couvert forestier. Globalement, les pratiques agricoles ne semblent donc guère perçues comme destructrices ou remises en cause. Cette réaction autocentrée est compréhensible puisque l'agriculture constitue la base de l'économie locale, et qu'elle est une composante essentielle du lien entre l'individu et son environnement social. Cependant, lorsque l'on interroge en *aparte* d'autres catégories d'utilisateurs des ressources naturelles, comme les chasseurs ou les transhumants, l'extension des champs et le défrichement agricole sont cités comme des facteurs de disparition de la forêt et de la grande faune sauvage, preuve que les réponses que l'on obtient

d'un groupe de villageois reflètent mal la somme de ce qu'ils pensent de manière individuelle. L'occupation « récente » de ce milieu géographique, la faible densité de population et l'abondance des ressources naturelles ont amenés les Malinkés de Kita à développer un certain modèle de système de production.

Le système de production extensif

GOUROU, P., 1969 écrit que : "la hache est plus utile que la houe" sur des sols pauvres et il fait justement remarquer que : " une agriculture par la hache et le feu n'investit pas dans la terre. Cela doit aboutir à la modestie des rendements par hectare cultivé." GOUROU, P., 1991 renchérit : "L'essartage²⁵ ... est en plein accord avec la modestie des moyens techniques dont disposent les Africains, et avec leur système foncier qui, en optant pour le contrôle communautaire du sol, ne favorise pas les investissements fonciers".

Dans la région d'étude, nous sortons d'un système traditionnel d'agriculture itinérante sur défriche-brûlis avec de longues jachères. SERPANTIE, G., 1993 écrit qu'il s'agit : "d'un système proche du simple prélèvement, qui privilégie l'adaptation au milieu plutôt que son artificialisation." Rappelons-en les principales caractéristiques.

Un système de production adapté et efficace ?

BADOUIN, R. in VERDIER et ROCHEGUDE 1986 définit la fonction de production comme : "la combinaison homme-terre minimisant l'effort à accomplir pour parvenir au volume requis de subsistance". **Parce que c'est la productivité du travail qui détermine les revenus de l'exploitation, le paysan, pour optimiser son système de production, cherche à maximiser la productivité du facteur le plus rare, ici : le travail, donc la main d'œuvre, tout en utilisant au maximum le facteur le plus disponible, ou le moins cher, ici : la terre. En fait, le travail constitue le « facteur limitant » tant que la grande disponibilité de la terre en fait un facteur au coût quasi nul.** Par conséquent, le paysan adopte une stratégie pragmatique : cherchant moins la productivité de la terre que la productivité du travail, il préfère étendre ses surfaces plutôt qu'intensifier, car **le rendement de l'effort en travail investit dans l'intensification paie beaucoup moins que l'extension des surfaces.**

En outre, une des techniques privilégiées par les producteurs agricoles soudanais en matière de sécurisation alimentaire consiste en la dispersion des surfaces cultivées, d'une part, et en la diversification des spéculations, d'autre part. En effet, l'agriculture extensive pratiquée sur un grand espace, avec de longues jachères, permet une moindre sensibilité à la pluviométrie aléatoire et à la sécheresse, tout en permettant une forte productivité, par un faible investissement en travail. Si les paysans travaillent le plus souvent au maximum de leur capacité de travail, ils hésitent à tenter de gagner plus en intensifiant davantage, car cela implique une plus grande prise de risque (en cas de mauvaise récolte liée à une mauvaise saison agricole). Par conséquent, **tant que la terre n'est pas le facteur limitant, ils préfèrent ne pas trop intensifier, ce qui minimise leur risques tout en optimisant le facteur limitant qu'est la force de travail.**

²⁵ La pratique d'une longue jachère suivie d'une défriche et d'un cycle cultural court est désignée par GOUROU, P., 1982 par ce terme d'"essartage".

N'oublions pas non plus qu'un paysan gère son exploitation sur le temps long (pluriannuel) et que, comme nous le montrerons plus avant, extensifier est aussi une stratégie foncière.

Au-delà de la formule de Paul PELISSIER : « l'intensif nourrit ; l'extensif rapporte », il est aujourd'hui largement admis que, **lorsque la terre n'est pas le facteur limitant, un système extensif paye mieux le travail qu'un système intensif**. PELISSIER, P., 2002 confirme que : "En Afrique noire, la seule productivité qui intéresse le paysan est celle de son travail et non pas celle du sol (...) dans toutes les situations où la terre n'est pas un bien rare, c'est la logique paysanne qui fait le meilleur calcul économique (...) la recherche du rendement ne paye pas parce qu'elle mobilise trop de travail, alors que la productivité maxima du travail est assurée par la consommation de l'espace." Pour GOUROU, P., 1969, ce système de production, plus productif que des techniques plus soignées, génère un rendement à l'hectare moindre, mais rémunère mieux l'effort paysan. MARIE, J., 1993, confirme que : "l'extensif, loin d'être une pratique antiéconomique, se justifiait par l'excellente rentabilité du travail manuel." GOUROU, P., 1982 admire l'adaptation du système traditionnel d'agriculture itinérante sur défriche-brulis aux économies de subsistance et de la diversité de ses formes. Il montre comment les modes d'encadrement des sociétés et leur mode d'adaptation à un milieu donné, génèrent un mode de vie, une "nature" propre à ces sociétés. Si la pratique agricole extensive paraît donc rationnelle dans un milieu où les ressources naturelles abondent, nous verrons que les paysans sont capables d'adapter leurs pratiques lorsque les conditions de leur milieu de production changent. **Le caractère extensif n'est donc pas un signe d'archaïsme de l'agriculture traditionnelle vivrière, mais la réponse la plus adéquate à un milieu physique et à un environnement économique donnés**. Quand la disponibilité foncière demeure importante, la jachère semble être la manière la moins onéreuse de restaurer la fertilité du sol. La jachère de longue durée, très présente dans la région de Kita, constitue donc une des composantes fondamentales de ce système de production.

La pratique de la longue jachère

SERPANTIE, G., 1993 définit la jachère comme étant "l'état d'un terrain laissé temporairement sans cultures". FLEMING, A., 1980 observe que, dans la région de Kita, les exploitations agricoles pratiquent régulièrement des jachères d'une durée de dix à vingt ans et que des jachères de 30 ou 40 ans sont parfois rencontrées !

Il est utile de nous y intéresser particulièrement, d'une part, parce que **la région d'étude possède une tradition de longue, voire très longue jachère** particulièrement ancrée dans son système de production, et, d'autre part, parce que la pertinence du recours à cet élément agraire est actuellement remise en cause par les politiques agricoles menées par la CMDT. En outre, au sein des systèmes de production et des mécanismes fonciers en général, la jachère est un élément d'étude intéressant car nous posons la forte hypothèse que ses modes d'appropriation et d'exploitation constituent une des caractéristiques des systèmes agraires, c'est-à-dire que sa pratique est indissociable de l'organisation spatiale et sociale des finages villageois. **Etudier son évolution pourrait donc nous permettre de mettre en évidence l'évolution agraire et sociale de la société rurale malinké de Kita.**

Rappelons rapidement les avantages que la jachère procure au sein des systèmes d'exploitation :

- elle restitue la fertilité aux sols. En effet, la phase de longue jachère qui suit la culture, grâce à un retour à la savane arbustive ou arborée, permet la restitution naturelle de la fertilité du sol. Selon GOUROU, P., 1969 : "il est fâcheux pour les rendements que la jachère soit abrégée" car il estime que la jachère forestière "devrait atteindre un minimum de vingt à vingt-cinq ans pour restituer à l'agriculteur un sol entièrement régénéré.", ce que confirmèrent ensuite des spécialistes tels que FLORET, C., PONTANIER, R. et SERPANTIE, G., 1993,
- elle lutte contre l'érosion, parce qu'elle améliore la structure du sol,
- elle protège contre les adventices et les parasites des cultures,
- elle fournit bois, pharmacopée et produits de cueillette à proximité des habitations,
- elle fournit un fourrage de bonne qualité au bétail local et transhumant.

En conclusion, nous pensons que, **loin d'être le signe d'une agriculture primitive, comme semble le penser certains techniciens des ODR, la jachère constitue le pilier d'un système de production extensif adapté à la région d'étude.**

Les défrichements :

Lorsqu'il s'agit de défricher une nouvelle parcelle ou une ancienne jachère, hormis les arbres utiles comme le néré ou le karité qui sont généralement épargnés, on coupe les arbres à une hauteur variant de trente centimètres à un mètre car il n'y a pas de moyens de dessouchage. Parce que les souches et arbres morts mettent de nombreuses années à se décomposer, on reconnaît les jeunes champs (hormis ceux de la première auréole) ou jachères à leur aspect hirsute et inachevé, comme l'illustre la photographie ci-dessous.



Photographie n°6 : jeune jachère dans la commune rurale de Djidian, 2002.



Photographie n°7 : jeune champ dans la commune rurale de Kassaro, 2002

Outre les jeunes pousses de sorgho, on y observe des termitières ainsi que des souches (ayant une taille correspondant à une jachère de moyenne durée) encore noircies par la marque du feu.

Les feux de brousse

Le feu de brousse est une pratique traditionnelle largement répandue dans la région. Il constitue une autre composante essentielle de ce système de production extensif.

La législation malienne distingue deux types de feux de brousse :

- Les « feux précoces »

Ils sont définis par la Loi N°95-004 comme : "tout feu allumé **de manière contrôlée** dans le domaine forestier **avant l'assèchement total de la végétation herbacée** et dans les limites de la période autorisée à cet effet." L'article n°4 de l'Arrêté n°95-2487/MDRE-SG du 14 novembre 1995 détermine les modalités de mise à feu précoce dans le domaine forestier de l'Etat et des collectivités décentralisées. Les feux précoces sont autorisés chaque année dans une période fixée par un arrêté du Préfet du Cercle pour chaque commune. Variant avec la latitude, cette période s'étend généralement jusqu'en fin décembre à la latitude de Kita.

Le paysan doit donc concilier cette obligation légale de ne pas faire de feux de brousse trop tardivement dans la saison sèche (ce qui, nous l'avons constaté, n'est pas toujours respecté) et le fait que, comme le souligne GOUROU, P., 1991, un incendie ne doit pas être trop précoce, sinon une petite averse fait repartir les herbes. Durant la période où les feux « précoces » sont autorisés, les herbes n'étant pas encore totalement sèches, le feu ne se propage pas rapidement et reste maîtrisable.



Photographie n°8 : après un feu précoce, à la périphérie de Kita

On y voit que seules les herbes ont brûlés et que les arbres sont préservés.



Photographie n°9 : brousse juste après le passage d'un feu précoce.

Les témoignages des paysans interrogés, complétés par les écrits, nous permettent d'identifier les principaux effets positifs du feu précoce :

- il débroussaille une parcelle avant l'hivernage dans le cadre de la préparation d'un nouveau champ. GOUROU, P., 1991, confirme : "Le feu simplifie le défrichement des terres longtemps en jachère." ;

- il améliore la qualité des pâturages. En effet, l'éradication des chaumes et autres résidus de récoltes permet la repousse d'herbacées à valeur nutritive plus élevée, le feu précoce produisant un choc thermique qui fait repousser certaines herbacées. Attention donc au message univoque des forestiers très conservateurs et de certains écologistes qui diabolisent le feu et sacralisent le couvert forestier ! Nombre d'agro-pasteurs savent qu'un bon pâturage se gère facilement par le feu, et que, lorsque la forêt s'y développe, il y a une perte importante de production fourragère. GOUROU, P., 1969 abonde en ce sens : " Une véritable symbiose s'établit entre les herbes et le feu ; celui-ci peut se propager par les herbes qui, grâce à leurs rhizomes, ne souffrent pas de l'incendie. Les herbes doivent donc au feu de garder leur empire : sans l'incendie, les arbres reprendraient possession du sol." ;

- sans travail humain, il prépare la terre à la culture : le feu précoce ameublir le sol, ce qui conduit PELISSIER, P., 2002 à le qualifier de "bulldozer du pauvre". Pour GOUROU, P., 1991, " Le feu est un remarquable économisateur de force." ;

- il produit une fertilisation minérale naturelle et immédiate du sol.

Mais la pratique du feu de brousse bien maîtrisée dans le temps et dans l'espace possède des avantages qui dépassent largement le seul domaine agricole. Citons encore trois usages rencontrés : l'éloignement des abords des habitations des nuisibles comme les serpents et des parasites comme les tiques, la pratique de la chasse et le rituel animiste.

Enfin, si, considéré isolément, l'impact écologique positif de ces "feux précoces" peut paraître discutable, notamment quand on s'interroge sur leurs effets à long terme sur la structure des sols, ils sont encouragés par des projets agro-écologiques comme le PAE Kita, car **ils constituent le meilleur moyen de prévention contre les feux tardifs destructeurs des sols et de la forêt.**

- Les feux tardifs

Ils sont dénommés "feux de brousse" par la Loi N°95-004 du 18 janvier 1995 fixant les conditions de gestion des ressources forestières, qui les définit comme : " tout feu se développant de manière incontrôlée dans le domaine forestier". Ces "feux tardifs", réalisés à partir du mois de janvier, sont légalement interdits car destructeurs. En effet, **arrivant à une période où la végétation est desséchée**, ils sont **dévastateurs** car, lorsque le vent souffle, ils peuvent carboniser le paysage (et des villages !) sur des dizaines de kilomètres.



Photographie n°10 : quelques semaines après un feu tardif



Photographie n°11 : jeune champ de coton dont les arbres noircis portent la marque du feu.



Photographie n°12 : dégâts aux arbres.

Quelquefois, comme c'est probablement le cas sur cette photographie n°12, les paysans disposent volontairement des branches sous les gros arbres afin de les tuer par dessiccation (ce qui leur évite de procéder au laborieux travail d'abattage).

Les effets négatifs des feux tardifs sont nombreux :

- dangers pour les hommes : villages brûlés,... ;
- accentuation de la déforestation, car, si l'on cherche surtout à brûler les herbes sèches, les jeunes arbres sont souvent tués. Même les plus grands arbres peuvent s'embraser ou sécher en raison des branches coupées par les pasteurs pour nourrir leurs animaux et laissées séchées à leur pied.
- accentuation de l'érosion éolienne et hydraulique des sols ;
- appauvrissement et épuisement à long terme des sols agricoles. Si les feux tardifs permettent une repousse d'herbe verte par choc thermique, selon FLORET C, PONTANIER R., SERPANTIE G, 1993, une grande partie du carbone, de l'azote et du soufre est perdue par combustion. Les mêmes auteurs démontrent que la remontée de fertilité de la jachère est d'autant plus rapide, en particulier durant les premières années, que celle-ci n'est pas soumise au feu tardif ;
- lorsqu'ils ne sont pas entièrement brûlés, on observe une diminution de la fructification des arbres utiles comme le karité ;
- disparition des herbacées et des résidus de récoltes pouvant servir de fourrage pour le bétail autochtone, de fumure organique et de matériaux de construction. L'accentuation de la pression sur la ressource fourrage qui en découle, fait que les éleveurs transhumants doivent couper davantage de branches d'arbres (pâturage aérien), ce qui, nous verrons est une pratique génératrice de conflits intercommunautaires.

La région de Kita produit aujourd'hui beaucoup de coton par des méthodes modernes et relativement intensives. Comment est-on passé en quelques décennies de ce système extensif d'agriculture extensive dominé par la jachère, à des modes de production qui semblent

radicalement différents ? Au vu du changement rapide opéré par les paysans, on peut se demander dans quelle mesure le nouveau système de production introduit par les Opérations de Développement Rural (ODR) arachidières puis cotonnières converge avec la satisfaction des objectifs de l'agriculture paysanne, via une stratégie foncière ? Le coton concoure-t-il plutôt à une logique d'intensification de l'agriculture ou d'extensification des finages, ou bien aux deux à la fois ?

Le coton : facteur d'intensification ou d'extensification des systèmes de production ?

A Kita, y a-t-il plutôt intensification ou extensification des surfaces cultivées ? N'est-il pas paradoxal de constater une extension des superficies cultivées parallèlement à l'intensification des techniques de production impulsée par les ODR ?

L'extension des domaines cultivés

A la question ouverte : "Qu'est-ce qui a changé dans la vie de votre village ces dernières années", 79 % des personnes que nous avons interrogées répondent : "l'augmentation des superficies cultivées". Un vieil homme de Tambaga nous dit qu'il y a encore une vingtaine d'années, on ne voyait presque aucun champ sur toute la distance qui sépare Tambaga de la rivière Bakoye (soit une vingtaine de kilomètres), là où ils sont aujourd'hui omniprésents, preuve de l'extension très rapide des surfaces cultivées dans cette région.

Ces témoignages sont-ils vérifiés par les données dont nous disposons ? On est passé, dans la région CMDT de Kita, d'une superficie moyenne par exploitation agricole de 7 hectares à 8,12 hectares de 1996/97 à 2001/2002, alors même que, durant cette même période, le nombre d'UPA a augmenté de 10,5 %. Selon les statistiques CMDT dans la région de Kita, cette surface cultivée par personne, toutes cultures confondues, est passée, de 0,35 hectare à 0,55 hectare entre les campagnes 1996/97 et 2001/2002, soit une augmentation de 63 %, alors que, dans le même temps, la population de la région de Kita a augmenté de 7 %. Selon nos enquêtes, réalisées en 2003-2004, auprès des paysans de la région de Kita, la superficie moyenne cultivée par exploitation agricole serait de 12 hectares²⁶. Elle aurait donc presque doublé par rapport à l'année 1977 où KOENIG, D., l'estimait à 7 ha. Ces données concordent pour mettre en évidence la **forte extension des surfaces cultivées dans la région de Kita**.

En cela, cette région s'inscrit dans le mouvement observé à l'échelle nationale. Ainsi, selon CMDT-SGT-DDRS 1996, le : "taux de croissance des superficies cultivées est de 7 % par an. La superficie cultivée au Mali-Sud a triplé sinon quadruplé depuis l'indépendance." Selon le document CMDT-DPCG-DTDR 2002 : "durant la période 1988-2000, les superficies cultivées en coton ont pratiquement doublé, passant de 778.100 à 1.412.620 hectares"²⁷, alors que la superficie moyenne par exploitation agricole de l'ensemble de la zone CMDT est de 9,6 ha en 2002.

²⁶ La différence importante entre nos données et les statistiques de la CMDT est due, d'une part, au fait que les chiffres de la CMDT sont basés sur des constatations mesurées alors que nous avons seulement recueillis les chiffres énoncés par les paysans (qui peuvent méconnaître ou avoir tendance à surestimer leurs superficies) et, d'autre part, en raison de la différence entre nos définitions d'une exploitation agricole et donc de son effectif total.

²⁷ Cette hausse est à relativiser par les créations des régions CMDT de Bougouni en 1989 et de Kita en 1995.

Au niveau national, durant la décennie 1990, les rendements cotonniers n'ont pas augmenté alors que la production cotonnière a été multipliée par deux, ce qui signifie que cette dernière s'est réalisée par une très forte augmentation des superficies cultivées en coton. Si Fatimata SOUKO, une paysanne de Batimakana nous explique que : "les superficies cultivées sont plus grandes qu'auparavant parce qu'il y a beaucoup de bouches à nourrir maintenant", le seul accroissement démographique de 3 % par an est loin de pouvoir expliquer l'expansion très rapide des terroirs agricoles. Dès la période coloniale, l'encadrement numériquement limité de la CFDT (Compagnie Française pour le Développement des Textiles) a dû miser sur l'extension des superficies cultivées pour augmenter la production. Aujourd'hui, la stratégie de la CMDT semble consister à compenser la baisse de production due à la stagnation ou à la baisse des rendements dans une région par extension de la culture du coton dans d'autres régions. Cette quête de nouvelles terres fertiles, la CMDT l'a pratiqué au sein des régions où il y a encore des terres à défricher, mais aussi à plus grande échelle, en étendant la « zone CMDT » à la région de Bougouni en 1989, puis à celle de Kita en 1995 dans un souci de produire toujours davantage.

Les intrants et l'extensification :

La stratégie d'extensification des producteurs s'accroît depuis le début des années 1980 avec la hausse du prix des intrants, suite à la baisse de leur subventionnement. Nous avons observé à Kita, et particulièrement dans la région d'accueil où les réserves foncières permettent cette extension, qu'**en réaction à l'augmentation du prix des intrants (engrais en particulier), les producteurs cotonniers réduisent l'utilisation de ces produits et compensent le manque à gagner par une augmentation des superficies** de leur exploitation.

Toutes cultures confondues, **l'augmentation des superficies s'étant largement accélérée depuis l'introduction de la culture cotonnière**, on peut se demander si la politique d'intensification des systèmes de production prônée par la CMDT est un échec. Certainement oui, si l'on considère qu'intensifier c'est produire plus à l'unité de temps sur une surface donnée. Les justifications du modèle de production de la CMDT reposaient, non seulement sur la viabilité agronomique et alimentaire, mais aussi sur la viabilité écologique (produire plus sur des surfaces restreintes pour limiter la déforestation). L'extension galopante des finages au dépend des brousses, les baisses de rendements et la multiplication des conflits fonciers semblent battre en brèche cette argumentation.

Relevons au passage que **nous utilisons soigneusement le terme « réduction » et non celui de « dégradation » des ressources naturelles.** En effet, une dégradation se marque par une modification du couvert ou des sols, c'est-à-dire par une transformation de l'allocation de l'espace sans que la nature de l'espace change (par exemple, une forêt peut laisser la place à une forêt dégradée), alors qu'une réduction se manifeste par une diminution des espaces (de forêts au profit des champs cultivés) sans qu'il y ait modification du couvert ou des sols résultants. De plus, la dégradation des sols et des ressources naturelles au Mali est discutée. Peut-on d'ailleurs parler de dégradation lorsque l'on passe d'un système à longue jachère à un système où les champs sont cultivés en permanence ?

Toutefois, la réduction du milieu naturel, dans le contexte de notre thèse sur la gestion des ressources naturelles pose un problème de fond dans le cadre de notre problématique. En effet, les communes sont amenées à gérer des ressources naturelles qui se réduisent rapidement en raison de l'extensification continue des finages. On pourrait même imaginer une évolution où,

à terme, il n'y aurait plus guère de ressources naturelles à gérer !

Pour comprendre, prévoir et peut-être prévenir cette évolution, il faut en comprendre les motivations.

Une extensification rationnelle ?

Il convient de garder à l'esprit que la logique ancestrale de la société malinké de Kita, comme celle d'autres sociétés paysannes africaines, est façonnée par le fait que la force de travail est le facteur limitant et que l'objectif essentiel était de l'augmenter et de la contrôler. Or, cette logique est actuellement remise en cause par le fait que c'est **la terre qui devient le facteur limitant majeur**. C'est déjà localement le cas dans la région de départ ; c'est une perspective à moyen terme pour la région d'accueil.

A propos de l'extension des domaines cultivés, MIGNOT, A., 1986 évoque un "choix éminemment rationnel". **Cette pratique extensive perdurera tant que la reproduction de la logique paysanne de rationalité, c'est-à-dire de productivité du travail, sera possible par la disponibilité des terres de culture dans un espace non fini**. La faiblesse des densités rendant peu intéressante pour le paysan toute tentative d'intensification, le paysan préfère, partout où c'est possible, l'extensif à l'intensif.

Compte tenu des immenses réserves d'espaces disponibles dans la région de Kita, on peut penser que les actions passant par l'intensification de l'agriculture sont vouées à l'échec. La CMDT aurait donc sous-estimé l'écueil souligné, dès 1972, par PELISSIER, P.: "le progrès technique ne peut atteindre ses objectifs qu'entre des seuils démographiques précis et qu'en particulier, **il est vain de prétendre faire adopter des modes de cultures intensives partout où subsistent des terres** échappant à tout contrôle foncier." PELTRE-WURTZ 1991 évoque également la « difficile intensification du système dans son ensemble alors que l'espace n'est pas encore assez occupé pour constituer une contrainte rendant impérative la stabilisation des champs ». **L'intensification du système agricole dans son ensemble, qui implique une stabilisation des cultures, ne peut donc aboutir tant que la logique paysanne trouve dans ses propres pratiques, c'est-à-dire l'utilisation d'un espace non fini, une issue plus efficace à la croissance des surfaces cultivées.**

Au-delà de la question de la productivité, il faut également se demander dans quelle mesure l'extensification des terroirs répond à des stratégies foncières.

Extension et dépendances : les logiques sociales de l'espace

La région de Kita ne constitue pas réellement un "front pionnier" puisque, dans les parties centrales et sud du Cercle où se pratique la culture cotonnière, il y a un habitat permanent depuis plus de deux siècles. Il en résulte que l'extension des terres de cultures ne s'opère pas, comme dans le cas de certains fronts pionniers, dans un certain « désordre » foncier. Si nous montrons que, dans la région de Kita où les terres fertiles disponibles sont encore globalement très abondantes, **il y a bien, depuis quelques décennies, une « course à la terre » ou « course à l'espace » grandissante, celle-ci s'opère à partir des villages anciens selon les règles des encadrements paysans et selon les mécanismes habituels d'expansion.**

Par ailleurs, l'insécurité foncière, ou plutôt, dans notre région d'étude, sa perspective, issue du dualisme juridique, fait planer une menace sur la reconnaissance des maîtrises foncières, ce qui

incite également à la constitution de réserves foncières par des défrichements anticipatifs. Les enjeux de la conquête et les incertitudes sur les maîtrises foncières entretiennent donc cette « course à la terre ». S'inscrivant, comme dans un front pionnier cotonnier, dans un contexte de colonisation agricole, **l'extension des surfaces cultivées dans la région d'étude de Kita est liée à une logique d'appropriation et de contrôle de l'espace.** PELISSIER, P., 2002 confirme d'ailleurs que : "La société mandingue était et reste donc bien le prototype de celles où l'expansion spatiale constitue la réponse fondamentale à la croissance des effectifs et des besoins." et que le contrôle foncier est devenu un enjeu majeur des stratégies paysannes. MIGNOT, A., 1986 décrit cette logique : "la production des agriculteurs ne se limite pas, le plus souvent, aux quantités indispensables pour la survie" et il ajoute que des logiques sociétales traditionnelles incitent à accroître le nombre de dépendants (et donc des superficies cultivées) ainsi qu'à accumuler les richesses, pour disposer de fortes capacités de redistribution, et donc de prestige sociopolitique. Dans le cadre d'une stratégie paysanne qui se projette dans l'avenir, **il s'agit de marquer aujourd'hui son emprise foncière pour qu'elle assure dans l'avenir une rente foncière, et donc un prestige social. Etendre son domaine approprié, c'est donc aussi étendre ses clientèles à venir, mais c'est également anticiper sur la croissance démographique du groupe familial.** La société malinké de Kita appartient bien à ces "sociétés que le contrôle politique de l'espace dispensait de recourir à l'intensification des pratiques agricoles" décrites par PELISSIER, P., 2002 : " la colonisation des terres neuves est par excellence le domaine des sociétés à fort encadrement traditionnel. Leur expansionnisme trouve un ressort nouveau dans la conquête d'espaces vacants au service des cultures spéculatives, l'ambition économique relayant le projet politique."

Par cette logique consistant à s'assurer la reconnaissance de son antériorité sur l'espace, le paysan a tendance à revendiquer des ressources et des espaces qu'il n'utilise pas et dont il n'a pas la capacité agricole d'exploiter. **Cette stratégie se matérialise par la mise en culture d'une superficie maximale, souvent disproportionnée par rapport au nombre d'actifs disponibles.** SANOGO, B., 1989 parle d' "extension inconsidérée" dans les régions sénoufo où les réserves foncières étaient encore abondantes et gratuites. Quinze ans plus tard, c'est bien la même situation que nous observons dans la région CMDT de Kita. On y retrouve les éléments de cette « course à la terre pour le marquage de l'espace » décrite il y a une vingtaine d'années par TERCIGUEL, Ph. dans l'ouest burkinabé.

L'extension des terroirs cultivés s'inscrit donc dans les logiques paysannes en les renforçant. Le rapport CMDT 1998 précise que le paysan autochtone qui accueille les saisonniers leur concède l'exploitation annuelle d'une parcelle à condition qu'ils la défrichent. De cette manière, le "logueur" récupère ultérieurement la parcelle et étend la superficie de son patrimoine foncier maîtrisé. Nous verrons ci-après comment l'accueil des navetanes, migrants agricoles saisonniers, s'inscrit également dans cette stratégie de "course à la terre" qui renforce le marquage de droits sur l'espace contrôlé, tout en pratiquant une agriculture de plus en plus consommatrice d'espace. Dans un contexte d'afflux massifs de migrants navetanes, le marquage des droits sur les réserves foncières représente un enjeu fondamental en terme de présence foncière. Contrôler de manière évidente un espace permet de le revendiquer puis de l'affecter à d'autres selon des rapports de clientèle. En cela, l'extension agricole impulsée par la CMDT constitue un facteur de développement de droits délégués.

BADOUIN 1986 décrit que la mise en valeur n'a pas le même sens chez le paysan et le développeur : produire plus sur moins d'espace pour l'un, et, pour le paysan, diminuer le travail nécessaire, ce qui passe par l'inféodation de dépendants. Les paysans répondent aux sollicitations des développeurs par des stratégies relevant de leur propre logique ; en particulier

en contrôlant un espace de plus grande superficie par des méthodes culturales extensives et en **cherchant à accroître, non pas la rentabilité du sol, mais la productivité du travail.** MARIE, J., 1993, met particulièrement en valeur les **différences de logiques, de "rationalité" des acteurs en présence.** D'un côté, la logique paysanne pour laquelle prime le maintien de la paix sociale, des valeurs et des règles du groupe social ainsi que la sécurité alimentaire ; de l'autre, l'Etat-nation qui considère la population en présence comme un agent économique devant augmenter sa production, lui-même simple élément d'un vaste projet politique. Selon MIGNOT, A., in VERDIER et ROCHEGUDE 1986 : " Le quiproquo est ainsi permanent entre les planificateurs et (les cultivateurs). Alors que les premiers pensent introduire les paysans dans le système économique moderne, ceux-ci usent des moyens qu'on leur offre pour réaliser leurs objectifs traditionnels : distribuer pour assurer le pouvoir qui leur permet, sans effort, de satisfaire au mieux leurs besoins (...) et, en dehors de cette perspective, ils s'opposent à tout changement." MARIE, J., 1993 renchérit " L'échec de certains projets de développement a souvent été attribué au manque de rationalité économique des populations (...) en réalité, les causes d'échecs (...) sont davantage imputables à l'écart existant entre deux projets souvent antinomiques : celui propre à la société concernée et le projet de développement décidé par les politiques et mis en œuvre par les techniciens." La vision du long terme collectif des concepteurs se heurte donc à celle du long terme individuel des producteurs dont la stratégie est l'exploitation maximale des facteurs disponibles dans l'immédiat afin de disposer de plus d'atouts (économiques, sociaux) pour assurer l'avenir de leur famille. On retrouve la situation ici décrite dans la majorité des régions où sont réunies deux conditions : existence de réserves foncières et capacité des paysans à augmenter leur force de travail.

Les objectifs et surtout **les stratégies temporelles de la CMDT et du producteur diffèrent.** Ce que vise la CMDT est la plus forte production à court ou moyen terme, alors que le paysan se projette dans l'avenir : il recherche la meilleure productivité de son système de production à moyen ou long terme. Alors que la CMDT se fixe des objectifs immédiats (produire x milliers de tonnes supplémentaires l'année suivante), le paysan se projette dans l'avenir, parie sur le développement futur de son exploitation tout en cherchant à assurer au mieux le quotidien.

Des logiques compatibles ?

Dans une même logique rationnelle et adaptative, c'est probablement parce qu'ils jugent que le ratio quantité additionnelle de travail rapporté à la plus value sur la production est insuffisant que les paysans n'adoptent pas les mesures de travail du sol vulgarisées par l'encadrement agricole, comme le labour avant semis. Toutefois, soulignons que les logiques paysannes « extensives » que nous avons décrites précédemment intègrent les éléments techniques proposés par la CMDT, comme les intrants ou la mécanisation, dans la mesure où ils leurs permettent d'augmenter les rendements. **Dans un contexte marqué par une évolution rapide des moyens du système agraire, l'accès à un moyen de production plus moderne, comme la culture attelée, se révèle un facteur d'extensification plus que d'intensification.** TERSIGUEL, Ph., 1994 relève lui aussi que « la mécanisation agricole ne participe pas à la stabilisation des exploitations mais, au contraire, elle incite les paysans à marquer de plus larges espaces ».

De même, nous avons montré, dans la région de Kita, que si les champs de maïs demeurent caractérisés par leur petite taille, en revanche, l'utilisation de l'engrais "complexe" est passée de 19 % à 64 % des parcelles de maïs entre les campagnes agricoles 1996/97 et 2001/2002 (contre 80 % sur l'ensemble de la zone Mali-Sud). La dose moyenne y atteint même 102 kg/hectare en

2001/2002. La densité du maïs a doublé durant ces cinq années pour atteindre 33.624 pieds à l'hectare, et ses rendements, supérieurs à ceux du Mali-Sud, atteignent 1.600 kg à l'hectare (maïs sur de plus petites surfaces). L'augmentation de l'intensification sur les autres spéculations vivrières est beaucoup moins rapide et demeure en deçà du niveau du Mali-Sud. A Kita, si la culture du maïs en plein champ n'est pas encore intéressante, les paysans ont clairement perçu les avantages qu'ils pouvaient tirer de l'utilisation massive d'intrants chimiques, ce qui signifie que **les producteurs ont su adapter le modèle d'intensification vulgarisé par la CMDT en ne retenant que les éléments qui leur permettent d'augmenter la productivité de la culture du maïs**. Les paysans africains ne sont donc pas, comme certains semblent le penser, réfractaires à toute innovation. **Ils y adhèrent dans la mesure où ces changements extérieurs permettent la réalisation de leurs propres objectifs**.

Si les logiques paysannes paraissent donc fortement contradictoires avec celles de l'ODR cotonnière, l'argent généré par la production cotonnière réconcilie les logiques, et, en quelque sorte, l'extension des domaines cultivés matérialise ce terrain d'entente. C'est la confluence des logiques de la CMDT : augmenter la quantité de coton produite (de préférence, par une augmentation des rendements sur les mêmes surfaces) avec celle des paysans : augmenter la productivité du travail (lié au marquage des droits fonciers) qui a produit cette "course à la terre", concrétisée par l'extension galopante des terroirs. **Le système de production et d'encadrement paysan étant déjà intrinsèquement basé sur l'extension des superficies, l'action des ODR ne fait que l'accentuer et le précipiter. La réduction du milieu naturel résulte donc d'abord de la confluence entre les intérêts des paysans et ceux des développeurs**, ces deux logiques différentes se combinant pour amplifier un même effet.

La capacité d'adaptation et d'intégration des systèmes de production paysans à l'innovation agricole

GOUROU, P., 1991 cite des cas où l'insécurité guerrière a obligé certaines populations à produire dans les collines de manière très intensive, preuve de la forte capacité d'adaptation des Hommes aux contraintes de leur milieu. De plus, l'intensification de la culture dans le cadre du système coton correspond à une nécessaire²⁸ adaptation des producteurs à une logique de production d'excédents commercialisables dans le cadre d'une économie libéralisée. **Les paysans sont donc tout à fait capables d'intensifier leur système de production lorsque les conditions de leur milieu de production ou le contexte économique évoluent**.

PELLISSIER, P., 2002, montre, par l'exemple de l'opération arachidière menée dans les Terres Neuves des marges du Sénégal oriental dans la deuxième moitié des années soixante, que l'adoption de certaines techniques agricoles d'intensification peut être rapide et massive. Il évoque « la capacité d'assimilation des paysanneries soudaniennes : loin d'être figées, elles maîtrisent avec une étonnante rapidité les techniques nouvelles qui leur sont proposées, si elles leur sont financièrement accessibles (et augmentent) la rémunération du temps de travail investi ». Il précise que : « dans l'éventail de techniques nouvelles qui leur étaient proposé, ils (les paysans) ont immédiatement sélectionné celles qu'ils pouvaient mettre au service de la conquête de l'espace,... ». **Les innovations, dans la mesure où elles concourent à la**

²⁸ On montre dans cet ouvrage que la culture cotonnière est, dans le milieu rural éloigné des villes de la région d'étude, la seule manière pour le paysan de dégager des revenus importants de sa terre, mais aussi d'avoir accès à la modernisation agricole.

satisfaction des objectifs sociétaux paysans, sont donc rapidement acceptées et intégrées à leur système de production.

On a également remarqué à Kita que, lorsque les pluies sont tardives et que, comme lors de la campagne agricole 1999-2000, le coton ne germe pas, les producteurs ressemment de l'arachide dans les champs. Entre les campagnes agricoles 2001/2002 et 2002/2003, les superficies en maïs ont diminué de 15 % et les rendements de 25 % par rapport à la campagne précédente en raison du retard accusé dans l'approvisionnement en intrants et, dans une moindre mesure, du démarrage tardif des pluies. Cette même année, l'enquête agricole CMDT remarquait que : "la diminution des surfaces de coton et les retards des semis de coton ont permis une amorce de l'utilisation des attelages au niveau des parcelles de riz".

On montrera plus avant la grande réactivité des producteurs de coton aux fluctuations des prix. **Les stratégies adoptées par les paysans sont donc flexibles et peuvent évoluer rapidement en fonction des changements externes** (climat, intrants, prix du coton, etc.) PELISSIER, P., 2002 résume : "Typique aussi est l'attitude des paysans : ouverte (parce que l'aspiration au progrès est unanime), expérimentale (parce que toute innovation est porteuse de risques alors que la tradition les limite), responsable (parce qu'il s'agit en premier lieu d'assumer ses obligations sociales, et d'abord alimentaires)." Bien que l'évolution rapide des systèmes de production implique une certaine remise en cause des systèmes de fonctionnement des encadrements paysans, **le système de production paysan que nous avons décrit, grâce à sa grande souplesse et à ses fortes capacités d'adaptation, n'est pas fondamentalement remis en cause et demeure le système d'encadrement de référence des ruraux. La CMDT a un modèle de développement. Les paysans ne le rejettent pas mais ils tendent à l'adopter sur le temps long au bout d'un parcours qui prend un certain nombre d'années. C'est en tout cas ce que nous inspire la comparaison des systèmes de productions à Kita et dans le Mali-Sud.**

Pour bien comprendre les systèmes de production en présence et donc le système d'encadrement paysan, il faut descendre jusqu'à sa base et étudier le fonctionnement et l'évolution des exploitations agricoles de la région d'étude.

Les exploitations agricoles

Comment peut-on caractériser une exploitation agricole ?

La notion de « famille » est difficile à cerner : la famille restreinte peut se réduire au ménage, alors que la "famille élargie" peut correspondre au lignage et donc comprendre une large partie d'une population villageoise. Dolores KOENIG, dans ses différents travaux, établit d'emblée la correspondance entre ménage (*household*) et "exploitation agricole" (*farm*) : "un ménage se définit fondamentalement comme une unité de production : l'unité qui organise la culture d'une partie des champs communaux et partage la production." (traduit). La CMDT considère également qu'un ménage constitue une exploitation agricole. La notion de ménage, ou famille nucléaire, est aisément saisissable, mais puisque cette étude s'intéresse plutôt au foncier et aux systèmes de production, nous préférons considérer **l'exploitation agricole, que nous appelons encore Unité de Production Agricole : UPA. Unité cohérente de production et de consommation, elle constitue la cellule de base de l'organisation agricole et sociale.** Ainsi, pour BADOUIN, 1986 " Dans le système communautaire lignager, l'exploitation est parfaitement intégrée à l'ensemble de l'organisation sociale et présente une unité certaine."

Nous utilisons également le terme "**groupe domestique**", employé par DIARRA, T et

CAMARA, S. 2000 pour désigner **l'ensemble des individus d'une UPA**. Ce groupe domestique habite l'espace d'un *lu* (ou concession). Le fait qu'en langue malinké, l'exploitation agricole soit désignée par le *lu*, illustre le fait que ce dernier corresponde traditionnellement à l'unité de la production.

Pourtant, le critère d'habitat commun nous paraît moins pertinent car, dans les grandes concessions, il arrive fréquemment qu'un frère marié n'habite plus dans le même *lu* que son grand frère, bien qu'il ait choisi de demeurer provisoirement au sein de l'exploitation agricole de celui-ci. De plus, la multiplication des parcelles individuelles au sein des exploitations agricoles rend plus complexe la délimitation entre une exploitation agricole aux ménages géographiquement distincts et deux exploitations agricoles aux liens de collaboration et d'entraide très fréquents. Ainsi, le départ du *lu* des frères ou des enfants s'effectue normalement à leur mariage, mais différentes exploitations agricoles appartenant à un même lignage peuvent travailler le même champ collectif familial, le produit de ce champ servant à la prise en charge des vieux indigents du lignage. On observe donc que **l'ancienne correspondance entre unité d'habitation et unité d'exploitation tend à disparaître et la limite entre UPA devient moins lisible**.

Cet UPA est aussi une unité économique, une unité de répartition du travail collectif, en particulier agricole. Le chef de famille en est le gérant, le garant du bon fonctionnement du foyer et le premier responsable de la couverture des besoins alimentaires de ses membres. Ainsi, SANOGO, B., 1989 citant ANCEY 1975 définit l'exploitation agricole comme « la collectivité humaine réunissant ses efforts sur les « grands champs » à la condition que leur produit soit affecté en priorité à l'alimentation collective des membres participants au travail et à leurs dépendants inactifs. Parce qu'**une exploitation agricole se caractérise par la communautarisation de la majorité du temps travail et de ses fruits par un groupe familial sur une portion donnée du terroir, nous considérons qu'à partir du moment où un homme marié passe moins de temps à travailler sur le champ collectif que sur ses propres champs, il fait partie d'une exploitation agricole à part entière** et ce, alors même qu'il maintient de forts liens sociaux et d'entraide agricole avec son exploitation agricole-mère. Même si elles sont encore souvent confondues, nous choisissons donc ici de dissocier la cellule familiale et la cellule de production agricole.

Nombre de personnes par UPA :

Dans le système de production paysan qui prévalait il y a quelques décennies, l'exploitation agricole était souvent composée de plusieurs ménages. Si nous ne disposons malheureusement pas de statistiques anciennes à ce sujet, les témoignages que nous avons recueillis parlent de trente ou quarante personnes par exploitation agricole. BADOUIN, 1986 évoque également une quarantaine de personnes "dans le grand carré mandingue".

KOENIG, D., 1986 comptait, en 1978, 14 personnes par « household »²⁹, c'est-à-dire par UPA, et un nombre moyen d'hectares cultivé par cette exploitation agricole de 7 hectares, soit un nombre moyen d'un demi hectare cultivé par personne. Le tableau ci-dessous, réalisé d'après les données recueillies en 1978 par KOENIG, D., 1986, donne les détails de ces chiffres pour les trois classes d'exploitations agricoles choisies par cet auteur en fonction de leur niveau d'équipement.

²⁹ c'est-à-dire par « ménage », même si, avec 14 personnes, il ne s'agit pas, au sens strict, d'un ménage. En fait, le ménage de Koenig est plutôt la population de l'UPA, donc plusieurs ménages.

Type des ménages	Représentativité par rapport à l'ensemble des UPA (en %)	% des superficies totales cultivées (en %)	Surface cultivée par ménage (en ha)	Nombre de personnes par ménages	Surface cultivée par personne (en ha)	Revenu mensuel par personne (ramené en F.CFA)
équipés	12	60	8,93	24,1	0,37	14.835
"adopteurs" ³⁰	58	21	6,20	15,3	0,46	10.033
"non-adopteurs"	30	19	4,07	7,6	0,53	5.522
moyenne pondérée	100	100	7	14	0,5	9 256

Tableau n°10 : caractéristiques des exploitations agricoles de la région de Kita.

Source : KOENIG, D., 1978.

Selon DERLON, J-P. et GIRAUDY, F., 1995, de la CMDT il y avait 13,2 personnes par exploitation agricole en 1995 (contre 13,9 au Mali-Sud). Selon le rapport annuel CMDT 1996, une UPA dans la région de Kita comprend en moyenne 12 personnes. Ce rapport précise aussi que, parmi elles, il y a six femmes et six actifs (des deux sexes) âgés de 14 à 59 ans et travaillant sur l'exploitation. Dans le RGP 1998, il était comptabilisé 43 586 ménages, d'où une moyenne de 6,9 personnes par ménage, et 2,4 ménages par concession, soit 16,5 personnes par *lu*. CAMARA S. et al., 2000 comptabilisaient 18,33 personnes par exploitation agricole en 1999. Dans le document de l'étude menée en 2000 par GEDURL, ce nombre était estimé à 18,5.

Selon la CMDT, la population moyenne par UPA est de 14,9 personnes à Kita en 2001-2002, soit un chiffre inférieur à celui de l'ensemble de la région Mali-Sud : 16,5 personnes. Selon un rapport du chef secteur CMDT de Djidian P/I, daté du 19/02/2003, il y avait, sur le territoire de la commune rurale de Djidian, 16 241 habitants et 1 163 exploitations agricoles, soit une moyenne de 14 personnes par exploitation agricole.

Il n'est pas surprenant que toutes ces données divergent quelque peu, car, non seulement elles ont été réalisées à des dates différentes, mais surtout elles proviennent de sources diverses qui n'ont pas retenu précisément la même définition limitative de l'entité « exploitation agricole ». Plus encore que nos propres données recueillies lors des enquêtes, celles de la CMDT nous servent de référence. Des chiffres ci-dessus, semble se dégager une tendance à l'augmentation du nombre de personnes par UPA. Un des facteurs explicatifs pourrait être l'accroissement démographique ; d'autant que les ODR incitent à constituer des exploitations agricoles de grande taille pour accéder aux intrants et au matériel agricole.

Lors de nos propres enquêtes réalisées auprès des 77 exploitations agricoles représentatives, il est apparu que le nombre moyen de personnes par UPA se situait autour de 17³¹ personnes en 2003 (et variant entre 3 et 51 personnes) avec, comme nous le montrons dans le tableau n°11 ci-dessous, des caractéristiques marquées entre types d'exploitations agricoles.

Précisons que les quatre types correspondent à quatre niveaux d'équipement (mécanisation) agricole : de A : très bien équipées à D : sans équipement. Ils sont détaillés au chapitre 8 page 300.

³⁰ « adopteur » : exploitations agricoles qui ont partiellement adopté ou qui se dotent progressivement des moyens de production modernes qu'on leur propose, à commencer par le matériel attelé.

³¹ N.B. : notre chiffre moyen ne prétend pas représenter l'ensemble de la région. Il aurait certainement été moins important si les deux tiers des exploitations agricoles de l'échantillon n'étaient pas situés dans la commune rurale de Tambaga.

Critères	Type A	Type B	Type C	Type D	MOYENNE Pondérée³²
Représentativité du type par rapport à l'ensemble des UPA enquêtées (en %)	18	54,5	12	15,5	100
Nombre de personnes par UPA	34	17	9,5	4,5	17
Nombre d'actifs par UPA	14	9	6	3	8,6
Nombre de navetanes par UPA	2,2	1,05	0,3	0,05	1
Nombre de bovins par UPA	24	6.5	2	0,1	7,5
Nombre de bœuf de labour par UPA	6,5	1,8	0,4	0	2,1
Nombre de bovins par personne	0,9	0,48	0,21	0,02	0,5
Nombre de bœufs de labour par personne	0,2	0,1	0,04	0	0,13
Superficie de l'UPA (en hectares)	35,5	13,5	3,8	1,6	18,3
Superficie cultivée par personne	1,1	0,8	0,4	0,35	0,73
Superficie cultivée par actif	2,5	1,5	0,6	0,5	1,4
Superficie cotonnière par UPA (en ha)	13	5,8	1,1	0,1	5,6

Tableau n°11 : Caractéristiques des différents types d'exploitations agricoles dans la région CMDT de Kita durant la campagne agricole 2002/2003. Source : questionnaire n°7.

La comparaison des tableaux n°10 et n°11 présentant les caractéristiques des exploitations agricoles par niveau d'équipement à 25 ans d'écart dans la région de Kita est rendue difficile par

³² en fonction du nombre d'exploitations agricoles enquêtées dans chaque type.

le fait que, non seulement la région de l'échantillonnage est différente mais surtout en raison du choix du nombre de classes (ou types) : 3 pour KOENIG, 4 pour la CMDT et nous-mêmes.

Par contre, il est intéressant d'y relever que **le nombre moyen de personnes par exploitation agricole cache une grande disparité de situations selon le type d'exploitation**. Ainsi, la moyenne du nombre de personnes par UP varie, en 2001/2002, de 34 pour les exploitations agricoles de type A à 4,5 pour celles de type D. De même, la superficie de l'UPA est presque dix fois supérieure entre la moyenne de la classe A et celle de la classe D !

En outre, c'est au sein des exploitations agricoles de type A que l'on retrouve la plus forte proportion de familles appartenant aux lignages maîtres de terre. Ainsi, dans notre échantillon de 77 exploitations agricoles, ils constituent 78 % des exploitations agricoles de type A, 31 % du type B et 1,5 % du type C. Nos observations confirment qu'il y a une forte corrélation entre les facteurs : autochtonie, âge, polygamie, taille de l'exploitation, surface cultivée par individu³³, mécanisation, caractère extensif de l'agriculture, recours aux techniques de MPP (Maintien du Potentiel Productif des sols), importance du cheptel, nombre de dépendants et emploi de main d'œuvre salariée.

Un élément du système de production paysan nous paraît intéressant à étudier : les champs individuels. Il semble fortement présent dans la région de Kita et nous gageons que l'étude de leur évolution, en lien avec celle des champs collectifs, nous donnera des indications précises sur ce système de production, sur son évolution et peut-être aussi sur le système social d'encadrement paysan. Nous tenterons notamment de mettre en évidence dans quelle mesure l'expansion des surfaces cultivées qui se réalise au détriment des ressources naturelles, est liée cette multiplication des champs individuels.

Champs collectifs et champs individuels :

Chaque exploitation agricole est composée de champs collectifs et de champs individuels. Leur distinction en est assez aisée :

Les champs collectifs (*foroba*³⁴ *foro*):

La famille malinké est une communauté agricole fonctionnant sur la base de l'organisation collective du travail et d'une consommation en commun des biens vivriers. Notre définition rejoint celle de SANOGO, B., 1989 en région sénoufo : « chaque famille se caractérise surtout par l'exploitation commune de champs collectifs et la consommation commune des vivres qui en proviennent », ce qui laisse penser que cette définition est commune à beaucoup de sociétés agraires. Au sein de chaque exploitation agricole, la majorité des surfaces est constituée par ces **champs collectifs sur lesquels travaillent, et c'est là une particularité locale, les seuls hommes** : le chef d'exploitation, ses enfants et ses frères non mariés. Selon DIARRA et al., 2000, chez les hommes, la part du temps de travail passé dans les champs collectifs est quatre fois supérieure à celle passée dans les champs individuels. Les champs collectifs sont directement gérés par le chef d'exploitation agricole. Ce dernier y organise les opérations culturales en utilisant la main d'œuvre familiale et extra-familiale qui se doit d'y consacrer une

³³ c'est-à-dire que la croissance de la surface cultivée accompagne celle de la famille.

³⁴ La notion de *foroba* intègre, non seulement les champs agricoles mais aussi tous les biens collectifs (bétail, matériel, terre) d'un groupe social relevant d'une unité économique indépendante.

part significative de son temps de travail. **Le fruit de ces champs collectifs doit assurer la satisfaction des besoins alimentaires du groupe domestique durant toute l'année. C'est là leur vocation et leur obligation première.**

Toutefois, relevons au passage que, dans la plupart des UPA enquêtées, **la distinction entre champs collectifs et champs individuels du chef d'exploitation ne semble pas claire**, en raison du fait que c'est la même personne qui gère ces catégories de champs à finalité normalement bien différenciées. Cette confusion est renforcée par le fait que le chef d'UPA possède rarement des parcelles individuelles. Lors de nos enquêtes, nous n'avons recensé qu'un seul cas sur 77 de chef d'UPA disant posséder des parcelles individuelles. KOENIG, D., 1986 faisait également cette même remarque. Par conséquent, ce "*lu tigi*" (chef de famille ou chef d'UPA) puise inévitablement dans ce *foroba* pour satisfaire des besoins à caractère plus individuel : radio, moto, autres femmes,... En effet, une fois les besoins alimentaires de la famille satisfaits, le fruit du travail familial sur le champ collectif sert ensuite aux autres dépenses : dot pour la première femme des fils, impôts, capitalisation en bétail, etc. Cette pratique est acceptée par la communauté tant que le chef d'exploitation agricole assume correctement sa fonction première qui est l'approvisionnement céréalier du *lu*. Il est donc conventionnellement admis qu'il jouit d'un droit "organisationnel" de gestion du surplus des revenus dégagés par le *foroba foro*. CISSE, D., 1970 résume bien la situation : "Le chef de famille, en vertu de l'autorité que lui confère son titre, peut s'arroger plus librement que les autres le droit de disposition, mais il ne peut cependant toucher au trésor familial sans l'autorisation de la majorité des membres, et seulement dans les cas très spéciaux." Néanmoins, depuis l'arrivée de la culture cotonnière de commercialisation, les chefs d'exploitation agricole, surtout dans les plus grosses UPA, "se taillent souvent la part du lion". Lorsque leurs signes d'enrichissement sont trop ostensibles (on a rencontré plusieurs chef d'UPA qui avaient acheté une moto Yamaha 100 neuve, se sont mariés à quatre femmes ou plus,...), et quand les cadets de leur groupe domestique jugent que le surplus est géré de manière inéquitable, par exemple, qu'il aurait plutôt dû être consacré à les aider à se marier, cela peut générer des frustrations et des jalousies. Ces ressentiments peuvent participer à précipiter leur départ de l'exploitation agricole. KOENIG, D., 1986 B décrivait que les céréales sont principalement cultivées sur les champs collectifs gérés par les chefs de famille. Leur produit est celui qui fait le plus l'objet de la commercialisation des céréales sur le marché. Les champs collectifs sont le plus souvent cultivés en mil-sorgho³⁵.

³⁵ Tout comme la CMDT et les producteurs eux-mêmes, nous considérons souvent ensemble ces deux spéculations parce qu'elles possèdent la même caractéristique nourricière : celle de constituer la base de l'alimentation des ruraux de la région et le fondement du fonctionnement social de l'UPA basé sur les champs collectifs.



Photographie n°13 : plants de sorgho arrivés à maturité. Finage du village de Kabe, 2003.

Relevons que, dans la région de Kita, le sorgho est beaucoup plus cultivé que le mil, parce qu'il est mieux adapté à la pluviométrie relativement abondante de la région CMDT de Kita, alors que le mil supporte un climat plus sec. Le tableau n°12 ci-dessous met en évidence que le mil est beaucoup plus cultivé dans l'arrondissement de Djidian que dans celui de Kokofata, ce dernier étant géographiquement situé plus au sud, et bénéficiant donc d'une pluviométrie plus importante. En outre, on nous a fait part d'attaques aviaires et fongiques plus importantes sur le mil.

De même, DIARRA et al., 1999 relevaient que 85 % de la surface des champs collectifs était occupée par du mil-sorgho et que : " il y avait très peu de la production de ces deux céréales en dehors de la production sur les champs collectifs". Les enquêtes réalisées par ces mêmes auteurs révèlent qu'en 1999 : " ce sont les activités sur les champs de sorgho qui occupent encore près de la moitié du temps de travail agricole du mois de mai au mois de septembre...". Après le sorgho, on trouvait l'arachide (19,3 %) puis le coton (13,5) %. De manière générale et d'aussi loin qu'on puisse remonter dans le temps, on constate la **prédominance des superficies cultivées en céréales sur celles de toutes les autres cultures**. Le tableau ci-dessous le confirme, le sorgho étant la première culture en terme de surfaces cultivée.

	Arrondissement de Djidian	Arrondissement de Kokofata	Total Cercle de Kita
Superficie cultivée (ha)	18 213	15 300	136 804
sorgho	5 956	5 913	55 382
arachide	5 438	6 456	48 156
coton	4 597	1 591	16 188
maïs	714	803	7 668
mil	1 433	205	7 524
riz	47	236	1 097
autres	27	87	761

Tableau n°12 : superficies régionales comparées par type de spéculation (d'après AGE 1996).

A la lecture de ce tableau, si l'on peut y opposer qu'en cette année 1995 de début de développement cotonnier, les cultures de commercialisation dominent les cultures vivrières, n'oublions pas que, dans la région de Kita, l'arachide est aussi une culture éminemment alimentaire. Les chiffres de ce tableau traduisent donc la priorité donnée par les paysans à la satisfaction des besoins alimentaires sur les besoins monétaires. On nous a souvent dit "on cherche d'abord à assurer la sécurité alimentaire avant de vendre les cultures de commercialisation puis d'investir cet argent dans le bétail". Tous les individus travaillant autrefois presque exclusivement sur les champs collectifs, toutes les activités de production et de consommation se réalisaient donc collectivement et en commun. **Quel que soit le type de culture, les parcelles collectives sont celles qui font l'objet du plus de travail, qui couvrent les plus grandes surfaces au sein de l'UPA et qui produisent les plus grandes quantités.** Même depuis la « révolution cotonnière » dans le Cercle de Kita, les céréales (sorgho essentiellement) constituent la spéculation la plus importante en terme d'espace occupé sur l'exploitation agricole, celle à laquelle on attache traditionnellement le plus d'attention. En effet, *a contrario* des contraintes de la production cotonnière (endettement, important investissement en travail,...), elles constituent la base de l'alimentation et sont le socle du système de fonctionnement agricole et social.

Les champs individuels

Parce qu'ils constituent une composante particulièrement importante dans la région de Kita, les champs individuels pourraient offrir une porte d'entrée privilégiée pour étudier l'évolution du système de production et même du système social.

A l'inverse des champs collectifs, les champs individuels sont souverainement gérés par un individu. Ce dernier y travaille en dehors du temps qu'il doit consacrer aux champs collectifs familiaux, y choisit généralement la spéculation cultivée et décide de l'utilisation du produit de sa culture. Ainsi, pour DIARRA, T. et al., 1999 : « La production des champs individuels est souvent vendue, même si les grains devraient revenir à la famille si l'homme est marié. » On a vu que, dans le système de production paysan, les champs collectifs polarisent la grande majorité du temps de travail familial. Par conséquent, les champs individuels étaient de petite taille et ne recevaient qu'un travail résiduel par rapport au champ collectif ; ils étaient donc assez marginaux. Certaines personnes nous ont même affirmé que les champs individuels masculins étaient autrefois inexistantes.

L'annuaire statistique 2001-2002 de la CMDT révèle que 61 % des UPA de la région CMDT de

Kita possèdent des parcelles individuelles masculines (contre 26 % pour l'ensemble de la zone CMDT). L'annuaire statistique 2001-2002 de la CMDT les estimait à 43 % des superficies cultivées totales dans la région CMDT de Kita (contre 26 % pour l'ensemble de la zone CMDT au Mali). La surface moyenne de ces parcelles individuelles masculines dans la région CMDT de Kita était de 2,52 hectares (contre 1,75 en moyenne CMDT) et représentant 23 % des superficies cultivées globales de l'UPA (contre 5 % pour la moyenne des zones CMDT). **Les parcelles individuelles sont donc largement plus présentes dans la région de Kita que dans les autres régions CMDT.**

Toutefois, si les parcelles individuelles sont bien plus nombreuses que les parcelles collectives, leur taille moyenne est cinq fois plus petite que celle des champs collectifs : 0,2 ha en moyenne contre plus d'1 hectare pour celles des champs collectifs, selon nos propres enquêtes.

On a vu que les chefs d'exploitation ne possèdent pas ou peu de champs individuels. En revanche, dans notre échantillon, ce sont 98,5 % des **hommes non mariés** qui travaillent des parcelles individuelles. DIARRA, T. et al., 1999 décrivaient que : " Alors que le sorgho est la culture la plus pratiquée sur les champs collectifs, l'arachide occupe la plus grande place sur les champs individuels". Il paraît alors évident que l'investissement de ces jeunes hommes se porte essentiellement sur les champs individuels. Le type de cultures pratiquées sur ces parcelles individuelles correspond donc au type de responsabilité du propriétaire du champ : plutôt "céréales" si l'objectif principal est la prise en charge d'un ménage ; plutôt "culture commerciale" si l'objectif est marchand et personnel : gagner de l'argent pour pouvoir se marier, par exemple.

Nous avons mis en évidence que la pratique du champ individuel est beaucoup plus importante dans la région de Kita que dans le reste de la "zone CMDT". Voyons quels peuvent en être les facteurs explicatifs.

Nos enquêtes ont fait apparaître que les champs individuels et les biens privés en général représentent la récompense donnée par un chef d'exploitation pour un travail particulièrement bien fait ou un supplément de travail fourni. Il permet de procurer aux individus les plus méritants et à leur foyer un mieux-être, rehaussant par là leur position sociale. En outre, le chef d'exploitation, pour maintenir la motivation de ses travailleurs, les autorise à cultiver également des champs secondaires individuels afin de pourvoir à leurs besoins personnels. Les fils se constituent ainsi un pécule qu'ils ne peuvent se procurer sur les champs collectifs. Ce pécule est le plus souvent utilisé pour se marier plus rapidement, en contribuant à payer la dot. Enfin, la pratique du champ individuel permet d'atténuer la charge d'un chef d'une famille devenue trop nombreuse. En effet, l'augmentation du nombre de personnes dans la grande famille et la plus grande difficulté qui en résulte pour "nourrir tout le monde" nous a été citée comme une cause de la création des champs individuels. "

Une pratique socialement « encadrée ».

DIARRA, T. et al. relèvent que, dans le système traditionnel malinké, au sein de l'exploitation agricole familiale, les jeunes travaillent d'abord sur les champs individuels de leurs parents avant d'être habilités à cultiver leurs propres parcelles individuelles, lorsqu'ils se marient. Ce système permettait aux "aînés" de contrôler et de limiter la création et l'expansion des surfaces individuelles, considérées comme des facteurs pouvant engendrer la segmentation du groupe et susceptible d'en diminuer la productivité. Ainsi, un paysan de Faramasonia (commune rurale de Tambaga) nous affirme que : "auparavant, si tu ne cultivais pas sérieusement les champs collectifs, on te retirait tes parcelles individuelles". Ce contrôle des anciens s'exerçait également, non seulement par l'attribution d'un lieu donné mais aussi par le type de spéculations qui

pouvaient y être cultivées. Enfin, l'individu avait l'obligation de restituer une partie (parfois seulement symbolique) de sa récolte au groupe prêteur, pour matérialiser le prêt et remercier le chef d'exploitation agricole de l'octroi de ce droit d'exploitation provisoire. A titre d'exemple, DIARRA, T. et al. 2000 nous rapportent que, lorsqu'au sein d'un champ individuel, les céréales ou le dah rouge (*Ibiscus asper*) étaient associés à l'arachide, cette dernière production revenait au propriétaire du champ individuel et les cultures associées à tout le groupe domestique.

En outre, nos enquêtes ont révélé que, dans certaines familles, la production de céréales n'était pas tolérée sur les champs individuels car elle était considérée comme une volonté de prise en charge individuelle des dépenses du groupe, et donc d'empiètement sur les responsabilités et pouvoirs du chef d'UPA. En revanche, le riz, parce qu'il ne constituait pas la base de l'alimentation du groupe, était bien accepté sur les champs individuels. AGOSSOU, G. et al., 1996 confirment ces propos : "Les activités sur le champ individuel ne doivent jamais concurrencer celle du "champ" commun (en temps, superficie et dans le type de cultures). C'est ainsi que les cultures d'alimentation principale (mil/sorgho) et de commercialisation, exigeantes en travail comme le coton, sont faites sur les champs communs." **Dans la société paysanne malinké, la cohésion du groupe dans la production et dans la consommation n'exclut donc pas une certaine autonomie économique à l'intérieur de l'unité d'exploitation. Mais cette autonomie est contrôlée et dispensée par les aînés, détenteurs des pouvoirs et garants de la cohésion du groupe.**

Le temps de travail sur les deux types de champs :

Autrefois, les périodes durant lesquelles le travail était permis sur les champs individuels étaient clairement définies et limitées par la chefferie paysanne. Selon Cisse, D., 1970, il y a "cinq journées de travail dues à la collectivité familiale". Les jeunes ne pouvaient donc cultiver leurs champs individuels qu'à certaines heures de la journée, dont le soir et un ou deux jours par semaine, dont le vendredi. AGOSSOU, G. et al., 1996, précisent que : "Sur le champ commun, le travail se déroule de 8 heures à 14 heures."

Mais nous avons constaté que cette règle générale peut varier selon les localités. A Tambaga, le travail sur les parcelles individuelles est autorisé le matin de bonne heure, les après-midi après 15 heures, ainsi que les vendredis et samedis. A Kobaronto, en revanche, les travaux sur les champs individuels sont interdits tôt le matin, mais permis à partir de 15 heures. A Djinagué, ils sont permis le vendredi matin, mais c'est surtout le lundi que l'on peut travailler les champs individuels. A Katabantakoto, en revanche, hormis le soir et le matin, c'est le vendredi qui est réservé aux travaux sur les champs individuels. Il y a aussi des villages, en particulier ceux où l'on trouve différentes ethnies, comme Sekokoto, où il n'y a pas de règle générale, chaque lignage ou clan établissant les siennes. DIARRA, T. et al. 2000 constatent également ces disparités locales de règles. Ainsi, à Namala, une commune située au nord de celle de Djidian, le travail sur les champs individuels et collectifs peuvent s'effectuer les mêmes jours. Le travail sur les parcelles individuelles peut s'effectuer tôt le matin ou le soir. En revanche, à Senko, localité située au sud de l'arrondissement de Kita, le travail s'effectue plusieurs jours d'affilée sur les champs collectifs puis est suivi d'un jour de travail sur champs individuels. Au-delà de ces variables spatiales, il faut retenir que **le temps de travail individuel est clairement délimité, contrôlé, respecté et restreint par rapport au temps prédominant sur les champs collectifs.**

Le rapport spatial champs individuels / champs collectifs au sein d'un finage villageois exprime donc l'état de certaines relations sociales et révèle la nature des relations qu'y entretiennent aînés

et cadets.

On aujourd'hui l'impression que le contrôle paysan se restreint, et que les règles ont tendance à s'assouplir. Qu'en est-il exactement ? Quelles en sont les raisons ? L'observation des changements intervenant à ce niveau nous fournira probablement des indications sur les changements en présence au niveau des systèmes de production et surtout des systèmes sociaux.

Le rapport champs collectifs / champs individuels

L'importance grandissante des champs individuels

D'après les témoignages que nous avons recueillis auprès des plus anciens témoins vivants, si les champs individuels des personnes âgées ont toujours existé, les lopins personnels travaillés par les jeunes étaient auparavant plus rares et surtout limités en surface. Bien que les champs collectifs demeurent encore largement majoritaires sur l'espace agricole, on constate une **tendance générale à l'augmentation de la part des champs individuels** durant cette dernière décennie.

La comparaison des données CMDT entre les campagnes agricoles 1996-1997 et 2001-2002 révèle clairement cette tendance : dans la région CMDT de Kita, entre ces deux campagnes agricoles, le pourcentage d'UPA possédant des parcelles individuelles masculines a bondi de 34 % à 61 % ! Or, leur surface moyenne par individu a augmenté, durant ces cinq années, de 2,07 à 2,52 hectares. Par conséquent, **le pourcentage de ces parcelles individuelles masculines dans la surface totale cultivée de l'UPA est passé, en seulement cinq années de développement cotonnier, de 10 % à 23 %**. De manière générale, les parcelles individuelles sont de plus en plus nombreuses et surtout de plus en plus grandes. Elles représentaient **38 % des surfaces agricoles** de la région CMDT de Kita en 2002/2003. Cette observation semble indiquer que **l'expansion des surfaces cultivées précédemment constatée est étroitement imputable à la multiplication des champs individuels**.

Cette évolution des surfaces s'accompagne d'une évolution du travail sur les deux types de champs : contrairement au système ancien où les champs collectifs polarisaient la grande majorité du travail familial dans le système de production malinké, les jeunes hommes non mariés peuvent aujourd'hui partir travailler au sein de leur champ individuel à partir de la prière de 16 heures.

Ainsi, le DGP 1999 de Tambaga relevait déjà que : " Sur les parcelles collectives, les techniques sont mal appliquées. Les techniques sont mieux appliquées sur les parcelles individuelles des hommes et des femmes." Le DGP 1999 de Sékokoto confirme que : "Les techniques culturales d'une manière générale sont appliquées mais plus appliquées dans les parcelles individuelles que collectives". Pour DIARRA, T. et al, 2000 : " Tout apparaît comme si les innovations techniques sont beaucoup plus adoptées d'abord à un niveau individuel qu'au niveau d'un grand groupe que constitue le groupe domestique." Le même constat est fait en matière de LAE. Dans le document CMDT-DPCG-DTDR 2002, il est écrit que : "on voit de plus en plus des lignes en cailloux courtes construites individuellement sur les bordures en amont des parcelles (...) Pas de mesures collectives, mais quatre exploitations en font individuellement". Les agents de la CMDT observent également que les engrais destinés aux champs collectifs sont fréquemment détournés pour être épandus sur les champs individuels. Nous relevons donc, avec la CMDT, que les

"itinéraires techniques" sont mieux appliqués dans les champs individuels que dans les champs collectifs. En 1999, dans la région de Kita, le coton est cultivé davantage sur les champs individuels (64 % des surfaces) que sur les champs collectifs (36 %), en raison du fait que les cultures vivrières représentent la majorité de la superficie des champs communs, et que les cultures commerciales sont essentiellement cultivées sur les champs personnels. **Ce sont donc clairement les champs individuels qui bénéficient de plus d'attention, en terme de temps de travail et d'investissements techniques.** Contrairement à l'ancien système du champ collectif prédominant, les paysans (surtout les jeunes) accordent donc plus de soins et de temps aux spéculations qui leur rapportent individuellement de l'argent, qu'aux champs collectifs destinés à satisfaire les besoins vivriers du groupe. Aujourd'hui, dans la région de Kita, on constate que, si les cultures céréalières relèvent encore principalement du processus de production communautaire, **la culture commerciale du coton, en revanche, relève de plus en plus du système de production individuel à objectif marchand.** Ce constat traduit probablement des évolutions à venir au sein des encadrements paysans, et notamment au sein des relations qu'entretiennent aînés et cadets.

L'évolution des règles coercitives des encadrements paysans :

Partout, des témoins âgés que nous avons rencontrés déplorent que les jeunes, fatigués par un excès de travail sur leur propre parcelle ne fournissent plus un effort aussi soutenu sur les grands champs collectifs. La récente multiplication des champs individuels est considérée par certains "anciens" comme une division de la force de travail pouvant compromettre l'unité et le bon fonctionnement de l'unité familiale. Le foyer constitue un cadre de répartition du travail dans lequel les individus peuvent négocier un certain degré d'indépendance et la possibilité d'accumuler des biens personnels. Toutefois, une telle gestion nécessite un équilibre judicieux entre les droits et devoirs individuels et collectifs.

Nous avons montré qu'autrefois, la pratique des champs individuels était strictement encadrée et gérée avec précaution par les aînés. Or, moins un chef de famille cède de ses prérogatives, plus il va provoquer l'éclatement anticipée de son UPA. **Les chefs d'exploitation agricole ont donc dû "lâcher du lest" pour conserver leurs dépendants.** A titre d'exemple, les maîtres de terre (qui correspondent aux chefs de lignage) de Tambaga avaient interdit de travailler certaines parties du terroir villageois le vendredi. Aujourd'hui, cet interdit n'est plus respecté. Djibril TOUNKARA de Katabantakoto nous dit : "Autrefois, tout le monde était au champ collectif avant le chef de famille. Maintenant, chacun y vient quand il le veut (...) autrefois les parcelles individuelles étaient bien plus petites". **Aujourd'hui, les règles collectives limitant et contrôlant le développement des champs individuels sont moins prégnantes,** en raison, d'une part, d'une diminution générale du respect des règles d'organisation collectives, ou plutôt, du changement d'échelle³⁶ de cette organisation collective et, d'autre part, de la moindre pression exercée par les aînés que sont les chefs d'UPA, et ce, dans le but de retarder le départ (exode, scission pour créer sa propre exploitation agricole,...) de leurs cadets et dépendants. L'importance de la main-d'oeuvre familiale explique le soin avec lequel les UPA essayent de conserver leur cohésion et d'éviter les scissions d'exploitation agricole. L'augmentation de ces dernières révèle combien cette gestion humaine interne est difficile. Selon CAMARA, S. et al., 2000, "maintenir l'unité des ressources humaines semble devenir l'un des plus grands défis auxquels sont confrontés les chefs de groupes domestiques aujourd'hui en milieu rural."

³⁶ De villageoise ou lignagère, l'organisation collective des activités champêtres s'est aujourd'hui déplacée au niveau du *lu*, c'est-à-dire de chaque exploitation agricole.

Si, dans le régime patrilinéaire, la succession horizontale des droits de culture sur la terre de l'exploitation agricole se réalise habituellement de frère aîné à frère cadet, lors de nos enquêtes, nos interlocuteurs nous ont pourtant affirmé que la transmission des exploitations agricoles se faisait de plus en plus de père à fils aînés (environ 30 % actuellement) et de moins en moins de frère aîné à frère cadet (environ 70 %). Cette modification du mode de succession, encore exceptionnelle il y a quelques décennies, est dû au fait que les aînés cèdent de leurs prérogatives devant les revendications des jeunes ruraux. En effet, la génération la plus jeune et active, toujours plus mal lotie, accepte de moins en moins de devoir attendre la disparition de la génération précédente pour pouvoir jouir d'une liberté de décision et de gestion de leur capital de production.

Le système d'encadrement paysan est donc poussé à évoluer rapidement. Lorsque l'on sait à quel point il est profondément attaché à la conservation de son organisation et de son mode de fonctionnement, ce changement rapide nous révèle la brutalité et la force des évolutions en cours. Si les systèmes d'encadrement paysans évoluent aussi rapidement, c'est qu'ils y sont contraints ; leur forte capacité d'adaptation poussant leurs garants à moduler la cession de leurs prérogatives de manière à en conserver au maximum leur jouissance. En d'autres termes, les aînés accèdent aux revendications de la jeune génération de manière à maintenir au maximum la pérennité du système paysan d'encadrement, c'est-à-dire un minimum, mais suffisamment pour permettre l'expression des vellétés de profits individuels. On mesure là toute la force de ce système d'encadrement : sans cette extraordinaire faculté d'adaptation, il s'affaiblirait beaucoup plus rapidement, implorerait et disparaîtrait totalement.

L'étude des parcelles individuelles ne serait pas complète si nous ne faisons pas une focalisation particulière sur les champs des femmes. En effet, il semble que, à la fois qualitativement et quantitativement, ils possèdent des caractéristiques distinctes.

Les parcelles individuelles des femmes !

Au sein des exploitations agricoles où nous avons effectué nos enquêtes, parmi la classe d'âge active (de 15 à 55 ans), **99 % des femmes possèdent des parcelles individuelles**, contre 86 % pour les hommes. L'annuaire statistique CMDT de la campagne agricole 2001/2002 révèle que 97 % des UPA de la région CMDT de Kita possèdent des parcelles individuelles féminines (contre seulement 58 % pour l'ensemble de la zone CMDT) pour une surface moyenne de 1,81 hectares (contre 1,16 pour la moyenne CMDT), et représentant 22 % des superficies cultivées globales de l'UPA (contre la moitié, soit 11 %, pour la moyenne des zones CMDT), soit plus de la moitié de la surface des parcelles individuelles de l'exploitation agricole. En terme d'évolution, si le pourcentage d'UPA possédant des parcelles individuelles des femmes est passé de 87 à 97 % entre les campagnes agricoles 1996/97 et 2001/2002, leur surface moyenne par femme ainsi que leur pourcentage dans la surface totale de l'UPA ont légèrement diminué.

Les parcelles individuelles des femmes sont donc plus nombreuses que celles des hommes, mais moins importantes en terme de surface globale dans l'UPA : 1,8 hectares en moyenne contre 2,5 ha pour les hommes. L'omniprésence des parcelles individuelles féminines constitue donc bien un autre trait particulier de cette société rurale malinké de Kita. En effet, chez les Bambaras, les jeunes femmes ne possèdent généralement pas de champs individuels. A l'inverse, **dans la région de Kita, les femmes travaillent presque**

exclusivement dans leurs champs individuels qui se trouvent au sein de l'exploitation familiale, et, très rarement, dans les champs collectifs de l'UPA. DIARRA et al., 2000, confirment que seul 0,7 % du temps des femmes est passé sur le champ collectif, contre 16,2 % sur leurs champs individuels. Elles y travaillent généralement seules, sauf dans le cas particulier d'un champ collectif appartenant à l'association féminine du village. Dans la région de Kita, la culture féminine par excellence est celle du riz.

Le riz pluvial :

Les bas-fonds et le lit des marigots, riches en eau et en terre alluviale, sont le domaine de la riziculture inondée. Dans la région de Kita, le riz pluvial est cultivé par 68 % des exploitations agricoles, mais il n'est quasiment jamais cultivé sur les champs collectifs. La surface moyenne de ces parcelles n'excède rarement 0,5 hectare et son travail est presque exclusivement manuel, comme le confirme les statistiques CMDT : 88 % de houage et 4 % de labour en 2001/2002, contre seulement 32 % de houage pour l'ensemble de la région Mali-Sud. Ajouté à cela le fait qu'il ne fait pas l'objet d'amendements, on comprend aisément que son rendement atteint difficilement les 550 kg/ha, soit près de 400 kg de moins que la moyenne de la zone CMDT. En 2002/2003, la **production de riz de la région de Kita**, de 6 121 tonnes, **est réalisée à 73 % par des femmes**. Ce sont surtout les vieilles femmes et leurs belles filles qui le cultivent. A noter qu'en milieu rural, ce riz ne constitue pas une base de l'alimentation. Hormis les cas de disette, sa consommation est réservée à des occasions particulières, des célébrations rituelles et festives : mariages, baptêmes, circoncisions, ou lors de l'accueil d'un hôte que l'on veut honorer.

Les arbres

Traditionnellement, l'arbre appartient à celui qui l'a planté. La plantation d'arbres implique en effet un droit d'appropriation foncière sur l'espace sur lequel il est planté. C'est la raison pour laquelle un navetane (voir plus avant) ou une femme ne sont généralement pas autorisés à en planter. Pourtant, dans certains villages, comme à Sekokoto, on nous dit qu'il n'est pas vraiment interdit pour une femme ou un allochtone de planter des arbres ; mais s'ils ne le font pas, c'est aussi en raison de la précarité des droits fonciers dont ils jouissent. En effet, lorsqu'ils plantent des arbres, ils prennent le risque de devoir ultérieurement partir ou changer de parcelle. Les arbres "utiles" de la brousse et les espèces ligneuses et fourragères ayant été précédemment cités, focalisons-nous un instant sur les espèces fruitières rencontrées dans la région d'étude, et sur leur rôle dans le système de production.

Les vergers fruitiers

GOUROU, P., 1991, souligne l'origine étrangère des principaux arbres fruitiers rencontrés : agrumes et manguiers d'Asie, papayers, goyaviers d'Amérique, bananiers de l'est,... : " Dans notre Afrique tropicale, traditionnellement, on ne cultivait pas d'arbres fruitiers." Néanmoins, nous considérons que leur présence séculaire au sein des systèmes de production leur confère un caractère suffisamment intégré aux pratiques paysannes. Dans certains villages, comme à Kurununa (commune rurale de Tambaga), on trouve de nombreux vergers fruitiers. Ils appartiennent aux hommes qui y travaillent dans les périodes où le calendrier agricole n'est pas trop chargé. Comme ils sont généralement clôturés, les femmes y cultivent parfois aussi des légumes. Les principales espèces rencontrées dans la région sont, par ordre d'importance

quantitative, les **manguiers** (*Mangifera indica*), les papayers (*Carica papaya*), les orangers (*Citrus sinensis*), les citronniers, les goyaviers (*Psidium guajava*), les bananiers et, plus rarement, les baobabs ("sita") (*Andosonia gigitata*). Ces fruits sont beaucoup plus autoconsommés que vendus.

A l'inverse de l'arboriculture, le maraîchage semble être essentiellement pratiqué par les femmes. Son étude est indispensable car cette activité semble jouer un rôle important et croissant dans le système de production observé.

Le maraîchage

- Une activité ancienne

Au sein des champs de case, les jardins maraîchers constituent une catégorie particulière de parcelles individuelles féminines. Ce sont de petites surfaces qui sont clôturées par une haie vive ou une haie morte pour les protéger contre les ruminants.



Photographie n°14 : Un enclos maraîcher « traditionnel³⁷ » dans le village de Tambaga. (photographie de HUMBEY, C., 2003).

Le maraîchage est une activité essentiellement féminine car les produits obtenus servent à la préparation culinaire. En effet, les femmes cultivent dans ces petits jardins maraîchers des spéculations particulières (appelées « condiments ») destinées à la préparation des sauces : oignons, piments, patates douces, gombos, aubergines locales, niébé (haricot local), etc. On y trouve parfois des papayers et des bananiers. L'essentiel de la production est autoconsommée. Cette activité est surtout pratiquée en saison sèche. En hivernage, les femmes y plantent généralement du gombo, des "n'goyo" (aubergine locale) ou bien un champ collectif de maïs ou d'arachide.

- Les « projets » de développement ont permis des changements...

Grâce à l'appui de projets comme la CMDT et le PAE Kita, certaines femmes ont pu transformer cette petite production traditionnelle en une activité génératrice de revenus à plus grande échelle. De petits enclos individuels, on est alors passé à des enclos collectifs grillagés

³⁷ par opposition aux grands enclos des « projets » que l'on y rencontre aussi.

d'un demi-hectare ou d'un hectare (voir photographie ci-dessous).



Photographie n°15 : périmètre maraîcher de Kabe (commune rurale de Djidian) en 2003

Si les projets de développement ont permis un changement dans le mode de production maraîcher, l'organisation interne de l'activité n'est toutefois pas fondamentalement modifiée. Chaque femme y dispose de parcelles qu'elle exploite individuellement. Le travail et la vente des produits demeurent individuels.

- qualitatifs...

On y trouve aujourd'hui des spéculations davantage destinées à la vente : tomates, salades, poivrons, carottes, pommes de terre, alors que DIARRA et al, 2000 remarquent que le code de culture "salade" avait été supprimé lors de l'enquête de 1978 en raison de son inexistence dans la région. Aujourd'hui, au marché de Kita, les vendeuses de salades sont légion en hivernage.

- et quantitatifs...

Dans certains villages des communes rurales situées dans l'aire d'influence (jusqu'à une trentaine de kilomètres) de la ville de Kita et ayant donc la possibilité d'écouler leur production en ville, 80 % des femmes le pratiquent, alors que ce taux n'atteint pas 10 % dans la majorité des villages de la commune rurale de Tambaga.

Certains villages, comme Founia-Moribougou ou Diago, se spécialisent même dans cette activité, au point d'y proscrire les activités difficilement conciliables avec le maraîchage, telles que l'élevage de petits ruminants.

- aux effets induits importants :

Une étude menée, en 2004, par le PAE Kita fait ressortir les impacts suivants :

- le passage d'une activité de maraîchage où l'autoconsommation prédominait à une activité où la majorité de la production est vendue, en particulier la pomme de terre, l'oignon et la salade ;

- une forte augmentation de revenus monétaires des femmes. En effet, **les revenus dégagés à partir des jardins sont importants**. Une enquête du PAE Kita estime à environ 10.000 F.CFA la somme d'argent brute moyenne qu'une femme génère annuellement par la seule vente de ses produits maraîchers ;
- une meilleure santé des individus, en particulier des enfants et des personnes âgées, grâce à la consommation accrue de légumes et à la disparition des tas d'ordures organiques au sein des villages ;
- une forte diminution du phénomène d'exode saisonnier des femmes ;
- une atténuation des inégalités intra-communautaires ;
- une augmentation de la cohésion sociale et des conditions de vie en général.

Les conséquences du développement de l'activité maraîchère ont donc des effets sociaux importants.

Hormis le riz, **les cultures féminines sont globalement à haute valeur ajoutée et doivent procurer de l'argent tout au long de l'année**. Ces spéculations sont surtout vendues et l'argent obtenu sert à répondre aux besoins quotidiens du foyer (les sauces d'abord, mais pas seulement alimentaire, comme on le montrera ultérieurement).

Outre la riziculture et le maraîchage, les femmes cultivent du maïs dans les champs de case (et même entre les cases), mais aussi de l'arachide et parfois même du coton dans un champ de l'association féminine. Nous avons précédemment évoqué, à propos des groupements féminins, les pratiques d'entraide. Elles ne semblent pas uniquement féminines, et pourraient jouer un rôle qui dépasse largement le domaine agricole pour pénétrer profondément dans celui du social.

Les pratiques sociales d'entraide agricole

Les associations d'entraide non rémunérées

Les femmes, les jeunes et les hommes du village constituent un ou plusieurs groupements ou **associations appelés « ton » de culture, qui sont une forme d'entraide paysanne villageoise**. Ils se constituent par sexe et par classe d'âge à l'échelle du village, et, parfois, dans les grands villages, à l'échelle du quartier. Il y a souvent le *ton* des femmes, le *ton* des jeunes, etc.

Habituellement, le *ton* de culture travaille gratuitement et alternativement dans tous les champs des exploitations agricoles dont un membre au moins fait partie de ce *ton*. Nous avons remarqué que cette pratique est plus fréquente dans les villages de petite taille, probablement pour des raisons de plus grande cohésion sociale et de facilité de mobilisation. Lorsqu'un chef d'exploitation agricole se trouve en pénurie de main d'œuvre ou souhaite réaliser plus rapidement certains travaux agricoles, il fait appel à ce « *ton* », groupe qui compte généralement plusieurs dizaines d'individus, pour qu'il vienne travailler dans son champ durant toute une journée. Concrètement, le « propriétaire » du champ fournit la bouillie de mil consommée par les travailleurs le matin ainsi que des stimulants : noix de cola, bonbons, cigarettes et surtout de quoi faire du thé. Il fait parfois appel à des joueurs de percussions (qui officient pendant que les hommes, alignés et courbés, « jouent » de la *daba*³⁸) pour donner de l'entrain aux travailleurs. A midi, des jeunes femmes ou des enfants amènent les repas qui sont préparés dans les familles des membres du « *ton* ».

³⁸ houé locale à manche court.

Arrêtons-nous un instant sur l'origine sociale de ces *tons*, qui sont certainement une des plus fortes survivances des pratiques ancestrales. Les garçons d'une localité sont circoncis ensemble³⁹ lors d'une grande cérémonie d'initiation qui réunit tous les sept ans tous les garçons d'une classe d'âge et d'une localité donnée. Tous ceux issus de cette "promotion" portent un nom en relation avec un événement survenu cette année-là. Ainsi, nous avons observé qu'il y a les "*mairisi*" (ceux de l'année de l'élection des maires) ou les "*grèvusi*" (ceux de l'année de la grève du coton). Un peu à la manière de nos "conscrits", cette classe d'âge est intimement liée depuis l'enfance par des liens forts, comme une fratrie de personnes de même condition d'âge et de sexe. Ces associations contribuent à contrebalancer les positions hiérarchiques familiales car elles regroupent des personnes de statut équivalent et sont basées sur des relations réciproques et égalitaires entre leurs membres. A ce sujet, CISSE, D., 1970 écrit que : "accorder la même appellation, les mêmes attributs à tous ceux du même âge ou de la même génération, c'est saisir la société malinké tout entière dans ce qu'elle a de plus fondamental : une grande et unique « famille » hiérarchisée."

Les *tons* de culture sont en général socialement obligatoires. En effet, nous avons observé que, lorsqu'un membre de la classe d'âge et du sexe du *ton* ne participe pas à la séance de travail, il est taxé d'une somme forfaitaire. Cette somme n'a pas besoin d'être dissuasive pour encourager le récalcitrant à rejoindre le groupe. En effet, même dans les rares cas où la personne récalcitrante est aisée et pourrait ainsi payer le quota plutôt que de travailler, elle se doit socialement d'y participer sous peine de s'exclure de sa société communautaire. De ce fait, la participation des individus au fonctionnement du *ton* n'est presque jamais remise en cause, tellement elle est profondément ancrée dans les mentalités et les pratiques communautaires. **Ces structures informelles font parties intégrantes du fonctionnement du système social villageois de la région d'étude. Elles contribuent à souder les relations sociales collectives d'entraide et à freiner les comportements individualistes.** De plus, les *tons* de culture participent à l'insertion des individus dans la communauté par le travail et maintiennent vivace la hiérarchisation des classes d'âge. Les chefs d'UPA accordent généralement deux jours par semaine à ses jeunes gens pour qu'ils puissent les consacrer aux *tons* d'entraide. De plus, le chef de village ou de quartier peut demander au groupe d'âge ou au *ton* de culture d'apporter un aide ponctuelle et gratuite à une famille dans le besoin (au nombre de membres réduits, trop vieux ou trop malades pour assurer sa subsistance). Ils participent ainsi à une sorte de « sécurité sociale » communautaire.

Durant les pics de travail champêtre, l'entraide agricole est de rigueur au sein des UPA, des lignages et même du village dans son ensemble. Les témoignages des aînés de certains villages nous informent qu'auparavant, les récoltes pouvaient être organisées à l'échelle d'un village entier. VERDIER 1986 écrit que : " Dans les sociétés où le village se confond avec le lignage ou le clan, et où le chef de village gère l'ensemble du patrimoine foncier de la communauté, c'est au niveau du village que s'effectue l'organisation du travail."

CISSE, D., 1970 rapporte que les travaux collectifs (qui sont des servitudes liées au sol et reconnues d'utilité publique : ce sont les divers modes d'entretien des cours d'eau, des sentiers, des places publiques, des marchés et des lieux de culte,...) étaient réalisés sous l'autorité de la chefferie villageoise. Plusieurs personnes nous ont également rapporté que cette organisation collective et solidaire était⁴⁰ encore récemment opérationnelle en matière de lutte contre les feux de brousse. Organisé par les autorités villageoises, tout le village était mobilisé pour contrôler l'expansion des feux précoces. De même, lorsqu'un feu « tardif » accidentel se déclarait, la

³⁹ Aujourd'hui, les circoncisions collectives se raréfient au profit des pratiques individuelles.

⁴⁰ Elle l'est encore, mais est en nette diminution.

mobilisation était massive et le sinistre rapidement circonscrit. Auparavant la communauté villageoise fonctionnait souvent comme une seule et même entité gérée par le chef de village (tout comme chaque chef dans sa famille) et son conseil. GALLAIS, J., 1960 définit d'ailleurs le village soudanien comme "une entité organique et fonctionnelle".

Si les aînés déplorent partout que la gestion communautaire à l'échelle du village se restreint considérablement, nous avons constaté que les communautés villageoises conservent de fortes capacités d'organisation collective, comme l'atteste l'organisation des villageois de Diago et de Founia-Moribougou pour permettre le développement du maraîchage en plein champs.

Alors que les pics de travaux champêtres étaient gérés par l'entraide sur tout le terroir villageois, et même si l'entraide agricole continue de s'effectuer d'abord au sein de l'UPA ou de la grande famille, le recours à la main d'œuvre familiale extra-UPA semble être une pratique qui se développe. Celles-ci est généralement rémunérée.

Les « aides » extérieures rémunérées

A Kita, la plupart de la main d'œuvre agricole utilisée lors des pratiques d'entraide est intra-familiale. DIARRA, T. et al. 1999 relèvent ainsi que les champs collectifs utilisent une main d'œuvre "familiale" (grande famille ou petite famille) à 75 % du temps et 25 % pour les *tons* et les navetanes. Cependant, les rapports annuels de la CMDT nous apprennent que, entre les campagnes agricoles 1996/97 et 2000/01, le taux d'utilisation d'une force de travail extérieure à l'UPA est passé de 34 % à 48 %. En effet, la main d'œuvre familiale s'avère nettement insuffisante à certaines périodes du calendrier agricole rendues surchargées par la culture cotonnière. Déjà largement nécessaire lors des récoltes et des activités post récoltes comme le battage et le vannage, **l'apport d'une main d'œuvre extérieure est rendu quasiment indispensable par la pratique de la culture commerciale du coton**. En 2003, le recours à la main d'œuvre étrangère à l'UPA a été relevé dans près de 60 % des exploitations agricoles enquêtées et surtout sur les champs de coton. Elle est bien sûr beaucoup plus fréquente (84 %) chez les UPA les mieux équipées (de type A) que chez les exploitations agricoles non équipées (de type D) : 14%. Une forte augmentation du recours à la main d'œuvre étrangère est constatée par rapport à la situation qui prévalait en 1978 (rapportée par KOENIG, D., 1986 B) où seulement 14 % des ménages équipés avaient recours à cette main d'œuvre sur l'arachide et 40 % sur le mil-sorgho. Dans la classe intermédiaire majoritaire, c'était 9 % sur l'arachide et 33 % sur mil-sorgho. En moyenne, les UPA les mieux équipés utilisaient à cette époque 44 % de main d'œuvre extra-UPA supplémentaire que la classe intermédiaire. Cela est un des facteurs qui explique que la classe intermédiaire, dont la capacité de mobiliser la main d'œuvre extra UPA est moindre, cultivait davantage l'arachide (moindre consommatrice de main d'œuvre) que les autres classes d'exploitations agricoles. En 1978, la main d'œuvre extérieure était donc principalement utilisée sur les céréales plutôt que sur la culture commerciale : l'arachide ; alors qu'aujourd'hui, dans 98 % des UPA interrogées, la main d'œuvre extra-UPA est : "principalement utilisée sur les champs de coton". Nos enquêtes auprès des exploitants agricoles ont confirmé que cette main d'œuvre extra-agricole est utilisée sur la spéculation :

- qui requiert le plus de temps de travail (coton beaucoup plus que arachide),
- qu'ils jugent prioritaire (céréales puis coton).

L'évolution du travail collectif :

Le peu d'engouement des paysans pour les mesures MPP (Maintien du Potentiel Productif des sols) est expliqué dans le document CMDT-DPCG-DTDR 2002 par la diminution de la cohésion sociale et la montée de l'individualisme : " les paysans et l'encadrement se réfèrent souvent aux problèmes d'effritement de la cohésion sociale au niveau du village qui fait que les réalisations collectives comme l'installation des lignes en cailloux en amont de la zone cultivée se font plus difficilement". Le rapport CMDT-DR 2003 décrit également qu'en matière de MPP : "Compte tenu des difficultés de mobilisation des populations, les exploitations averties se désolidarisent de plus en plus pour procéder à des réalisations individuelles." KEINER, M. 1995 fait le même type de constat. Ce phénomène se traduit par la raréfaction des travaux collectifs en général : servitudes collectives, lutte contre les feux et organisation des récoltes au niveau villageois ou lignager,... On a précédemment mis en évidence le rôle de la baisse du niveau d'organisation collective des travaux et activités d'intérêts collectif dans les problèmes croissants liés au développement des feux tardifs.

Au niveau de l'entraide agricole, dans la plupart des localités enquêtées, on nous confirme que les travailleurs des *tons* villageois de culture ne tournent plus systématiquement et gratuitement dans toutes les exploitations agricoles (entraide communautaire) comme ils le faisaient par le passé, mais, de plus en plus, interviennent à la demande, sous forme de prestation de services et sont rémunérés à la journée de travail. Ainsi, dans le hameau de Bandoma (commune rurale de Djidian), les manœuvres agricoles sollicités sont rémunérés 500 F.CFA par personne et par journée de travail. Nos interlocuteurs nous précisent que cette tendance s'accroît fortement depuis une décennie, traduisant une **monétarisation croissante du travail agricole collectif**. Même si l'entraide mutuelle non rémunérée perdure, les témoignages concordent sur le fait qu'elle est en régression, notamment en raison de la progression de la culture attelée, moins utilisatrice de "bras". PELLISSIER, P., 2002 fait aussi cette remarque : "la mécanisation des travaux les plus exigeants en main d'œuvre (en particulier, les sarclages) a provoqué partout le recul de l'entraide collective,..." Pour cet auteur : " tout progrès de l'équipement entraîne le recul des travaux collectifs et de la solidarité ".

L'évolution dans la contrepartie des services rendus

KOENIG, D., 1986 A relatait que l'aide extérieure à l'UPA et à la grande famille était principalement constituée par les groupes de travail villageois (de femmes ou d'hommes jeunes). DIARRA, T., 2000 confirme que "Les personnes hors du groupe domestique sont aussi utilisées et payées" ; mais cette forme d'entraide paysanne de la main d'œuvre villageoise : le *ton* de culture, semble en diminution.

Il semble qu'autrefois la rétribution de ces groupes de travail se faisait souvent après la récolte et parfois en nature (céréales, sel ou bétail). Auparavant, seuls les labours et les sarclages étaient rémunérés. Ils étaient exécutés soit par des groupes de jeunes, soit par des groupements féminins pour enrichir leur caisse commune. Dès la fin des années 1970, même si KOENIG 1986, D., B citait encore des cas de rémunération en bétail, celle des *tons* de culture se faisait déjà le plus souvent en argent. Nos enquêtes confirment que si une part non négligeable (14 %) l'était en services rendus et 2 % en nature : don d'une chèvre, par exemple, l'essentiel (84 %) de cette rémunération était faite en argent. Nos enquêtes la situent entre 10.000 Fcfa et 15.000 F.CFA par jour pour le groupe d'hommes. Selon, AGOSSOU, G. et al., 1996, ce montant pour "l'association des jeunes agriculteurs" serait de 500 F.CFA par jour (de 8 h à 14 h) et par

personne et de 250 F.CFA par jour et par personne de 14 à 18 heures. Elle varie selon le nombre de personnes et selon le sexe. En effet, un « *ton* » de femmes, dont la force de travail est moindre, est moins rémunéré qu'un « *ton* » masculin. En 1978, Dolores KOENIG relevait que les femmes étaient alors payées (individuellement) à 100 F.CFA par jour et les hommes à 125 F.CFA. CHABIRAND et OFFNER 1998 qui ont étudié le fonctionnement des OPA et des *tons* dans l'arrondissement de Sébékoro nous précisent que les revenus annuels moyens d'un *ton* de culture étaient de 125.000 F.CFA pour les hommes, 60.000 F.CFA pour les femmes mariées et 40.000 F.CFA pour les jeunes filles.

L'utilisation des fonds collectifs

Selon DIARRA et al., 2000, les femmes font 89 % du travail elles-mêmes, mais ont également plus recours à l'entraide des *tons* féminins (8,26 % du temps de travail chez les jeunes femmes). Nous avons pu constater que les *tons* des femmes sont généralement plus importants que ceux des hommes, dans le sens où leurs groupements sont plus forts et leurs membres sont plus soudés et solidaires. Il y aurait moins de cas de « mauvaise gestion » de l'argent et elles épargneraient plus souvent que les hommes. Il y aurait chez elles plus de cohésion du groupe et d'investissements dans des réalisations collectives que d'utilisation personnelle des fonds. Certaines femmes qui cotisent dans une tontine en font bénéficier l'une d'elles à tour de rôle ou bien pratiquent le micro crédit.

Nos enquêtes dans les villages ont mis en évidence deux moyens distincts par lesquels les associations féminines de la région génèrent des revenus collectifs :

- l'association des femmes du hameau de Bandoma (commune rurale de Djidian), par exemple, réalise des prestations agricoles rémunérées chez les chefs d'exploitations agricoles qui les sollicitent,
- parfois, il existe également, comme à Kabe (commune rurale de Djidian), des champs collectifs "appartenant"⁴¹ à une association féminine qui l'exploite en commun. Il s'agit presque toujours d'une culture commerciale (arachide ou coton) mais aussi parfois de maïs et, dans le cas de Kabe, de riz. Elles y travaillent toutes ensemble une journée toutes les deux semaines. Les bénéfices générés par la vente de ces récoltes servent à alimenter la caisse collective de l'association.

Les fonds accumulés dans la caisse villageoise des femmes sont utilisés pour :

- les manifestations sociales ou festives : mariages, décès, baptêmes dans la famille d'un des membres ;
- une sorte d'assurance et de sécurité "sociale" villageoise ; par exemple, pour évacuer en urgence une femme ayant des difficultés d'accouchement ou bien encore lorsqu'une famille manque de vivres à la suite d'un incendie de grenier,...
- des investissements collectifs : achat d'un moulin à céréales, d'une pompe à eau, etc. Les femmes du hameau de Bandoma (commune rurale de Djidian) disent avoir utilisé ce fond pour rembourser l'annuité 2004 (soit 100.000 F.CFA) de la clôture grillagée donnée à crédit par le PAE Kita.

Que ce soit dans des groupes féminins ou masculins, ce travail et ces utilisations collectives jouent un rôle social majeur qui assure la cohésion de la communauté villageoise.

⁴¹ c'est-à-dire des parcelles sur lesquelles le chef de village a attribué au groupe de femmes du village un droit opérationnel d'exploitation.

Le développement de caisses d'épargne de crédit telles CVECA, Niesiguiso, Kafo jiguinaw, en permettant la sécurisation de l'argent épargné, a encouragé l'épargne collectif et individuel, qui auparavant devait souvent être immédiatement utilisé dans une manifestation festive. Aujourd'hui, les fonds obtenus par le travail du *ton* agricole servent généralement à alimenter une caisse et sont utilisés collectivement : soirée dansante pour les jeunes, contribution à la construction d'une école, d'un puit, ou à un apport financier demandé par un projet de développement. Les villageois nous ont rapporté que le centre d'alphabétisation de Batimakana a été financé avec l'argent de la caisse de ses "jeunes agriculteurs".

Si l'aide agricole provient encore en grande majorité de la même grande famille, les groupes de prestation de services agricoles sont de plus en plus fréquemment rencontrés. Une grande évolution est également constatée dans la nature et l'origine de cette main d'oeuvre. Si, KOENIG, D., 1986 B nous rapporte qu'en 1978, elle était à 96 % constituée par la main d'oeuvre communautaire villageoise : les groupes de travail collectifs (et à 3 % de navetanes), elle est aujourd'hui devenue majoritairement allochtones. Ainsi, parmi la main d'oeuvre utilisée par les exploitations agricoles enquêtées dans la commune rurale de Tambaga, seulement 24 % provient des *tons* de culture et 76 % des navetanes ! Outre les groupes de travail précédemment évoqués, il faut donc relever l'importance croissante de la main d'oeuvre « navetanes » et étudier plus finement ce phénomène en pleine expansion.

Les navetanes

Un phénomène très présent :

Il est important d'étudier cette forme de travail agricole car elle est très répandue, notamment dans la commune de Tambaga. Il est notamment intéressant de mettre en évidence dans quelle mesure ce phénomène contribue à l'extension des surfaces cultivées que nous avons précédemment décrite, et également, ses liens avec les changements qui interviennent dans le système d'encadrement paysan.

Selon nos enquêtes, **60 % des exploitations agricoles de notre échantillon emploient des navetanes** (à raison d'1,5 personne en moyenne, pour ceux qui en emploient). Ceux que les Maliens nomment ici par le néologisme "navetans" ou "navetanes" sont les **migrants saisonniers** qui, selon un mouvement pendulaire, « font la navette » et viennent cultiver des parcelles durant la saison humide, puis ramènent chez eux le fruit de leur travail. Ils se distinguent donc nettement des travailleurs employés à la journée, ces derniers relevant du système d'entraide communautaire précédemment décrit.

Le navetanat est surtout pratiqué dans la "région d'accueil", comme dans l'arrondissement de Sébékoro, de Kokofata et de Toukoto, mais aussi dans ceux de Djidian, Kita central, c'est-à-dire dans toute la région d'étude, à l'exception du Kaarta sahélien et des zones accidentées et faiblement accessibles du sud du Cercle.

Les navetanes sont traditionnellement rémunérés par le fruit de leur travail. KOENIG, D., 1986 A décrivait qu'en 1978, la rémunération des navetanes ne se fait jamais sous forme d'une somme d'argent mais principalement en terme de terre et du produit de ses champs individuels. Cette rémunération est généralement constituée par la valeur des produits récoltés sur les parcelles qu'il cultive pour son propre compte au cours des journées dont il dispose ; c'est-à-dire que les navetanes sont rétribués par la cession du droit temporaire d'usage d'un champ individuel. Dans la commune rurale de Tambaga, le navetane doit quatre jours de travail par semaine sur le

champ collectif de son logeur. Les navetanes arrivent généralement dans la région en avril-mai pour le début des travaux agricoles et repartent après le paiement du coton par la CMDT.

Des individus aux droits précaires :

Avant de décrire les caractéristiques des deux types de navetanes que nous avons identifiés et que nous pourrions comparer, précisons dans quelles logiques s'inscrivent les relations navetanes - autochtones. **Le navetanat relève d'un processus d'inclusion d'un individu dans un système d'encadrement paysan qu'il participe à renforcer. Si le navetanat constitue un échange de services (force de travail contre terre à cultiver) où chaque partie trouve son avantage, c'est pour le logeur que la formule paraît la plus avantageuse. En effet, il bénéficie d'une main d'œuvre durant quatre jours par semaine sur ses champs collectifs et ne débourse pour cela que les frais relatifs au séjour du navetane : nourriture, hébergement,...** BADOUIN 1986 écrit à ce propos : "tout se passe comme si pour se procurer une main d'œuvre supplémentaire, le chef de carré utilisait l'abondance des terres dont il dispose. Ainsi il peut utiliser une force de travail supplémentaire en la rétribuant à l'aide d'un facteur de production dont l'usage est gratuit."

Le logeur ne laisse pas la possibilité d'une implantation durable. Dans la commune rurale de Tambaga, il est exceptionnel de rencontrer un navetane bambara auquel les autochtones ont concédé un droit de culture suffisamment fort pour lui permettre de s'installer sur une terre en y fondant sa propre exploitation agricole. Les deux seuls cas dont nous avons eu connaissance dans le village de Tambaga l'ont été avant l'an 1995 ! **Le « logeur » concède au navetane un droit opérationnel d'exploitation toujours très précaire.** Les marques d'allégeance dues au moment des récoltes en témoignent. Annuellement, le logeur peut aussi imposer au navetane de travailler sur une autre parcelle, qu'il devra au préalable défricher.

La pratique du navetanat induit des aspects négatifs sur le maintien de la fertilité des sols. En effet, soucieux du seul rendement annuel de « sa » parcelle, le navetane ne fait aucun investissement à moyen ou long terme qui serait nécessaire au maintien de la fertilité du sol (MPP, intrants). Citons un autre exemple qui illustre tout à fait notre propos. Nous avons écrit que les navetanes sont traditionnellement rémunérés par le fruit de leur travail. Or, nos enquêtes ont révélées que **les navetanes sont de plus en plus rémunérés par une somme d'argent forfaitaire, solution qui semble plus onéreuse pour le logeur. On voit se développer depuis plusieurs années un phénomène de contractualisation entre logeurs et navetanes.** Ces contrats sont toujours oraux. Le logeur rémunère le navetane, en une seule fois, après le paiement du coton. Il semble que cette contractualisation se pratique davantage avec les « navetanes bambaras » qui arrivent tardivement dans la saison. Le navetane "contractuel" ne travaille alors plus uniquement sur la seule parcelle que le chef d'exploitation lui "attribue" annuellement, mais sur l'ensemble de l'exploitation agricole. Devenu actif agricole salarié et travaillant de concert avec les autres actifs agricoles de la famille, il participe à toutes les tâches de l'exploitation. On peut toutefois supposer qu'il est tenté de mettre moins d'ardeur à la tâche puisque son revenu n'est plus indexé sur la productivité de son travail. Avec l'ancien système, celui de la rémunération du navetane par le fruit de son travail sur « ses » parcelles individuelles, le navetane pouvait espérer gagner plus ; à l'inverse, le système de contractualisation lui assure la perception d'une somme convenue à l'avance avec le chef d'exploitation.

Toutefois, il arrive que les navetanes bambaras soient victimes de spoliations. Ainsi, le logeur malhonnête ou peu scrupuleux, en fin de campagne agricole, peut accuser le navetane bambara d'une faute grave afin de disposer d'un prétexte pour le chasser en le spoliant de tout ou partie de son dû. Le cas qui nous a été le plus fréquemment rapporté est celui d'un « coup monté » : on

incite une jeune femme encore non mariée de la famille du logeur à « se rapprocher nuitamment » du navetane, qui, se trouvant éloigné de sa femme depuis plusieurs mois, cède bien souvent à la tentation sexuelle. Pris sur le fait, tous les villageois lui jettent l'opprobre, les liaisons extra-conjugales, étant considérées comme une faute très grave. Le navetane, seul contre toute la communauté autochtone, ne peut se défendre et, s'il n'est pas molesté, se voit au moins spolié de tout le fruit de sa saison de travail avant d'être renvoyé du village.

La logique de prix garantis relève d'une stratégie bien différente, qui n'est pas sans incidences sur l'espace agricole et les systèmes de production. On peut en effet penser que si elle est aujourd'hui privilégiée par les paysans autochtones, c'est qu'elle permet de maintenir la précarité de droits fonciers d'exploitation des navetanes. La raison principalement invoquée par nos enquêtés en est la crainte de voir l'attributaire navetane du droit de culture sur la terre renégocier ce droit, en vertu de la règle de capacité de mise en valeur et surtout de celle qui fait que le travail confirmé dans le temps crée des droits fonciers plus forts. **En salariant le navetane pour des travaux sur les champs de son exploitation agricole, il le coupe de la terre et le maintient dans un statut très précaire de dépendant.** La contractualisation nous a, en outre, été citée par des autochtones comme un moyen de parer à la tendance observée ces dernières années chez les navetanes : demeurer plusieurs années chez leur logeur avant de rentrer chez eux.

Le logeur agrandit ainsi son domaine cultivé. En effet, il impose généralement au navetane de pratiquer un nouveau défrichement préalable à la mise en culture. **Le navetanat permet donc au logeur d'étendre les superficies cultivées du domaine sur lequel il jouit de droits fonciers** organisationnels. Selon nos enquêtes⁴², chaque navetane cultive en moyenne 2,3 hectares, ce qui est largement supérieur à la superficie moyenne par personne de la région d'étude : 0,7 ha. Cette observation conforte le fait que, d'une part, les navetanes travaillent davantage dans les champs que les autochtones et, d'autre part, implique qu'ils utilisent pour cela les moyens de production modernes de leur logeur : culture attelée, intrants, etc.

Le logeur renforce son prestige social par l'accroissement du nombre de ses dépendants. En effet, ces navetanes n'ont pas d'autres choix que de s'insérer dans les exploitations agricoles existantes en venant grossir le nombre de « dépendants » du chef d'UPA. C'est justement parce qu'ils s'insèrent dans le lot des dépendants d'un *lu* donné, que la CMDT les comptabilise comme des « hommes non mariés de l'UPA ». Relevons au passage que le navetanat permet parfois de remplacer la main d'œuvre des membres de la famille qui ont émigré. Les navetanes bénéficient de tout le système d'encadrement de la CMDT à travers leur logeur qui est le plus souvent garant du crédit qu'il a contracté auprès de la CMDT.

En conclusion, le navetanat renforce le système d'encadrement paysan existant. De plus, son développement est largement favorisé par les changements impulsés dans les systèmes de production par les ODR, et, en particulier, par la CMDT. Il les accentue également, par exemple, en **contribuant activement à l'extension des superficies cultivées**. En effet, outre l'accroissement numérique du nombre d'actifs produit par la venue des navetanes, on a montré que le logeur impose souvent au navetane un défrichement qui accroît ses surfaces cultivées, et donc, par extension, celle du terroir.

En résumé, on pouvait se douter que ODR et navetanat « faisaient bon ménage ». Il est plus surprenant de constater que le navetanat permet de renforcer les encadrements paysans autochtones. Certes, on peut imaginer que s'il n'avait pu s'inscrire dans cette stratégie paysanne, il n'aurait pas pu se développer dans cette région ; mais l'adoption du navetanat par les

⁴² et ces chiffres correspondent à ceux de la CMDT.

encadrements paysans témoigne également de leur grande faculté d'absorption et d'intégration des éléments extérieurs.

Comme nous précédemment annoncé, nous pouvons distinguer deux types de navetanes.

Les navetanes « bambaras »

Ils proviennent de l'extérieur du Cercle de Kita. Environ **les deux tiers des navetanes** de la commune rurale de Tambaga appartiennent à cette catégorie.

Les témoignages recueillis nous permettent d'affirmer que le phénomène des navetanes immigrants de l'extérieur de la région d'étude existe depuis fort longtemps, comme c'est généralement le cas dans la plupart des régions où il y a encore des réserves foncières. L'accueil de ces migrants dans le Cercle de Kita n'a pas commencé avec la CMDT : on relève les traces de son existence au moins depuis l'encadrement arachidier de l'OACV au début des années 1980. Mais les autochtones nous disent que, si le phénomène existait déjà avant 1995, les navetanes venant alors cultiver l'arachide, il s'est surtout considérablement développé durant cette dernière décennie cotonnière. KOENIG, D., 1986 B écrit que les navetanes constituaient moins de trois pour cent de la main d'œuvre extérieure à l'UPA. Cet auteur ne relève alors la présence de navetanes que dans les plus grosses et riches exploitations agricoles. Géographiquement, le navetanat s'est initialement implanté dans l'arrondissement de Sébékoro, à l'Est du Cercle, aux abords de la ligne de chemin de fer, c'est-à-dire au contact des régions de provenance de ces migrants. DERLON, J-P. et GIRAUDY, F., 1995 signalaient que : "Les apports extérieurs de population sont les plus importants sur le secteur de Sébékoro autour du chef-lieu d'arrondissement. Ces auteurs poursuivent : " Il faut signaler le grand nombre de hameaux qui se sont créés dans cette région sur les terroirs situés à l'est du fleuve Badinko, au cours des vingt dernières années (...) La densité de population (dans la zone de pénétration de l'est) est forte et a augmenté de manière régulière au cours des quinze dernières années (1980-1995)".

L'arrondissement de Sébékoro constitue donc une véritable porte d'entrée pour les migrants, navetanes en particulier. DERLON et al., 1995 estimaient que 40 % des exploitations agricoles de cet arrondissement étaient "exogènes". C'est en effet dans cette région que l'on retrouve le plus important mélange de populations. DIARRA, T. 2000 et al. nous confirment que « certains navetanes, ont fini par s'installer définitivement dans la région ». Ils citent l'exemple du village de Kalaban-coura, dans la commune rurale de Kassaro, créé par des migrants.

Il est donc confirmé que si le navetanat a pris une ampleur considérable depuis 1996, année du début de l'intervention de la CMDT dans la région, au point qu'il y est devenu une composante majeure des systèmes de production, c'est bien le « navetanat bambara » qui est aujourd'hui fortement lié au développement du coton dans la région.

Après enquête, il s'avère que les navetanes bambaras de la commune de Tambaga proviennent essentiellement de la deuxième région administrative du Mali : celle de Koulikoro, région principalement peuplée par l'ethnie bambara et dans laquelle la CMDT n'intervient pas. Plus exactement, les navetanes interrogés nous disent provenir des Cercles suivants (énoncés par ordre décroissant de citation) : Kati, Kolokani, Koulikoro, Bougouni et Dioïla. Ce sont des régions maliennes où il n'y a généralement pas de culture commerciale et surtout peu ou plus du tout de réserves foncières.

S'ils savent qu'ils vont se rendre dans le Cercle de Kita, les navetanes bambaras ignorent généralement, lorsqu'ils quittent leur région de départ, dans quelle localité exacte ils trouveront un logeur et seront employés. Il est vrai que la demande villageoise peut varier selon les années.

Ils font alors du "porte à porte" jusqu'à trouver une exploitation agricole qui accepte de les accueillir. Néanmoins, il semble que l'organisation de leur déplacement calendaire se renforce. Ainsi, dans le village de Sekokoto, ce sont majoritairement des navetanes du Cercle de Dioïla (Région de Ségou) qui reviennent chaque année. Nous avons aussi constaté un début d'organisation de ces navetanes, voire peut-être un réseau. Nous savons, grâce à nos enquêtes, que certains d'entre eux sont guidés depuis leur point de départ, recommandés par une personne de leur lieu d'origine, probablement un ancien navetane. Ainsi, nous avons rencontré dans le village de Tambaga trois jeunes navetanes bambaras qui souhaitent se rendre au village de Djinagué et qui étaient en possession d'un morceau de papier sur lequel était inscrit le nom de la personne chez qui ils devaient se rendre.

Néanmoins, le navetanat peut également relever d'une logique individuelle. En effet, en choisissant cette forme de colonage, les individus s'affranchissent partiellement de la tutelle familiale. BADOUIN 1986, se basant sur des observations faites dans le bassin arachidier du Sénégal, fait justement remarquer que : "la plupart d'entre eux pourraient disposer de terres dans leur région d'origine (mais) ils pensent produire plus en ayant plus de temps à consacrer à leurs parcelles et pouvoir dépenser plus librement les sommes issues de leur labeur".

Quels sont les facteurs responsables des divergences observées dans la répartition spatiale des navetanes ?

En d'autres termes, qu'est ce qui fait que certains villages en accueillent beaucoup et d'autres beaucoup moins ?

Nous avons effectivement constaté que, parmi les villages de la commune de Tambaga, certains reçoivent un nombre important de ces navetanes, alors que dans d'autres, il y en a très peu. Ainsi, dans le village de Djinagué, on compte jusqu'à une cinquantaine de navetanes par an, soit une moyenne supérieure à un navetane par exploitation agricole et par année ! Les autres villages de la commune qui acceptent beaucoup de migrants sont : Sékokoto, Kobaronto, Tambaga et Kouloubou. A l'inverse, dans d'autres villages de cette commune de Tambaga, comme à Kourounouna, Kantila et Faramansonia, il y a peu de navetanes, comme le montre le tableau n°13 ci-dessous établi à partir des données statistiques villageoises de la CMDT pour la campagne agricole 2000/2001.

Nom du village	Population totale (CMDT 2004)	Pourcentage d'UPA cultivant le coton.	Nombres de navetanes	Nombre d'exploitations agricoles	Nombre de personnes par UPA	Navetane par exploitation agricole
Tambaga	1795	93	116	129	13,9	0,9
Djinagué	451	100	50	49	9,2	1
Sekokoto	295	100	26	29	10,2	0,9
Kantila	154	59	9	16	9,6	0,5
Kouloubou	401	94	46	47	8,5	1
Faramansonia	327	41	8	26	12,5	0,3
Kobaronto	1075	92	112	113	9,5	1
Kourounouna	307	77	2	18	17	0,1
Katakoto	436	91	33	35	11,4	0,94
Katabantakoto	1133	96	36	116	9,7	0,3
TOTAL ou moyenne communale	6 374	86 %	439	578	11	0,75 ⁴³

Tableau n°13 : Répartition villageoise des navetanes dans la commune rurale de Tambaga

Et dans la commune rurale de Djidian :

Commune de Djidian	Population totale (CMDT 2003)	Pourcentage d'UPA cultivant le coton.	Nombres de navetanes	Nombre d'exploitations agricoles	Nombre de personnes par UPA	Navetane par exploitation agricole
TOTAL ou moyenne	16 241	77	328	1163	14	0,3 ⁴⁴

Ces tableaux nous permettent d'établir la correspondance entre le degré d'adoption de la culture cotonnière par le village et le nombre de navetanes. Il apparaît, en effet, que **plus l'engouement du village pour la culture commerciale du coton est fort, plus le nombre de navetanes par exploitation agricole est important.**

La plus ou moins grande proportion de navetanes accueillis dépend donc :

- du degré d' "ouverture" du village. Cette ouverture se mesure aussi bien en terme d'adoption des nouvelles technologies, des mœurs citadines, que de la propension des autochtones à accueillir des étrangers. Ainsi, il est visible, dans le tableau ci-dessus, qu'à Kourounouna, malgré un certain engouement pour la culture cotonnière, les autorités du village sont fortement hostiles à l'accueil des étrangers, comme nous avons pu le constater sur place. Ce facteur d' "ouverture" est lui-même lié à d'autres éléments tels que l'enclavement géographique, fortement prononcé à Kourounouna.

D'autres facteurs sont : la demande ou le besoin du village pour la culture commerciale, le fractionnement des exploitations agricoles, l'importance des émigrés villageois, les réseaux établis par les navetanes : on recommande d'aller dans tel village, on y revient annuellement par

⁴³ Selon nos propres enquêtes réalisées trois ans après ces statistiques CMDT, ce chiffre du nombre moyen de navetanes par exploitation agricole dans la commune rurale de Tambaga est voisin de 1,1.

⁴⁴ avoisinant les 0,2 selon notre enquête.

habitude.

Existe-t-il une différence dans le nombre moyen de navetanes accueillis en fonction du type d'exploitation agricole ?

Type d'UPA / Critères	Type A	Type B	Type C	Type D	Moyenne
nombre de personnes par UPA	34	17	9,5	4	17
nombre de navetanes par UPA	2,2	1,05	0,3	0,05	1
Nombre de navetanes rapporté au nombre de personnes de l'UPA (en %)	6,5	6,2	3,15	1,1	5,9
superficie de l'UPA (en hectares)	20,5	13,5	3,8	2,1	12
superficie cotonnière (en hectares)	7,2	5,8	1,1	0,2	4,5

Tableau n°14 : répartition des navetanes par types d'exploitations agricoles.

Source : nos enquêtes réalisées en 2003 sur l'ensemble de l'échantillon des deux communes rurales.

On constate que le nombre de navetanes par exploitation agricole varie de 2,2 dans les exploitations agricoles de type A (où ils constituent 6,5 % de la population) à 0,05 dans celle de type D. Ce tableau met nettement en évidence que **plus une exploitation agricole est grande et équipée, plus elle emploie de navetanes**, ce qui confirme les observations de KOENIG, D., 1986 A. Par ailleurs, s'il y a **en moyenne un navetane par UPA sur l'ensemble de notre échantillon**, nous avons constaté une forte différence entre la région de départ (commune rurale de Djidian) et la région d'arrivée (commune rurale de Tambaga). Dans la première, il n'y a que 0,2 navetanes par exploitation agricole contre 1,1 dans la seconde. Dans la commune rurale de Djidian, où il n'y a déjà plus guère de réserves foncières, le phénomène de navetanes est quasiment inexistant. Les personnes que nous avons interrogées sur le sujet nous disent qu'il y en avait auparavant (jusque dans les années 1990), mais que, depuis le coton et l'utilisation de tout l'espace agricole par les autochtones, ils se sont déplacés plus à l'ouest (vers les régions d'arrivée). **Ce sont donc les régions où la pression foncière est moindre qui accueillent le plus de navetanes.**

Les navetanes malinkés

C'est le second type de navetanes que nous avons annoncé. Ils proviennent de la région de Kita. Aujourd'hui, l'essentiel des migrations se fait vers l'ouest, c'est-à-dire vers la région d'arrivée. Ainsi, nous avons rencontré un exploitant agricole qui a quitté le village de Batimakana, situé dans la commune rurale de Djidian, pour s'installer dans le village de Kobaronto (commune de Tambaga). De même, dans le village de Sékokoto (commune de Tambaga), se trouvent trois familles résidentes qui sont venues de la commune de Bendougouba il y a une dizaine d'années. Il faut signaler que les premières années, le navetane malinké part seul, mais que son départ est

organisé par sa famille. C'est elle qui désigne celui qui doit partir : c'est souvent l'aîné masculin de la famille à qui on confie cette responsabilité. Il fonde parfois son propre hameau de culture, mais, le plus souvent, il s'installe à la périphérie d'un village existant, et il y reste, se fondant peu à peu à la société villageoise. C'est le cas dans le village de Kobaronto (commune de Tambaga) où l'étude des noms de familles, corroborée par les dires des habitants, nous montre que près du tiers sont issus de la région de départ. Les villageois nous affirment qu'il n'y avait que trois familles « étrangères » il y a seulement 10 ans. Depuis, le nombre d'habitants du village a été multiplié par deux, ce qui n'est possible que par un afflux externe massif.

Navetanes bambaras et navetanes malinkés : des caractéristiques distinctes

Si, pour les deux types de navetanes, c'est la recherche de terres fertiles à cultiver qui motive le déplacement, la ressemblance s'arrête là. Leurs traits distinctifs sont schématisés dans le tableau suivant :

navetane bambara	navetane malinké
En provenance des régions bambaras du Mali : prioritairement deuxièmes et quatrièmes régions administratives.	En provenance de la région de départ du Cercle de Kita.
A été accueilli dans les finages de l'Est du Cercle (arrondissement de Sebekoro) jusqu'à sa saturation. Se dirige maintenant directement vers la région d'accueil.	S'étend d'abord vers le nord-est du Cercle de Kita.
ne s'implante presque jamais définitivement	s'installe souvent définitivement au bout de quelques années.
est toujours considéré comme un « étranger » et traité comme tel.	S'intègre puis se fond souvent dans son environnement social
s'est largement accentuée depuis 1995	n'existait guère avant 1995
une « aventure » individuelle	un mouvement organisé par la famille
cultive le coton	cultive les céréales

Tableau n°15 : récapitulatif des principales caractéristiques différentielles des deux types de navetanes.

Le tiers des navetanes que nous avons recensé dans la commune rurale de Tambaga sont des navetanes malinkés. Ils proviennent de la "région de départ". Ils sont les plus nombreux, mais sont plus difficilement identifiables dans la population que les navetanes bambaras.

C'est bien le fait que le navetane bambara ramène de l'argent, alors que le navetane malinké cherche des champs à cultiver et un espace pour vivre avec sa famille, qui constitue la différence essentielle. Les deux logiques sont, par conséquent, assez différentes. **La stratégie du navetanat malinké relève donc davantage d'une logique familiale de recherche de terres cultivables à long terme, alors que celle du navetanat bambara relève plus d'une recherche pécuniaire immédiate sans visée d'installation à long terme.**

La culture commerciale de l'arachide, puis surtout celle du coton, ont attiré les navetanes dans la région de Kita. Plus un village à l'engouement pour le coton, plus il cultive de grandes superficies de son finage et plus le nombre de navetanes est important. **Navetanat, culture**

cotonnière et expansion des terroirs sont donc très étroitement corrélés.

A l'intérieur du Cercle de Kita, on constate aussi que ce sont vers les régions qui disposent encore de réserves foncières que la population se déplace : ce phénomène d'« immigration provisoire » compensant partiellement le manque de main d'œuvre engendré par l'immigration internationale, l'extension du finage et l'accélération du processus de scission des exploitations agricoles. Le navetanat est-il une conséquence de l'exode rural ? On peut en effet penser que ce phénomène continuera à gagner en importance dans la région tant que ce que rapporte au chef d'UPA un enfant exilé demeurera largement supérieur au coût d'un navetane (hébergement, nourriture ou salaire).

Une évolution récente :

Nous avons précédemment évoqué la contractualisation croissante des navetanes et nous avons précisé que les navetanes bambaras repartent chez eux après le paiement du coton par la CMDT, vers janvier-février. Toutefois, il s'avère que, durant la période centrale de notre étude (2002 à 2004), la CMDT rencontrant diverses difficultés, a effectué le paiement du coton en retard, parfois jusqu'en juin ! Ce changement étant récemment apparu, nous n'avons pas pu l'étudier particulièrement afin de mesurer en quoi cette nouvelle donne influence le phénomène de travail saisonnier. Nous savons néanmoins que certains navetanes, y compris ceux de la catégorie des bambaras, voyant le début de la campagne agricole suivante très proche, ont décidé de rester une ou deux années de plus sur place sans rentrer chez eux. Ce retard dans le paiement du coton occasionne donc des bouleversements importants dans le mouvement pendulaire des navetanes et donc dans les systèmes de production. **L'encadrement des ODR, et en particulier celui de la CMDT a donc accentué le développement du recours à la main d'œuvre de navetanes, immigrants qui, ces dernières années, ont tendance à devenir « salariés » et à se sédentariser.**

Le système de production très extensif de la région d'étude a subi des changements qui se sont particulièrement accrus depuis l'encadrement de la CMDT en 1995. Mais **l'intensification voulue par la société cotonnière s'est doublée d'une extension des terroirs villageois dans les finages, grâce notamment à la vulgarisation de la culture attelée et à l'arrivée massive de navetanes. Cette « extensification » est la conséquence de la rencontre des objectifs (atteints) de la CMDT en terme de production et de ceux des paysans, qui sont bien sûr d'abord la satisfaction de leurs besoins monétaires, mais aussi, à plus long terme, la constitution de réserves foncières, gages de pouvoirs sociaux.** Ainsi, l'augmentation du nombre d'exploitations agricoles et, au sein de celles-ci, de la part des parcelles individuelles, relève d'une stratégie de production, d'une évolution adaptative des stratégies paysannes en réponse aux opportunités économiques permises par la CMDT. Toutefois, il est légitime de s'inquiéter de l'évolution ce mouvement de « course à la terre » qui découle de la politique agricole de la CMDT, car, à terme, il pourrait faire planer une menace sur les ressources naturelles, et donc sur leur gestion par les communes rurales.

L'étude du phénomène du navetanat agricole a commencé à nous faire passer du champ agricole au champ social. Avant d'aborder plus directement la société paysanne et les encadrements fonciers, il nous faut étudier l'élevage dans la région de Kita. En effet, l'examen des deux principaux systèmes de production que l'on y rencontre, l'un sédentaire, l'autre nomade, et surtout de l'évolution de leurs liens, nous révélerons certainement des éléments majeurs de l'organisation et du fonctionnement des encadrements paysans.

Chapitre 4 :

Le système de production paysan : l'élevage

L'élevage au Mali constitue la troisième source de devises après l'or et le coton. Selon Encarta 2002, il y avait au Mali en l'an 2000, 6,06 millions de bovins, 5,98 millions d'ovins, 8,52 millions de caprins et 24,5 millions de volailles. A notre connaissance, aucune étude approfondie n'a jamais été réalisée dans le domaine de l'élevage dans le Cercle de Kita. Il demeure donc largement méconnu. Nous nous contenterons ici d'en broser les grandes caractéristiques. Si l'élevage semble être une composante secondaire du système de production des paysans de la région de Kita, il constitue l'essence même de celui des éleveurs nomades. En nous focalisant essentiellement sur l'élevage bovin, nous décrirons le fonctionnement de ces systèmes de production, nous soulignerons leurs interrelations et nous mettrons en évidence les changements en présence.

L'évolution des systèmes agraires précédemment abordée s'est réalisée, comme nous le montrerons ultérieurement, par l'encadrement agricole réalisé par des Opérations de Développement Rural. Or, nous verrons qu'un des outils privilégiés sur lesquels ces dernières se sont appuyées est la culture attelée, ce qui a probablement induit de fortes modifications dans les pratiques d'élevage. Ainsi, la fumure organique produite par le bétail pourrait même constituer un élément déterminant de l'évolution des systèmes agraires vers un *ager saltus*. De plus, la modification des systèmes de production par une importance croissante des pratiques d'élevage, a probablement une incidence considérable sur les modalités de gestion des ressources naturelles. Le Sahel est le domaine de l'élevage et la région qui le borde est nécessairement concernée par cette pratique, ou plutôt ces pratiques, si l'on considère que l'élevage transhumant et l'élevage sédentaire sont des éléments de deux systèmes de production distincts. Mais sont-ils vraiment distincts ? N'entretiennent-ils pas des liens forts ? Quelle est l'importance de l'élevage dans la région d'étude ? Quels sont les mécanismes de son ou de ses encadrements ? Quels sont les changements en présence ? Autant de questions dont l'étude pourrait nous permettre de mieux comprendre l'organisation et le fonctionnement des systèmes de production et d'encadrement paysans de la région de Kita.

Si le bétail est nombreux dans la région d'étude, c'est notamment parce qu'il y trouve des espèces végétales appétentes. Le tapis herbacé est dominé par le "waga" (*Andropogon gayanus*), le "tiécala" (*Andropogon pseudapricus*) et le *Loudetia togoensis*. Les principales espèces

arborées fourragères rencontrées sont le caïlcédrat*⁴⁵, "djala" : (*Khaya senegalensis*) (également très recherché pour son bois d'œuvre), le Vène* : *Pterocarpus erinaceus* : "Guénou", le lengué* (*Afzelia africana*), le "Duguta" ou "Dugura" (*Cordia Pinata*), le figuier (*Ficus elastica*) et le "N'galama"* (*Anogeissus leiocarpus*). Le fourrage de certaines "espèces utiles" arbustives et arborées est également apprécié par le bétail : en particulier le tamarinier (*Tamarindus indica*), appelé "N'tomi", le tamba, *Detarium senegalensis* ou *Detarium microcarpum*, très commun et appelé ici "N'taba coumba" et le *Ziziphus mauritania* : "N'tomono", ce dernier étant très consommé par les chèvres. Ce sont les prélèvements sur ces espèces qui occasionnent des tensions intercommunautaires. D'ailleurs, certains arbres, tel *Acacia albida*, dont l'intérêt est surtout fourrager (même s'il est aussi fixateur d'azote dans le sol), ne sont pas épargnés par les paysans autochtones lorsqu'ils défrichent un champ afin de ne pas inciter le passage des transhumants.

Les deux principales races bovines que nous rencontrons dans la région d'étude sont le taurin N'dama qui est la race endémique et le zébu peul, bovin sahélien de plus grande taille caractérisé par sa bosse dorsale, mais on rencontre de plus en plus fréquemment des animaux issus du croisement de ces deux races.

Le cheptel de la région d'étude connaît une mortalité importante due aux maladies. La pathologie qui touche le plus grand nombre de ruminants de la région est la trypanosomiase animale (dite "nagana"). Cette maladie parasitaire est contractée par les piqûres de glossines (*glossina morsitans*) dites "mouches tsé-tsé" transmettant des agents pathogènes appelés trypanosomes. Il n'existe pas de vaccins contre cette maladie. La race bovine locale, le n'dama, est pourtant trypanotolérante ; mais les éleveurs de la région lui préfère de plus en plus les bovins de type "zébu" originaires des plus hautes latitudes, c'est-à-dire des régions plus arides. Or, ces animaux, peu adaptés aux zones humides, sont très sensibles à la trypanosomiase. A l'inverse, les zébus résistent mieux à la péripneumonie contagieuse bovine (PCB), qui crée des ravages lorsqu'elle est transmise à un troupeau N'dama. Citons encore les maladies infectieuses qui s'attrapent au contact des congénères, telles la pastorelose ou le charbon symptomatique bovin, et les parasitoses gastro-intestinales (tania, escaris,...) ainsi que les maladies liées aux tiques. Les contacts qui se sont intensifiés ces dernières décennies entre ces deux races ont favorisé la propagation de certaines maladies, même si leur croisement engendre des animaux robustes qui résistent globalement mieux aux différentes maladies.

Il faut, à l'évidence, distinguer l'élevage pratiqué par les autochtones sédentaires de celui des pasteurs transhumants, car ils ont des caractéristiques différentes.

L'élevage sédentaire

Eléments chiffrés :

Nous nous focalisons ici sur les troupeaux possédés par les villageois autochtones. Nous étudions essentiellement l'évolution du **cheptel bovin**, notamment en raison du rôle social qu'il joue et parce que, durant cette dernière décennie, son **augmentation numérique est de loin la plus importante** et la plus significative en terme d'évolution des systèmes de production. Ainsi, les statistiques CMDT révèlent que **la proportion des exploitations agricoles de la région CMDT de Kita qui possèdent des bovins est passée de 64 à 81 %** entre les campagnes

⁴⁵ * : essences protégées selon la loi N°95-004 AN/RM du 18 janvier 1995 fixant les conditions de gestion des ressources forestières.

agricoles 1996/1997 et 2001/2002. Toujours selon la CMDT, **le nombre moyen de bovins par exploitation agricole est passé de 4,3 à 7,4 entre ces 5 années !** Il y a dans la région CMDT de Kita, selon CMDT 2003, 136.900 bovins, dans 10.300 exploitations agricoles.

Voici quelle était la situation des effectifs du cheptel rapportée par le document AGE 1996 (selon les "estimations vétérinaires 1994") :

	Arrondissement de Djidian	Arrondissement de Kokofata	TOTAL Cercle
Nombre de bovins sédentaires	20.000	13.000	87.000
Nombre de bovins sédentaires par habitant	0,64	0,56	0,3
Nombre de petits ruminants sédentaires	10.000	5.500	65.500
Nombre de bovins transhumants	5.000	10.000	73.000
Nombre de bovins transhumants par habitant	0,16	0,43	0,25
Nombre de petits ruminants transhumants	5.000	25.000	172.000

Tableau n°16 : effectif comparé du cheptel dans deux arrondissements du Cercle de Kita en 1994.

Ce tableau confirme le fait qu'il y a une dizaine d'années, Djidian était une région où l'élevage sédentaire était relativement développé et le cheptel transhumant déjà limité. Ce rapport explique l'importance du cheptel dans la région de Djidian par : "ses potentialités hydriques en saison sèche et la relative importance des revenus tirés de l'agriculture". A l'inverse, dans l'Arrondissement de Kokofata, le phénomène de transhumance était très développé, contrairement à l'élevage sédentaire.

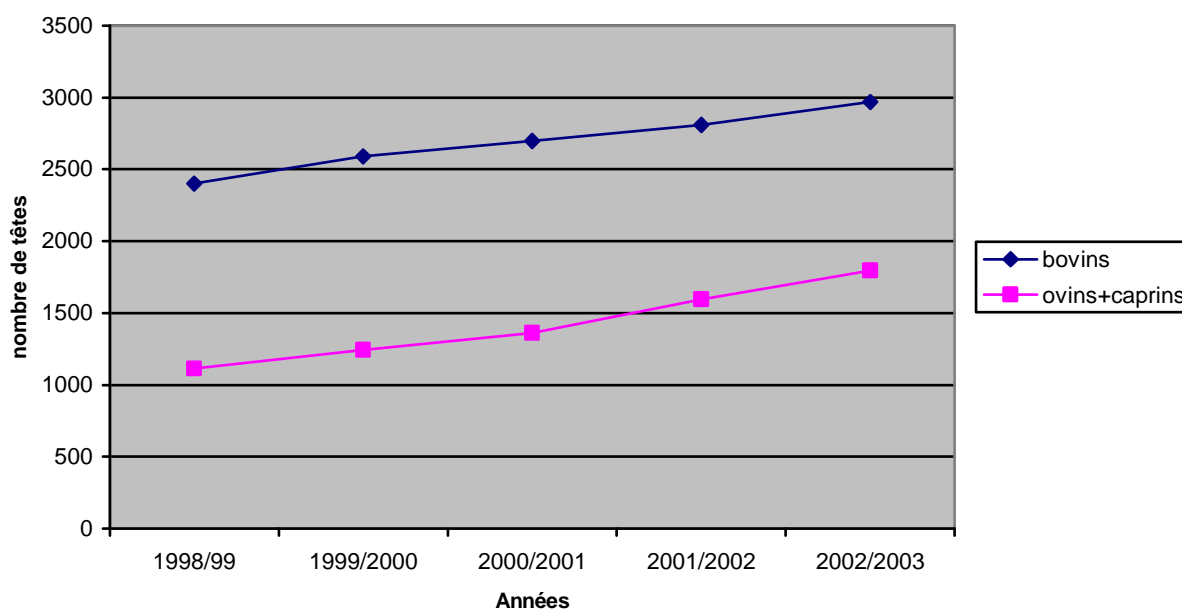
Mais il convient de prendre du recul par rapport à ces chiffres puisque lorsque l'on sait les difficultés que l'on peut éprouver à recenser le cheptel, en particulier transhumant. D'ailleurs, les chiffres arrondis du tableau n°16 nous indiquent qu'il ne s'agit que d'estimations.

Le tableau n°17 ci-après par commune issu de données CMDT nous permet de confirmer cette tendance.

Communes	Bovins	Bovins par habitant	Bœufs de labour	Ovins-caprins	asins
Djidian 2003	7.080	0,5		5.247	
Tambaga 2003	2.970	0,33	500 (en 2001)	1.795	164
Kassaro 2002	7.364	0,5		5.449	970
Bendougouba 2002	4.352	0,4		3.464	438
Région CMDT Kita 1999	136.899	0,45	25.704	85.210	106.337

Tableau n°17 : cheptels de nos quatre communes rurales d'étude en 2002-2003.

Le nombre de bovins sédentaires par habitant est plus important dans la région de départ (Djidian) que dans la région d'accueil (Tambaga). C'est dans la commune rurale de Tambaga que l'augmentation numérique du cheptel est la plus régulière et constante, comme le montre le graphique ci-dessous :



Graphique n°3 : Evolution du cheptel de la commune rurale de Tambaga.

La place de l'élevage dans le système de production paysan :

Les entretiens réalisés avec les paysans malinkés nous ont permis de mieux saisir leur conception. Ainsi nous a-t-on déclaré que "l'animal, c'est le *faato*, c'est-à-dire ce qui reste après avoir bien mangé", "Il ne sert à rien de garder des animaux quand on n'a rien à manger" ou encore "Celui qui possède une vache est déjà auto-suffisant". Pour eux, et pour reprendre l'expression qu'ils ont le plus utilisée, **l'animal représente le surplus après la satisfaction des besoins alimentaires**. PELLISSIER, P., 2002 confirme que : " les paysanneries soudaniennes ont avant tout le souci d'assurer leur sécurité alimentaire;" C'est ce surplus qui est capitalisé.

Dans le système de production paysan de notre région d'étude où l'activité principale est devenue la culture des champs, l'élevage a toujours été pratiqué de manière secondaire. Les paysans les moins pauvres disposaient de quelques bovins de race n'dama et de quelques petits ruminants. Même s'il a pris de l'importance depuis l'encadrement des Opérations de Développement Rural, **l'élevage demeure donc une activité secondaire par rapport à l'agriculture dans le système de production paysan de la région de Kita.**

La thésaurisation

A la question : " Pourquoi élevez-vous du bétail ? ", les paysans nous ont répondu :

- pour épargner (et l'utiliser en cas de besoin) : 92 %
- pour payer la dot : 30 %
- pour parer aux mauvaises récoltes : 24 %
- pour avoir des boeufs de labour : 22 %
- pour les vendre : 4 %
- pour la production de viande et de lait : 10 %

KOENIG, D., 1980 nous révèle qu'en 1978, la vente des produits laitiers représentait 41 % des revenus des premières femmes des ménages les plus pauvres et 34 % de celles des ménages moyens, soit leur seconde source de revenus, juste après la vente de l'arachide.

Les précédentes réponses sont à croiser avec d'autres de nos questionnaires qui font apparaître que les revenus financiers du coton sont utilisés comme suit :

- 62,5 % : achat de bétail
- 22 % : achat de biens manufacturés (motos, vélos,...)
- 8,5 % : achat de vivres
- 5 % : mariage,
- 2 % : divers

Ces réponses confirment que **le bétail constitue la principale forme de capitalisation des paysans**. Voyons plus précisément ce qu'il en est.

L'augmentation constatée dans la possession d'animaux relève partiellement d'une stratégie d'assurance en prévision des années de mauvaise récolte. Les agriculteurs diversifient ainsi leur production en élevant du bétail pour réduire les risques agricoles. CAMARA, S. et al., 2000 nous confirment que : " l'utilisation prévue dans la moitié des ventes de chèvres était l'achat des céréales ou de la nourriture." Pour l'agriculteur, le cheptel, en se reproduisant, produit des intérêts.

De plus, il est immédiatement monnayable en cas de « coup dur ». **L'animal revêt donc une fonction de réserve financière en cas de besoins immédiats de dépenses** : cérémonies (mariage, baptêmes et décès) ou problèmes : pour payer des impôts ou pour combler un déficit de production céréalière lors d'une année à pluviométrie insuffisante. Environ 70 % des ventes d'animaux se feraient en hivernage, période des mariages mais aussi période de soudure⁴⁶ où les gens vendent leurs animaux pour se procurer des revenus afin de subvenir à leurs besoins alimentaires. Cela est particulièrement vrai pour les volailles vendues "pour couvrir les petits besoins". KEINER, M., 1995 constatait déjà que : "l'élevage joue un rôle de plus en plus important comme fonction de caisse d'épargne." Le Document CMDT-DR Bougouni 2002 confirme que : " Les exploitations agricoles des zones cotonnières ont investi les excédents monétaires résultant de la vente du coton dans la constitution d'un important troupeau bovin.

⁴⁶ La « soudure » correspond à la période précédant les récoltes (qui débutent vers le mois de septembre) où les réserves de céréales de la famille sont parfois épuisées.

C'est le mode de thésaurisation le plus pratiqué pour constituer une épargne". En effet, cet aspect d'utilisation du cheptel comme un capital d'investissement monétaire est bien connu en Afrique. La région n'échappe pas à la règle, bien au contraire : les bovins, c'est la "banque" des paysans de la région. Les Malinkés ne recourant habituellement pas aux services bancaires, lorsqu'ils ont un capital à investir, ils le font prioritairement dans le bétail.

Quant aux caprins, ils sont l'objet de thésaurisation pour :

1) des groupes domestiques plus modestes, comme le montre ce tableau réalisé d'après CAMARA, S. et al., 2000⁴⁷ :

Catégorie	Nombre de personnes	Bœufs de trait	Autres bovins	Ovins	Caprins	Asins
Gros éleveurs	28	4,3	28	6	6,1	1,4
Petits éleveurs	22	1,8	4,3	1,6	6,2	0,7
Non éleveurs	12,5	0,4	0	0,4	3,4	0,1

Tableau n°18 : importance du cheptel par catégorie d'éleveur.

Ces auteurs confirment que : " beaucoup de gens commencent avec les petits animaux d'abord, les poules, puis les chèvres. L'objectif est d'utiliser la reproduction de ces animaux pour augmenter leur nombre puis faire l'achat d'un animal plus important ".

2) des jeunes gens qui commencent à capitaliser. Un vieux paysan de Katabantakoto nous a ainsi affirmé que l'élevage (bovin, en particulier) ne réussit que lorsque celui qui le pratique a les cheveux blancs.

Un rôle social important lors des mariages:

"Si tu veux avoir une femme, cherche d'abord les vaches !" disent les Malinkés. En effet, **la dot de la femme est presque toujours constituée par du bétail**. Comme dans nombre de sociétés sédentaires du Mali, lorsqu'il s'agit de la première épouse, c'est en général la famille du mari qui paye la dot. Ainsi, CAMARA, S. et al., 2000 écrivent que : " le chef du groupe domestique doit payer la dot de la première femme de tout homme du groupe domestique", avec, si besoin, l'aide de la famille élargie. AGOSSOU, G. et al., 1996 confirment que le chef de famille a le devoir d'assurer à ses membres masculins la possibilité de se marier. En matière de premier mariage, les charges du garçon reposent sur son père, et celle de la fille sur sa mère. Chez les Malinkés de la région de Kita, le mari étant davantage libre du choix de sa ou ses femmes suivantes, contrairement à d'autres ethnies, c'est lui qui devra payer l'intégralité de la dot. 11 % des possesseurs d'animaux interrogés ont déclaré les avoir acquis par une dot. Et, de fait, nous avons constaté que les propriétaires qui ont un grand nombre d'animaux sont souvent des chefs de famille qui ont marié beaucoup de leurs filles ; au point que, après les maladies des animaux, le mariage des garçons constitue un des principaux obstacles à la progression numérique des animaux d'un groupe domestique.

Toutefois, nous avons constaté que la valeur de la dot est en diminution. On nous a rapporté qu'autrefois de dix bovins, elle est actuellement de deux ou trois vaches. De plus, il y aurait un

⁴⁷ Qui ont enquêté dans sept villages faisant aujourd'hui partie de la commune rurale de Namala, voisine de celle de Djidian.

certain assouplissement de ses modalités de paiement : il est de plus en plus fréquemment observé des cas où la valeur de la deuxième vache est versée en argent et de façon différée, ce qui permet à la femme de rejoindre son mari avant que l'intégralité de la dot soit payée. Les enquêtés attribuent la diminution de la valeur de la dot à l'augmentation du prix du bétail. Nous l'interprétons également comme un signe de diminution des contraintes sociales communautaires, liée notamment à la volonté des chefs de famille de ne pas décourager le mariage et de réduire le célibat et l'exode rural.

Les animaux des femmes

En milieu malinké, plus qu'en milieu bambara, les femmes sont propriétaires d'animaux. Il est rare de trouver une famille où une femme ne possède pas quelques petits ruminants. **Les femmes possèdent parfois aussi des bovins, ce qui est caractéristique de la région.** Selon CISSE, D., 1970, les biens personnels de l'épouse ne s'ajoutent jamais à l'héritage familial. Le mari ne peut l'intégrer au bien collectif. Ces animaux appartiennent à la femme même s'ils sont parqués avec le troupeau du mari et gérés par ce dernier et sa belle famille, à l'exception des femelles qu'elle continue à élever. Cette coutume locale est à noter : quelque soit les catégories d'animaux, **les femmes ne possèdent que les femelles.** Lorsqu'une de ses génisses met bas, s'il s'agit d'un veau mâle, il rejoindra le troupeau du mari et s'il s'agit d'une femelle, elle restera propriété de la femme. Toutefois, en cas de divorce où le "tort" de la femme est évident, comme par exemple, sa stérilité, les animaux reviennent au mari.

Les moyens par lesquels les femmes acquièrent ces animaux sont :

- la dot,
- le don de sa famille. Lorsque le père est aisé, il remet souvent une ou deux vaches à sa fille comme cadeau lors de son mariage,
- l'héritage du cheptel féminin d'une mère peut, dans certains cas, revenir à sa fille, et ce, même si cette transmission s'effectue généralement de la mère à ses fils, et non à sa ou ses co-épouses,
- la reproduction du capital (d'autant plus que les veaux sont des femelles) et dans le cas d'une veuve sans enfant masculin. Si ce cheptel de base est bien géré et entretenu, au bout de plusieurs années, il n'est pas rare que des femmes de la région se retrouvent à la tête d'un cheptel d'une vingtaine d'animaux,
- le don de son mari par échange de mâles contre femelles dans le cas où sa femme en manquerait,
- l'achat. L'étude de JAKOWITZ et SHNEGG, 2000 révèle que les revenus que les femmes de la région de Kita tirent du coton sont investis dans les animaux (32,1 %) et le paiement du berger (3,6 %). Avec l'argent gagné dans leurs champs individuels (d'arachide et de coton), les femmes achètent des animaux. Cependant, dans tous les cas, seuls les hommes d'âge mûr ont accès à l'achat et à la vente du bétail. Les femmes et les jeunes doivent donc passer par un intermédiaire.

La « divagation⁴⁸ » des animaux

L'élevage pratiqué dans la région, à l'image des systèmes de production agricole, est extensif. Si plus de 80 % des UPA ont des bovins et 60 % des caprins mais, selon DIARRA, T. et al, 2000, l'élevage occupe moins de 5 % du temps de travail des hommes et moins de 1 % du temps de travail des femmes. Selon cette même étude, l'investissement moyen serait de 4.000 F.CFA par an pour un bovin et 1.200 F.CFA pour un caprin. Les animaux sont rarement en stabulation et nourris. **L'élevage pratiqué par les paysans de la région est donc l'objet de peu de temps et de moyens investis.**

C'est un élevage sédentaire. Contrairement à ce que semble décrire HUMBEY, C. 2003, nous n'avons pas relevé de cas d'animaux locaux pratiquant de grandes transhumances. En revanche, durant l'hivernage, les animaux sont confiés à la garde, soit des bergers professionnels, soit des jeunes enfants. La nuit, les animaux sont généralement parqués collectivement⁴⁹ aux abords immédiats du village.

En revanche, durant la saison sèche, les animaux sont traditionnellement en « divagation », c'est-à-dire non accompagnés d'un gardien, laissés en pâture après les récoltes pour « fumer » les champs du terroir villageois, ou bien dans la forêt pour se nourrir. **La divagation des animaux autochtones dans le finage est donc une composante inhérente au système traditionnel d'élevage pratiqué par les paysans malinkés.** Il est donc probable qu'il était de leur intérêt de laisser leurs animaux en divagation plutôt que les guider ou les maintenir en stabulation, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, cela économise le travail de gardiennage. Ensuite, cela évite à l'éleveur l'approvisionnement en nourriture et, dans la mesure où l'animal choisit lui-même ce qu'il ingère, cela peut améliorer la qualité de son alimentation. Enfin, cela apporte de la fumure organique directement sur les champs. **Cette divagation de saison sèche est donc une pratique dont la productivité et l'adaptation au milieu étaient justifiées.**

Mais la divagation possède également de nombreux inconvénients. En effet, elle implique de plus faibles rendements des cultures, car elle empêche les récoltes tardives et surtout les semis précoces. Elle occasionne également des dégâts aux cultures, ce qui diminue les récoltes et donc précarise la sécurité alimentaire. De plus, elle ne permet pas un bon suivi sanitaire, multiplie les risques de pertes ou de vols d'animaux et occasionne des conflits.

Si, avant les changements induits par la CMDT, l'élevage sédentaire demeurait une activité très secondaire pour les paysans, en revanche, il semble que les connexions avec l'élevage transhumant étaient alors plus importantes. L'explication de ces liens nous permettra d'expliquer les causes et les mécanismes d'une évolution vers une situation qui semble de plus en plus conflictuelle, avec pour objet central, la gestion des ressources naturelles.

⁴⁸ Nous reprenons le terme usuellement utilisé par les techniciens locaux. Bien évidemment, au sens littéral du terme, les animaux ne « divagent » pas mais sont laissés en libre pâture sur le finage.

⁴⁹ Mais, de plus en plus, individuellement.

LES CONFLITS LIES AUX PRATIQUES D'ELEVAGE

Les conflits entre agro-éleveurs autochtones

On parle peu de ce type de conflits car ils sont moins violents que ceux qui ont lieu avec les transhumants et se règlent généralement au sein du conseil de village. Pourtant, ils ne sont peut-être pas moins fréquents. En effet, dans la région de Kita, ils semblent en recrudescence entre paysans autochtones, devenus des agro-éleveurs depuis une dizaine d'années. Face à la conjugaison de l'augmentation rapide du nombre des animaux des UPA et de la forte extension des terroirs cultivés, les pratiques paysannes d'encadrement des animaux ont-elles réussi à évoluer assez rapidement pour s'adapter à la concurrence croissante entre les animaux des autochtones pour la ressource fourragère, sans menacer la durabilité de cette dernière ?

La « divagation » des animaux :

Cette pratique de libre pâture perdue jusqu'à nos jours, ce qui peut signifier qu'au moins jusqu'à la période charnière de l'arrivée de la CMDT en 1995, ses avantages l'emportaient sur ses inconvénients. Toutefois, devant la recrudescence des cas de pertes, de vols ainsi que devant la multiplication des conflits dus aux dégâts aux cultures provoqués par les animaux sur les parcelles cultivées (animaux et parcelles cultivées étant en augmentation constante), les conflits entre autochtones se sont multipliés de manière exponentielle depuis une dizaine d'années. KEITA 1995 signale que l'effet des conflits sociaux causés par les dégâts de animaux sur les cultures se répercute par une baisse de la cohésion sociale qui se manifeste par une diminution des travaux collectifs. Face à ce constat, à partir de l'année 2001, la CMDT et le PAE (Projet Agro-Ecologie) Kita ont appuyé l'organisation d'activités de "lutte contre la divagation des animaux" durant la période où les champs sont cultivés. Son principe de fonctionnement est le suivant : des brigades villageoises sont constituées et font des rondes, surtout nocturnes puisque c'est à ce moment que les dégâts sont les plus importants. Lorsqu'ils trouvent un animal en divagation dans le terroir, ils le conduisent à la "fourrière" : petit enclos qui sert à cette occasion de parc à fumier, au sein duquel les animaux des contrevenants sont parqués et gardés. Pour faire sortir son animal, le propriétaire doit payer une amende dont le montant est fixé par les villageois selon un barème par catégorie d'animaux. Le produit de cette amende est réparti entre la mairie (notons qu'une ligne budgétaire existe à cet effet dans le budget communal) et le comité fourrière villageois pour assurer l'entretien de l'activité : rémunération du gardien, équipement des brigades, etc. Cette mesure a rencontré un grand engouement parce qu'elle répondait à un réel besoin de la population, qui, immobilisée par ses habitudes de fonctionnement et gênée par le respect des allégeances sociales et familiales, avait besoin d'une impulsion extérieure pour enclencher la dynamique. Toutefois, dans certains villages, les pressions sociales exercées ont empêché l'application rigoureuse de ces règles.

Auparavant, c'étaient majoritairement les petits enfants qui conduisaient ou, plutôt, maintenaient à l'écart des champs, les animaux pendant l'hivernage, et leurs défauts de surveillance occasionnaient des conflits. Aujourd'hui, un nombre croissant d'entre eux vont à l'école ; on parque davantage les animaux ou on paye un berger, ce qui diminue les conflits intra-communautaires. Or, nous avons mis en évidence que le cheptel bovin villageois, relativement peu important jusqu'à l'arrivée de la CMDT, a nettement augmenté en nombre à partir de 1996. **L'introduction de la culture du coton a donc conduit à une forte augmentation de la**

quantité d'animaux possédés par les villageois. Comment expliquer ce phénomène ? Quel lien, de prime abord pas si évident que cela, existe-t-il entre la production cotonnière et le développement de l'élevage ? Nous voyons deux principales raisons pour lesquelles la production cotonnière a fait augmenter le cheptel villageois :

La première raison est que la culture de coton a amené de l'argent dans les campagnes, argent qui a été investi dans l'achat de bétail, principal objet de thésaurisation des paysans.

La deuxième raison est que **l'encadrement cotonnier a indirectement stimulé toute la filière bovine.** Ainsi, la production cotonnière a promu la **culture attelée** en donnant accès à un système de prêts de charrettes et de matériel agricole (charrues, semoirs,...) et d'acquisition de bœufs de labour. On peut estimer qu'aujourd'hui, c'est près de 90 % des surfaces cultivées de la région de Kita qui font l'objet de travaux attelés : hersage ou grattage, à l'aide de herses, de charrues, de multicultureurs et de semoirs. Les paysans achètent des taurillons auprès des éleveurs et la CMDT les y incite en leur octroyant des prêts remboursables sur trois ans. De fait, le développement de la mécanisation a développé les échanges et le commerce des bovins : la demande de la région en bovins se faisant de plus en plus importante, des éleveurs venant du nord ainsi que des Malinkés se sont progressivement spécialisés dans cette activité de vente. Enfin, la CMDT incite fortement les paysans à amender les champs de coton avec la fumure organique produite par les bovins.

Les animaux des fonctionnaires :

Déjà, au cours des sécheresses des années 1980, le transfert rapide de la propriété d'une partie du cheptel des mains des éleveurs paysans à celles d'une bourgeoisie urbaine a créé des problèmes de gestion des pâturages et des troupeaux. Nous avons observé que les plus hauts fonctionnaires de la CMDT Kita possèdent des troupeaux de plusieurs centaines de bovins qu'ils font paître dans la région par des bergers, et dont l'alimentation est complétée par du tourteau de graine de coton, des déchets de coton et des fanes d'arachide. Une étude anonyme menée dans les années 1990 dans la région de Manantali estime que 30 % du cheptel appartenait aux fonctionnaires ! Cette pratique concurrence donc l'accès des éleveurs locaux aux ressources fourragères.

Plus que les rapports entre les paysans sédentaires, il semble particulièrement utile de s'intéresser aux rapports intercommunautaires autour de l'élevage pour mettre en évidence à la fois les problématiques de gestion des ressources naturelles et le jeu des encadrement paysans.

L'interface entre les deux groupes d'éleveurs :

Quelles sont les caractéristiques de l'élevage transhumant dans la région de Kita ?

Le Document PAIP 2002 caractérise le système pastoral transhumant "par la grande mobilité des troupeaux et la faible productivité des animaux." Ce deuxième type d'élevage est certainement le moins encadré et contrôlé par l'Etat et donc aussi le plus **mal connu, notamment du point de vue quantitatif.** Aussi le mode conditionnel est-il le plus approprié pour le décrire. En effet, les éléments avancés reposent sur les données fournies par le SLRC et la CMDT ainsi que sur les témoignages recueillis auprès des propriétaires, des bergers et des ruraux de la région d'étude.

La transhumance du bétail est pratiquée par les Peuls et les Maures en provenance du Sahel malien et mauritanien. Si les premiers conduisent généralement de grands troupeaux bovins et les seconds de petits ruminants, nous avons souvent croisé des troupeaux mixtes de petits et

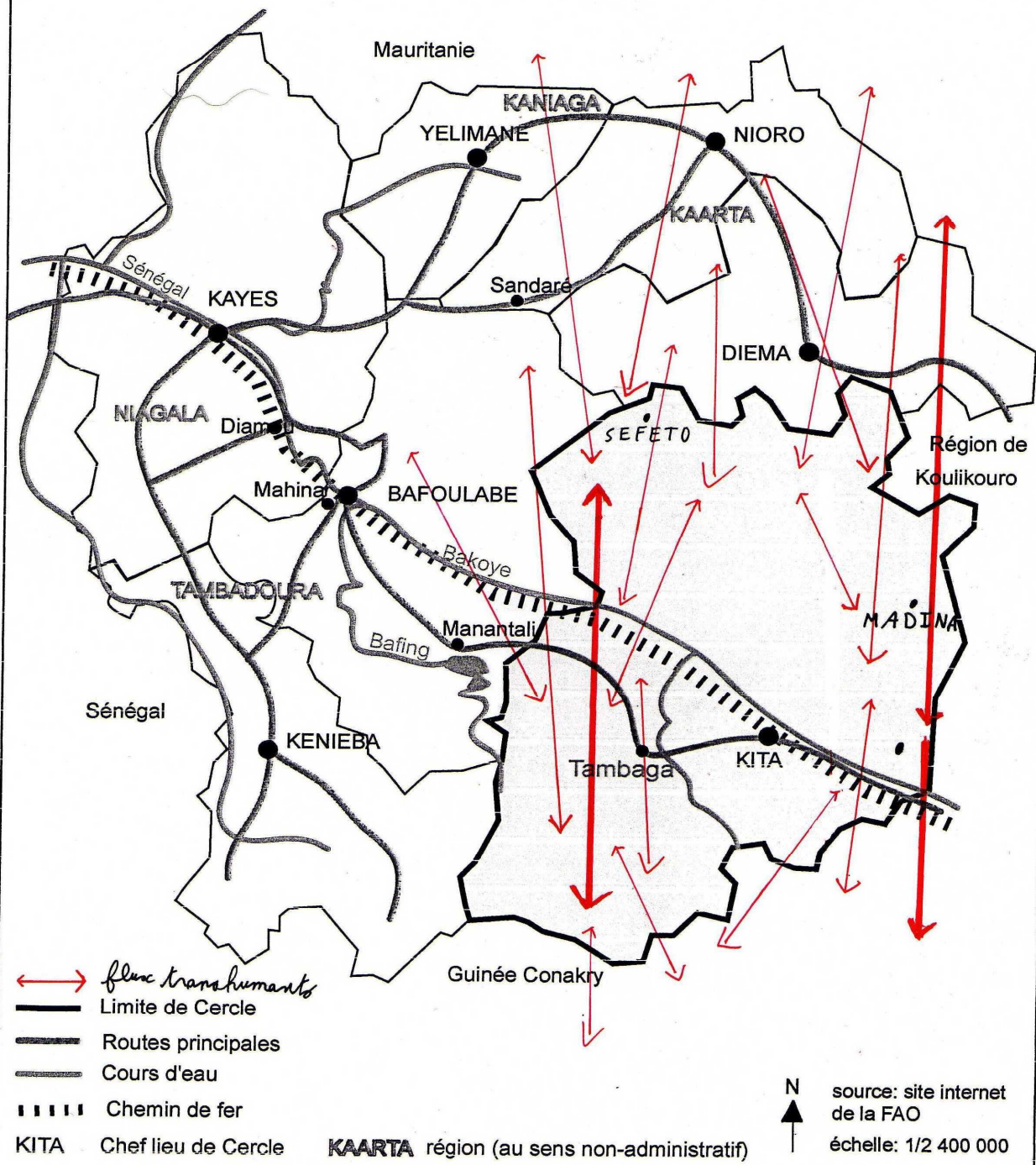
grands ruminants. **L'affluence des animaux transhumants est particulièrement forte dans la région d'étude aux deux moments de leur passage : à la fin des récoltes, vers les mois de décembre-janvier, et en début d'hivernage : vers le mois de juin** lorsqu'ils retournent vers le nord.

Il est nécessaire de préciser la terminologie employée : nous utilisons les termes de la charte pastorale (Loi N°01-004 du 27 février 2001 portant Charte pastorale en République du Mali) qui différencie deux types de pistes pastorales :

► les « pistes de transhumance » : chemins affectés au déplacement des animaux entre deux ou plusieurs localités⁵⁰ déterminées » désignent généralement des grandes pistes internationales dont le tracé, même s'il n'est pas matérialisé, est officiellement reconnu par les services de l'Etat. Le Cercle est traversé par deux principales voies internationales de transhumance, comme on peut le voir sur la carte n°9 ci-dessous.

⁵⁰ notons au passage que le terme "localité" est vague : est-ce un village, une commune,.... ?

REGION DE KAYES



Carte n°9 : les principaux flux transhumants dans le Cercle de Kita

Sur ce fond de carte de la région administrative de Kayes, le trait noir le plus épais indique la limite du Cercle de Kita et les flèches rouges représentent les principaux flux transhumants qui concernent la région de Kita. Il existe deux postes d'entrée et de contrôle des animaux transhumants dans le nord du Cercle : l'un à Séféto, sur la voie de transhumance Ouest, et l'autre à Madina, sur la voie Est. Ces deux pistes de transhumance étant situées dans les "région d'accueil" où la pression démographique est moindre, c'est théoriquement par ces voies que devraient transiter l'essentiel des pasteurs transhumants. En réalité, en l'absence de balisage physique, ce sont les différentes densités d'occupation de l'espace qui les limitent. En effet, lorsque l'on compare cette carte n° 9 à la carte n° 2, il apparaît assez nettement que ces deux

grandes voies de transhumance traversant le Cercle de Kita évitent la partie centrale proche de Kita-ville où l'espace est le plus densément peuplé. Ainsi, la commune de Tambaga, notamment en raison de sa moindre occupation démographique, est actuellement beaucoup plus concernée par les flux transhumants que celle de Djidian.

Nos enquêtes ont permis de confirmer que les animaux transhumants accompagnés d'un ou plusieurs bergers (généralement de l'ethnie peule) viennent du Kaarta (Cercles de Nioro, Diéma et Nara) et sont attirés dans la région par les grandes superficies non cultivées, la présence de cours d'eau permanents et les nombreux ligneux fourragers (pour les chèvres surtout) comme *Pterocappus erinaceus*, *Khaya senegalensis* et *Acacia seyal*.

► La charte pastorale qualifie de « pistes pastorales locales (les) chemins affectés au déplacement des animaux à l'intérieur d'une localité déterminée ». Les nombreuses pistes villageoises qui relient les villages aux points d'eau et les pistes inter-villageoises situées à la rencontre de ces dernières, pour éviter les champs, doivent se frayer un chemin dans les brousses intervillageoises ou dans cet *ager-saltus* aux frontières floues.

Cette deuxième catégorie de pistes qui confluent généralement vers les grandes pistes de transhumance, est également utilisée par les animaux allochtones. Il existe donc **un maillage, un sorte de réseau de pistes de différentes importances et qui sont connectées entre elles**. Ce phénomène a notamment été étudié, mis en évidence et cartographié dans le cadre de la réalisation du schéma pastoral du Cercle de Yorosso (Région administrative de Sikasso). Les transhumants empruntent donc généralement ces deux types de pistes : les « pistes de transhumance » mais aussi les « pistes pastorales locales ». La charte pastorale, en son article 15, reconnaît d'ailleurs aux bergers le droit de faire transiter leurs animaux sur ces deux types de pistes pastorales.

Nous ne pouvons nous aventurer à évaluer l'effectif du cheptel transhumant transitant ou résidant dans la région chaque année. Il existe en effet peu de statistiques sur ce sujet et celles qui existent sont des estimations des services techniques de l'Etat dont, lorsque l'on connaît le peu de moyens dont ils disposent, on peut douter de la fiabilité. Quant aux bergers conducteurs de troupeaux, ils refusent le plus souvent de donner des informations sur le cheptel qu'ils conduisent, par peur d'être taxés. C'est le SLRC (Service Local de la Réglementation et du Contrôle) et qui est chargé du suivi et du contrôle de la légalité des transhumants de passage dans le Cercle de Kita. Ces agents assermentés ont notamment pour tâche de vérifier, sur les carnets de vaccination, que les animaux transhumants ont bien été vaccinés dans leur région de départ. Or, on a vu que la majorité des animaux ne possèdent pas de carnet de vaccination ou bien ne sont que partiellement vaccinés. Le chef du SLRC estime à "moins de trois pour cent" le nombre de pasteurs transhumants en règle par rapport aux obligations légales qui sont :

- être en possession d'un certificat international de transhumance,
- avoir pratiqué les vaccinations légales obligatoires (PCB, charbon symptomatique et pastorelose) pour tous les animaux,
- se faire enregistrer à l'un des deux postes de contrôles situés au Nord du Cercle.

Les agents de ce service étatique, outre le fait qu'ils ne disposent que de très peu de moyens, éprouvent les plus grandes difficultés à faire en sorte que les contrevenants se mettent en règle. De plus, les animaux transhumants sont rarement aussi dociles que les animaux de race n'damas que l'on rencontre fréquemment jusque dans les cours d'habitation des Malinkés. En situation de

manque de parc de vaccination (ou d'inadaptation de ceux qui existent, qui sont inusités car situés dans les villages) ces zébus sont en effet difficilement maîtrisables et vaccinables.

Toutefois, en pratique, les rencontres entre services de l'Etat et pasteurs transhumants sont rares en raison, d'une part, du manque de moyens de déplacements des agents et, d'autre part, de l'attitude de fuite des bergers. Lorsqu'il y a confrontation, les rapports sont le plus souvent conflictuels. Il arrive même que des altercations entre agents de l'Etat et pasteurs soient violentes. En 2004, dans la commune de Tambaga, l'une d'entre elles s'est soldée par la mort du berger et la blessure de l'agent. Par conséquent, ces "transhumants" (que nous dénommons encore pasteurs transhumants ou bergers), qui se trouvent en situation irrégulière, fuient tout ce qui peut ressembler à un agent d'encadrement étatique. Lors de nos enquêtes sur le terrain, à plusieurs reprises, des bergers ont littéralement pris leurs jambes à leur cou en voyant arriver notre voiture, de crainte d'avoir affaire à un agent des services de l'Etat.

Les enquêtes villageoises et les entretiens réalisés nous permettent néanmoins d'être certain que **le phénomène de transhumance est quantitativement très important dans la région, et que, comme on le montrera ci-après, son ampleur s'accroît au fil des années.**

Les caractéristiques des pasteurs transhumants :

Il semble que tous les transhumants n'aient pas les mêmes caractéristiques comportementales. En schématisant, on peut affirmer qu'ils appartiennent à deux catégories aux caractéristiques distinctes⁵¹ :

► Tout d'abord, il y a les **bergers pour qui la région de Kita ne constitue qu'un lieu de passage** vers des régions plus humides : sud du Cercle de Kita et Guinée-Conakry. Nous appellerons transhumance "de passage" ce premier type de transhumance. Ces bergers **pratiquent une stratégie d'évitement** des villageois autochtones, de leurs autorités et surtout des autorités de l'Etat. Très mobiles, ils ne cherchent qu'à optimiser rapidement l'alimentation de leurs animaux, adoptant parfois un comportement destructeur des ressources naturelles : coupe d'arbustes, ébranchage total, etc.

⁵¹ Cette distinction est d'ailleurs confirmée par KAREMBE 2001 qui a étudié le phénomène dans le Kaarta voisin.



Photographie n°16 : arbre mutilé près de Kita, 2004.

► Ensuite, il y a **les transhumants séjournant dans la région** (sur un ou plusieurs terroirs) **durant toute la saison sèche**, que nous nommerons pour simplifier les "transhumants résidents". Ce sont essentiellement eux qui entretiennent des relations positives d'échanges avec les autochtones. Ils collaborent avec des logeurs et ont un comportement partiellement en phase, voire complémentaire, avec les pratiques villageoises. 23 % des transhumants enquêtés appartenant à cette catégorie ont pu nous fournir la preuve qu'ils satisfont aux obligations légales. En effet, leur séjour long sur un terroir villageois implique que le berger et ses animaux soient au préalable autorisés⁵² à y séjourner, ce qui implique négociation, entente et accord avec les encadrements paysans. Ainsi, le logeur souhaitant héberger un berger doit en informer le chef de village et requérir l'approbation de ce dernier. Ce type de relation entretenu avec cette catégorie de transhumants se pratique depuis fort longtemps.

Bien sûr, la réalité est certainement moins duale et plus complexe que cet essai de typologie. Nos enquêtes villageoises nous ont montré qu'avec le climat actuel de tensions intercommunautaires, la plupart des villageois, surtout ceux qui accusent les transhumants d'être responsables de tous leurs maux, ne feraient pas cette distinction entre catégories de transhumants et mettraient "dans

⁵² sinon vis-à-vis de la légalité étatique, au moins vis-à-vis des règles paysannes.

le même sac" transhumants de passage, transhumants résidents et mêmes parfois Peuls sédentarisés de longue date.

Pour mieux appréhender cette réalité fragile, décrivons tout d'abord les interrelations positives et l'état de relatif équilibre intercommunautaire qui prévalait il y a quelques décennies entre allochtones et éleveurs transhumants dans la région de Kita.

Les interrelations positives

Les travaux de Jean-Pierre JACOB (2004) au Burkina Faso et ceux de Jean-Pierre CHAUVEAU (2002) en Côte d'Ivoire montrent bien que la "cité politique villageoise" en Afrique de l'Ouest se fonde sur la **reconnaissance et l'articulation des étrangers utiles, c'est-à-dire ceux qui permettent de renforcer la communauté par un apport technique ou démographique**. Nous l'avons d'ailleurs nous-même mis en évidence précédemment à propos de l'intégration des navetanes, cet apport étant d'ordre géographique. On peut penser que l'apport de ces éleveurs peuls est plutôt d'ordre technique. En effet, les Malinkés ruraux connaissent les avantages de **l'intégration agriculture-élevage** ; et la collaboration avec les pasteurs transhumants est bien antérieure à la sensibilisation de la CMDT. Les transhumants qui séjournent ou passent toute la saison sèche sur le terroir villageois entretiennent de fortes relations d'échanges avec les autochtones, ce que l'on peut qualifier de **logique d'inclusion**. Un conseiller du chef de village de Kobaronto nous dit à peu près ceci : "Avant, il y avait très peu de transhumants. Ils venaient chaque année et étaient logés dans le village. A ce moment, cela ne posait pas de problèmes car il n'y avait pas d'animaux au village et le fourrage était abondant".

Lorsque le troupeau villageois était grand (par regroupement au sein de la famille ou du village), les paysans malinkés employaient parfois des bergers qui faisaient paître les animaux dans les espaces du terroir exempts de champs. C'était encore le cas de 18 % des éleveurs que nous avons interrogé en 2002. Les agro-éleveurs autochtones rémunéraient alors mensuellement ce berger "professionnel" entre 10.000 et 15.000 F.CFA en fonction du nombre d'animaux à sa charge.

Dans les villages, il y avait souvent une famille peule sédentarisée à qui on confiait la conduite des troupeaux villageois sur le terroir villageois afin de les éloigner des cultures. De tout temps, ces transhumants ont eu des « logeurs », souvent eux-mêmes d'origine peule, dans les localités traversées. Arrêtons-nous ici un instant sur l'origine et l'identité de l'importante minorité peule sédentaire de la région d'étude, afin de mieux comprendre le degré de leurs liens identitaires avec les pasteurs transhumants.

On sait que les premiers "Kitois" habitaient dans la grande colline surplombant la ville actuelle pour des raisons défensives : les razzias et pillages des Peuhls du Birgo étaient fréquents. Ces derniers seraient venus du Wasolon (Région de Sikasso) au dix-huitième siècle. A leur installation dans le Birgo, ils chassèrent violemment les Malinkés qui s'y trouvaient et notamment le clan NAMOKO. Ces derniers ont alors traversé la rivière Bakoye et se sont installés à Katakoto (commune rurale de Tambaga). Ces attaques répétées des Peuls ont conduit les autochtones à demander l'aide de l'armée française, alors basée à Médine (près de Kayes) : Togôtan KEITA signe alors un traité de protectorat avec le général GALLIENI. En février 1881, l'armée de Faidherbe détruit la cité peule fortifiée de Goumbanko et établit un fort à Kita.



Document n°1 : Cartes postales françaises de Kita en 1888.

C'est le début de la « pacification » de la région apportant sécurité, stabilité et ouvrant l'ère de la colonisation. En 1898, l'explorateur TELLIER confirmait, à propos de notre région d'étude, que : " la population s'y compose de plusieurs races, toujours en hostilité, mais point guerrières, à l'exception des Foulahs⁵³."

Goumbanko constitua encore un chef-lieu de canton jusqu'en 1916. Les Peuls de Goumbanko essayèrent en fondant de nombreux villages des régions du Birgo (correspondant approximativement à l'actuel arrondissement de Sirakoro) et du Fouladoukou (littéralement la région des peuls) dans l'arrondissement de Sébékoro, comme ceux de Senko étudiés par CAMARA, S. et al, 2000. Les Peuls sont aujourd'hui

⁵³ nom malinké signifiant « peul ».

démographiquement majoritaires dans ces deux arrondissements. On observe sur la carte n°10 que les kafos peuls du Birgo et du Fuladugu occupent plus du tiers de la superficie du Cercle. DELAFOSSE 1912 rapportait qu'en 1909 la population de la région d'influence de Kita était composée de 58 493 individus dont 26 219 Malinkés et 20 000 Fulankés qui, aujourd'hui encore, forment une importante minorité intégrée à la société malinké. CAMARA, S. et al., 2000 nous révèlent que l'identité peule est encore fortement revendiquée par les habitants du "Birgo".

De leur ethnie originelle, ces Peuls ne conservent pourtant guère que leurs patronymes. D'ailleurs, dans la région, on les appelle les « fula-maninka » (c'est-à-dire les Peuls malinkés). **Ces Peuls, souvent de patronyme « DIAKITE », qui habitent la région de Kita depuis plusieurs générations sont complètement assimilés aux Malinkés.** Ils ignorent le « ffulde » (langue peule), parlent malinké et en ont épousé la culture et le mode de vie. Toutefois, les différences héritées de l'Histoire font que la différenciation entre un KEITA et un DIAKITE demeure vivace et se manifeste notamment par le pacifique et roublard « *sanankouya* » (ou cousinage à plaisanterie). Si la République et les encadrements étatiques ne différencient plus un DIAKITE d'un KEITA, l'héritage de l'histoire des peuples perdue et les communautés demeurent attachées à leurs origines. On montrera en seconde partie comment cette origine ethnique s'est manifestée à l'occasion du découpage communal des années 1990.

Le logeur du berger transhumant permet aux animaux de paître dans ses champs et donne des indications au pasteur sur la meilleure route à suivre, en évitant les champs cultivés, jusqu'à la prochaine localité. Ce logeur lui fournit également de l'eau de son puits afin d'abreuver les animaux lorsque les points d'eau naturels sont asséchés. En échange, outre la fumure des ses animaux (par des « contrats de fumure »), le berger peul donne au logeur du lait frais. Lorsque l'échange n'est pas jugé assez équilibré, d'autres arrangements en nature existent comme, par exemple, la cession d'un animal, le plus souvent un agneau. Les arrangements monétaires semblent encore absents de la région d'étude.

Comme nous l'avons précédemment évoqué, dans la commune rurale de Tambaga, il y avait auparavant des bergers peuls qui venaient du Nord pour se faire employer au gardiennage des animaux du village pendant la saison des travaux champêtres. Si, en raison de la détérioration des rapports entre pasteurs transhumants et agriculteurs sédentaires, toute relation interethnique s'estompe, en revanche, dans les communes rurales de la région de départ où le flux de transhumants est bien moindre, il semble qu'il y ait encore certains villages qui les emploient. Nous avons relevé le cas à Laminila et Dialakoni (commune rurale de Bendougouba). A titre d'exemple, la rémunération du berger de Laminila était de 150 F.CFA par bovin et par mois, ce à quoi il faut ajouter le produit de la traite de deux journées. Dans d'autres villages de la commune rurale de Bendougouba où les finages sont séparés par des espaces de brousse, comme à Berela ou Kouroula, on nous a déclaré qu' "il n'y a pas de problèmes avec les transhumants". Dans la commune rurale de Djidian, les Peuls Diawambe installés de longue date y sont nombreux. Ce sont généralement de bons agriculteurs qui montrent l'exemple en matière d'intégration agriculture-élevage. De plus, lorsqu'un berger élague raisonnablement un arbre fourrager pour nourrir ses animaux, il participe à sa régénération et fournit du bois de feu aux autochtones.

Cette cohabitation inter-ethnique est rendue possible par le fait que, outre la quasi absence de flux transhumants, la commune rurale de Djidian est constituée, d'une base malinké, et d'un "melting pot" d'ethnies et d'arrivants de diverses régions, contrairement à la situation qui prévaut à Tambaga où la presque totalité des habitants est de l'ethnie malinké.

Le phénomène de transhumance sur un axe nord-sud a toujours été présent dans la région et revêtait une certaine importance car le rôle d'échanges et les interrelations positives entre agriculteurs et transhumants dominaient.

Les facteurs de déstabilisation :

Depuis, trois facteurs fondamentaux ont largement déstabilisé ces logiques d'inclusion :

1) L'expansion du terroir des autochtones.

Dans notre région d'étude, un même espace est traditionnellement utilisé pour des usages différents. Par exemple, les espaces boisés intervillageois servent à la fois de pâture aux animaux villageois et transhumants. MARIE, J., in LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B, faisaient également remarquer que : "l'utilisation des terres et des ressources naturelles sont fortement marquées par l'enchevêtrement des droits, la polyvalence des lieux, la complémentarité des usages." Autrefois, cette superposition de fonctions sur un même espace était rarement la cause de conflits, car les espaces boisés couvraient l'essentiel de l'étendue des finages villageois. Les autochtones ne défrichaient et ne cultivaient que les espaces à proximité des villages. L'emplacement des pistes de passage des animaux (villageois et allochtones) situées dans les brousses intervillageoises et reliant certains points d'eau, était connu et respecté.

Mais le développement de la culture attelée dans le cadre de la culture cotonnière de commercialisation a permis aux paysans de cultiver de plus grandes surfaces. Inexorablement, les espaces boisés ont diminué au fur et à mesure de l'extension des surfaces cultivées, allant parfois jusqu'à la disparition des brousses dans les régions où, comme c'est le cas dans la « région de départ », les terroirs, c'est-à-dire les espaces cultivés des villages, se rejoignent. Actuellement, les autochtones, cultivant davantage l'espace de leur finage villageois, revendiquent plus de droits sur le foncier et les ressources naturelles qu'auparavant. Les limites des pistes de passage du bétail n'étant ni précisément connues, ni matérialisées, les parcelles de cultures empiètent progressivement et mitent ces pistes, allant parfois jusqu'à les entraver complètement. Le fait qu'une disposition législative du 27 février 2001, la charte pastorale (ou Loi n°01/004), en son article 17, interdise strictement l'empiètement, l'occupation, l'entrave ou la mise en exploitation de ces pistes pastorales et des gîtes d'étapes, illustre bien que ces problèmes se posent avec une acuité accrue, d'où la nécessité de les régler. Cette loi prévoit également une obligation de dédommagement des dégâts causés par la « divagation ». Les pasteurs n'ont alors d'autres choix que de faire passer leurs animaux à travers champs, ce qui occasionne de gros dégâts. C'est précisément ces dégâts aux cultures qui génèrent des conflits croissants, souvent violents, entre bergers et paysans, sur fond, on le verra, de xénophobie ethnique. Notons que, en toute logique, les transhumants ne passent désormais plus que rarement dans cette région de départ, comme à Djidian, et décalent leur passage vers les régions de moindre pression géographique, comme celle de Tambaga ou de Kassaro. Ainsi, les lieux où se produisent les conflits se sont déplacés des régions où presque tous les finages sont à présent cultivés vers les régions de moindre pression foncière, où, on l'a vu, le même type de situation concurrentielle se manifeste de plus en plus. Bien plus que la raréfaction naturelle due à une moindre pluviométrie, c'est **la plus grande consommation des ressources pastorales (mais aussi agricoles et boisées) par un cheptel plus important qui produit une concurrence exponentielle pour l'utilisation des ressources naturelles, en particulier, entre pasteurs transhumants et paysans.** Les discours de diabolisation et de xénophobie sont exacerbés et entretenus par la situation de pression foncière et de concurrence accrues pour l'exploitation des ressources naturelles, notamment en eau et en fourrage. **Les logiques d'inclusion des transhumants se transforment donc en logiques d'exclusion** lorsque s'accroît la compétition pour l'espace et les ressources.

De plus, c'est un phénomène bien connu que « le coton fait venir les transhumants ». Comme

l'explique clairement COULIBALY, S., 1983, " La destruction du couvert arboré entraîne la disparition des gîtes à glossines et assainit le milieu pour l'élevage bovin." Les bovins "suivent les traces du cultivateur". Il poursuit : " Nous constatons un lent, mais continu glissement des aires d'élevage des troupeaux de zébus du Nord vers le Sud du pays senoufo, à la suite de l'ouverture des fronts pionniers du coton." La transformation de milieux naturels de forêts arborées abritant des forêts galeries où il y a des maladies comme la trypanosomiase (animale et humaine) ainsi que, dans notre région d'étude, l'onchocercose, en milieu de savanes anthropique appelle vers le sud le pâturage bovin. En effet, **une jachère arbustive et herbacée constitue un pâturage bien plus intéressant pour un bovin zébu qu'une forêt dense et humide.** C'est donc également **la transformation du milieu naturel par la culture cotonnière de commercialisation qui appelle la venue des transhumants.**

2) L'augmentation du cheptel villageois "pour et par le coton".

Nous avons précédemment mis en évidence que la culture attelée permettait d'augmenter la productivité du travail des exploitations agricoles cotonnières et que les revenus monétaires générés par la vente du coton sont principalement capitalisés dans l'acquisition de bovins. **Bovins et culture cotonnière intensive vont donc de pair, l'un incitant l'autre, et réciproquement.** Plus encore que les ODR précédentes, la CMDT, par le biais de prêts, a permis aux producteurs de la région d'acquérir des bœufs de labour. La proportion des exploitations agricoles qui en possèdent est passée de 46 % à 73 % entre 1996 et 2003 et le nombre moyen de bœuf de labour par exploitation agricole atteint la moyenne de 2 en 2001. En ce qui concerne les bovins en général, les statistiques CMDT révèlent que la proportion des exploitations agricoles de la région CMDT de Kita qui en possèdent est passée de 64 % à 81 % entre les campagnes agricoles 1996/1997 et 2001/2002. Dans la même période, le nombre moyen de bovins par exploitation agricole est passé de 4,3 à 7,4.

Autrefois, les contacts et superpositions d'utilisation de l'espace entre les autochtones et les bergers allochtones étaient rares. **L'accroissement rapide du nombre d'animaux sur une surface restreinte par l'extension des terroirs crée une situation de concurrence sur les ressources, génératrice de conflits intercommunautaires.** Contrairement à la situation qui prévalait jusqu'à il y a une dizaine d'années, les bovins des deux communautés entrent à présent en concurrence pour le fourrage et en particulier pour les points d'abreuvement. Pourtant, à étudier le phénomène de plus près, nous pouvons relativiser les deux facteurs liés aux modifications du système de production : l'extension des surfaces cultivées et l'augmentation du nombre de bovins sédentaires, en tant que directement générateurs de conflits entre autochtones et transhumants, car il se pourrait que les conflits avec les transhumants soient davantage causés par des changements inhérents aux flux transhumants eux-mêmes.

3) Les changements internes aux flux transhumants,

Une évolution quantitative :

Lorsqu'on demande à la population rurale « les changements de la brousse » qu'elle a observé, le premier changement mentionné est la présence accrue de pasteurs transhumants et du nombre de leurs animaux. Tous les interlocuteurs nous rapportent que **le phénomène de transhumance s'est fortement accentué durant la dernière décennie**, parallèlement à l'augmentation du cheptel local. L'afflux de troupeaux dans la région de Kita est lié à un phénomène très général en Afrique de l'Ouest de **descente de l'élevage en latitude**. En effet, les sécheresses sahéliennes de 1973 puis 1984 ont entraîné une modification importante des pratiques des éleveurs sahéliens, dont une proportion importante transhument vers le sud parfois sur de longues distances. Nombre de ces éleveurs se sont sédentarisés en région de savane, comme le constate DUGUE, P. et al, 2004, dans le nord de la Côte d'Ivoire : "L'installation et le passage régulier des éleveurs peuls, burkinabés et maliens ont augmenté ces dernières années". Le fourrage étant également de mauvaise qualité (taux d'azote très médiocre) en zone nord soudanienne les pasteurs ont tendance à passer directement du Sahel à la zone sud soudanienne, voire pré-forestière HUMBEY, C., 2003, confirme que : " La venue des troupeaux transhumants en aussi grand nombre semble être un phénomène relativement récent que les villageois font remonter tout au plus à cinq ou six ans." ; c'est-à-dire **juste après les importants changements dans les systèmes de production et les milieux générés par la culture cotonnière**. L'étude de la propagation des maladies PCB et trypanosomiase animale dans la région de Kita met en évidence les modifications constatées ces dernières décennies dans la transhumance des animaux. En effet, c'est, outre le moindre suivi sanitaire, parce que **les animaux transhumants descendent aujourd'hui davantage en latitude**, que la trypanosomiase animale fait actuellement des ravages chez les animaux venus du nord, de type "zébu". A l'inverse, la PCB (péri-pneumonie contagieuse bovine), également très répandue dans la région, est désormais transmise par les zébus aux n'damas locales. KAREMBE 2001 qui a mené une étude dans la région de Kayes (terroir de Missira situé au Nord de notre région d'étude) estime également que : "Avant les années 1970, les troupeaux transhumants étaient moins nombreux et traversaient rarement la rivière Baoulé, vers le sud, en direction de Kita, à cause des fauves et des glossines. Actuellement, le nombre des animaux a beaucoup augmenté. En effet, entre 1990 et 1997, le nombre de têtes dans les différents types d'animaux a plus que doublé...". Outre la sécheresse et les changements du milieu naturel générés par l'évolution des systèmes de production, un des problèmes de la région semble aussi venir de la récolte tardive du coton (par rapport aux céréales ou à l'arachide).

Une évolution temporelle :

Nous avons montré que, sur un même espace, il y a superposition d'usages par deux principales communautés d'utilisateurs aux caractéristiques bien différenciées. Ces pratiques sont compatibles, voire même utiles l'une à l'autre, tant que les usages de ce même espace interviennent à des périodes de l'année distinctes. Ainsi, le paysan malinké occupe normalement son champ des semis (en mai) aux récoltes (en octobre-novembre). Si, durant ce laps de temps, toute intrusion d'animaux dans la parcelle cultivée occasionne évidemment des dégâts aux cultures préjudiciables aux récoltes, par contre, en dehors de cette période, la cohabitation des deux usages sur le même espace est possible, non conflictuelle, voire même, comme on l'a vu, positive. Il n'y a donc *a priori* pas de concurrence pour l'utilisation de cet espace lorsque le transhumant y passe (en allant vers le nord) au mois d'avril et y repasse (en allant vers le sud) au mois de décembre, comme cela se faisait par le passé. La concurrence temporelle, source de

conflits intervient donc à ces périodes charnières de mai-juin et de octobre-décembre. Par conséquent, **les conflits avec les agriculteurs apparaissent surtout lorsque les bergers transhumants arrivent dans la région de Kita trop tôt (avant la fin des récoltes)** et, quoique cela soit nettement moins fréquent, repartent trop tard, après la levée des céréales.

Or, tous les témoignages recueillis, y compris auprès des transhumants eux-mêmes, confirment que le phénomène de transhumance annuelle a non seulement augmenté sur le plan quantitatif mais également que **les dates de présence des animaux se modifient**. Un paysan de Kobaronto nous a déclaré : "Maintenant, certains transhumants sont là dès le mois d'octobre alors qu'avant on ne les voyait pas avant le mois de décembre". De même, leur retour vers le Nord ne s'amorce à présent que vers le mois de juillet alors qu'il intervenait auparavant dès le mois de mai-juin. Le fait que les animaux transhumants soient présents de plus en plus nombreux et surtout de plus en plus longtemps, notamment aux dates charnières des semis et des récoltes, exacerbent les tensions intercommunautaires. AGOSSOU, G. et al., 1996 constatent que : "Leur arrivée précoce avant la fin des récoltes et leur retour tardif, après le début de l'hivernage occasionnent des dégâts aux champs, source des conflits entre agriculteurs et transhumants." L'étude PAIP réalisée en 2002 dans le Kaarta voisin constate elle aussi ces changements de dates (de départ et d'arrivée) dans le phénomène de transhumance. Extraits : " les ressources fourragères et hydriques se raréfient prématurément au nord et les éleveurs prennent la décision d'une transhumance précoce alors que les récoltes ne sont pas réalisées au sud ".

Rappelons également qu'autrefois, même lorsque les troupeaux arrivaient tôt dans la saison, ils occasionnaient peu de dégâts aux cultures car les bas-fonds et surtout les jachères leur fournissaient d'importantes réserves de nourriture. **C'est donc la combinaison de ces trois facteurs : réduction des espaces pastoraux, augmentation du nombre d'animaux et changement des périodes de transhumance qui pose problème**. L'augmentation récente de la fréquence et de l'intensité des conflits intercommunautaires serait donc essentiellement imputable au fait que le bétail transhumant arrive dans le finage villageois en plus grande quantité mais surtout plus tôt qu'auparavant, y séjourne plus longtemps et en reparte plus tardivement. Ce retour plus tardif pourrait être dû à un décalage vers le sud des flux transhumants. Cela nous amène à nous demander :

Quelles sont les causes des modifications des flux transhumants ?

► On peut bien sûr penser aux changements climatiques, et plus particulièrement aux années de sécheresse des décennies 1970 et 1980, qui ont notamment provoqué l'assèchement de points d'eau sahéliens et le décès de très nombreux animaux ;

► Au cours des années 1980, il y a eu également l'insécurité dans le nord (rébellion touarègue et maure) qui s'est notamment traduite par le vol de troupeaux entiers ;

Ces deux premiers facteurs ont fait qu'en même temps que les populations, l'axe de transhumance s'est décalé en direction du Sud. Selon KAREMBE 2001 : "Actuellement, certains transhumants, au cours de leur descente vers le sud, atteignent et même dépassent la frontière entre le Mali et la Guinée". Nos enquêtes nous ont en effet permis de constater que certains pasteurs qui s'arrêtaient auparavant au Kaarta (nord du Cercle de Kita) descendent aujourd'hui en latitude jusqu'au sud du Cercle de Kita et même jusqu'en Guinée-Conakry. **Il y a donc réellement un décalage spatial vers le sud des flux transhumants.**

► Nombre d'interlocuteurs rencontrés évoquent l'**évolution du phénomène de « feux de brousse »** dans le nord du pays comme facteur ayant modifié les pratiques pastorales. Il convient donc de nous arrêter sur les récentes transformations de ces feux de brousse, en posant

l'hypothèse qu'elles sont étroitement liées à la dégradation des rapports entre agriculteurs sédentaires et éleveurs transhumants.

Auparavant, leurs acceptions méritent d'être clarifiées, notamment pour bien distinguer les feux tardifs des feux précoces.

Les feux de brousse « tardifs » :

92 % des personnes que nous avons interrogées nous ont affirmé que **les feux tardifs sont plus nombreux qu'auparavant**. Parmi les causes qu'elles ont avancé, il y a :

- l'augmentation du nombre de pasteurs transhumants : 52 %, ce qui indique que les ruraux établissent directement ce lien ;
- la désorganisation sociale : 49 %. L'organisation collective au niveau du village et la solidarité qui prévalaient auparavant autour de l'organisation des feux précoces et de la lutte contre les feux de brousse tardifs se seraient estompées ;
- la diminution de la pluviométrie et l'assèchement accru de la végétation qui en résulte : 31 % ;
- la diminution des contrôles et des sanctions des agents des "eaux et forêts" : 10,5 % ;
- autres réponses : 1,5 %.

Qui allume ces feux ?

Il n'y a pas de réponse claire. Dans les années 1980, des agents de l'Etat ont eux-mêmes été surpris en train d'allumer des feux de brousse afin de venir ultérieurement demander de l'argent aux villageois, mais cette période est révolue. Certains feux démarrent accidentellement : un feu mal éteint, une cigarette, la foudre, ... ou sont allumés par des enfants et dévastent des hameaux et des villages entiers. Les villageois accusent le plus souvent les bergers transhumants de moutons (« c'est pour mieux voir leurs moutons » a-t-on souvent entendu) ; mais ceux-ci se trouvent généralement plus au sud durant la période interdite. De plus, cet argument nous paraît bien peu convaincant, car les bergers sont les premiers pénalisés par le danger de mortalité de leurs animaux et la perte de fourrage occasionnés par ces feux tardifs. Nous pensons que ce sont bien plus souvent les autochtones que les transhumants qui sont à l'origine des feux de brousse, le brûlis faisant partie intégrante du système de production paysan de la région.

Ces feux se déclarant de plus en plus tôt dans la saison et en plus grande quantité, incitent les transhumants à traverser le plus rapidement possible ces espaces dévastés par les flammes et donc à arriver plus tôt dans le Cercle de Kita. Par voie de conséquence, les mouvements de transhumance se font à présent (plus rapidement) plus au sud qu'auparavant.

4) L'histoire des peuples de la région.

C'est par les litanies des griots et les discussions avec les aînés de la commune rurale de Tambaga que nous avons identifié un quatrième facteur de déstabilisation de l'équilibre intercommunautaire. Comme nous l'avons précédemment décrit, la population de la commune rurale de Tambaga est majoritairement constituée de Malinkés du clan NAMOKO, originaires du Mandé. Initialement implantés à l'Est de la rivière Bakoye, dans la région que l'on appelle "Birgo", située au Sud de la ville de Kita, ils en ont été brutalement chassés, au dix-huitième siècle, par des Peuls (en provenance du Wassolon) et durent alors migrer vers l'ouest pour

fonder le village de Katakoto, point de départ de six autres villages dans la commune rurale de Tambaga. Cette histoire explique largement pourquoi les Malinkés NAMOKO entretiennent toujours un fort ressentiment envers les Hommes de l'ethnie peule en général (et ce malgré le fait que les Peuls du Birgo appartiennent à des clans distincts des bergers transhumants venant de Diéma et Nioro). Par comparaison, les DEMBELE, qui constituent l'autre clan malinké de la commune rurale de Tambaga, ne possèdent pas ce même antécédent douloureux avec l'ethnie Peule. Et, de fait, ils sont généralement moins réfractaires aux pratiques inclusives avec les pasteurs transhumants dans les trois villages de la commune rurale de Tambaga créés par leur clan : Kouloubou, Djinagué et Tambaga. En effet, c'est en leur sein que l'on trouve encore les derniers Peuls sédentarisés (à Kouloubou) et des logeurs peuls de pasteurs (à Djinagué et Kouloubou), alors qu'ils ont tous été chassés des autres villages de la commune. Les bergers que nous y avons interrogés nous ont confirmé qu'ils évitaient les autres villages de la commune rurale en raison de l'hostilité des autochtones à leur passage, et que, d'une manière générale, les attitudes agressives à leur égard avaient tendance à se multiplier.

Approfondissons donc l'étude de l'évolution des relations entre les deux communautés ethniques qui partagent les ressources naturelles de l'espace de notre région d'étude, en commençant par les causes de cette xénophobie.

La détérioration des rapports intercommunautaires

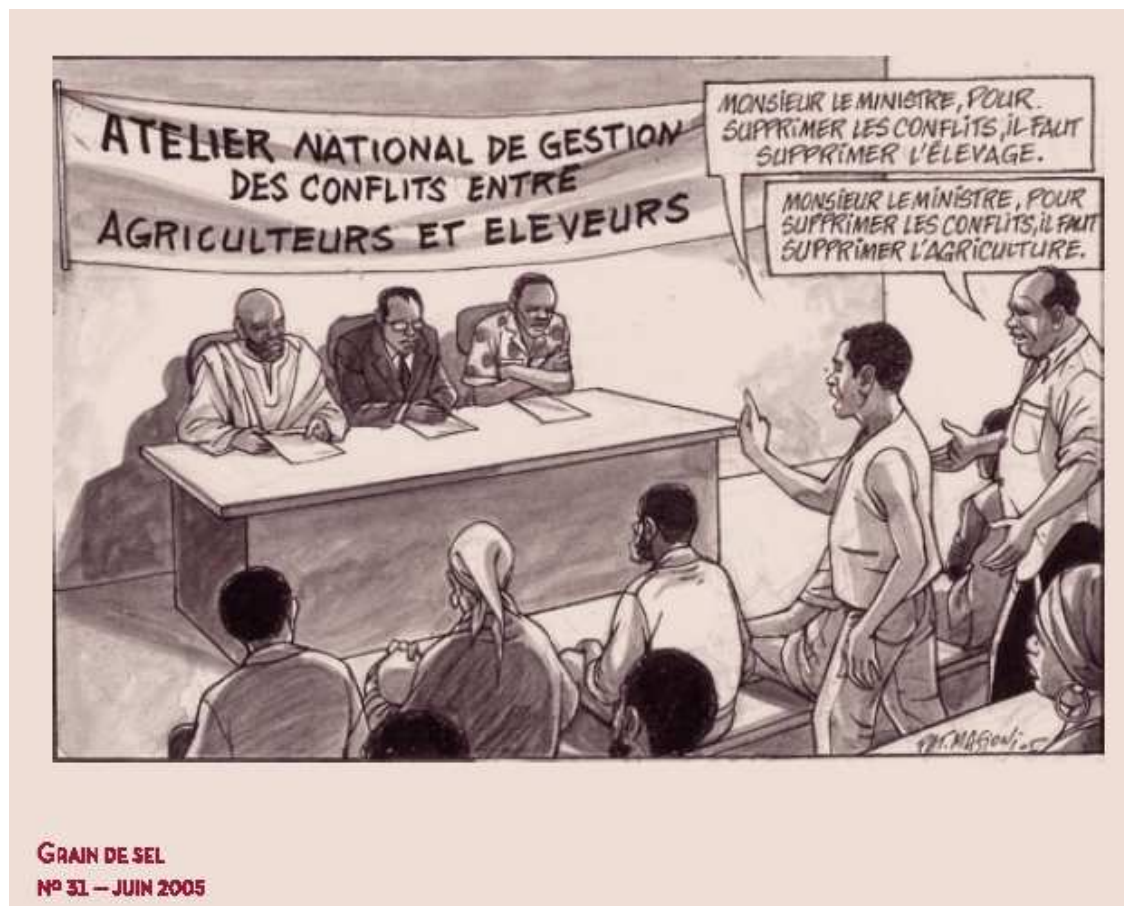
De l'incompréhension au rejet :

Les « visions » des pasteurs nomades peuls et des agriculteurs sédentaires malinkés sont antinomiques. Ces deux catégories d'utilisateurs des ressources naturelles ont en effet un mode de vie et un rapport à l'espace qui sont radicalement différents. En les schématisant, on pourrait dire que, pour le berger peul, l'espace est une ligne, un chemin de parcours. C'est un nomade qui a généralement pour seuls bagages sa gourde, sa machette et sa couverture. La charte pastorale permet à ces citoyens (maliens ou non) de se déplacer librement sur le territoire et d'en utiliser les ressources naturelles à condition qu'ils respectent certaines règles. Or, nous avons relevé que certaines pratiques d'un groupe menaçaient l'existence et la reproductibilité des pratiques de l'autre groupe. A titre d'exemple, dans le but de nourrir leurs animaux, les transhumants coupent les branches d'arbres utiles comme le caïlcédrot (*jala*), le vene (*guenou*) ou le tamarinier dont les fruits sont très appréciés par les Malinkés. De plus, les branches qu'ils laissent au pied de l'arbre l'embrasent en cas de feu de brousse. De même, le mode d'utilisation de certaines ressources comme le bambou, considéré par les transhumants comme un simple fourrage pour leurs animaux, nuit aux intérêts de la population locale sédentaire, qui l'utilise pour en faire des maisons, des nattes, des hangars, des paniers, etc. De mêmes, d'autres espèces d'arbres jouent un rôle dans la religion animiste, seuls certains chefs de terre pouvant les couper. Les coupes effectuées par les Peuls apparaissent alors aux yeux des autochtones comme autant de profanations.



Photographie n°17 : arbre excessivement taillé. environs de Kita, 2004.

Les interventions sur l'environnement dans la région de Kita sont fortement ethnocentrées. Cette situation, dommageable pour les deux groupes d'utilisateurs de ressources, est rendue possible par le manque de communication, de concertation et donc de compréhension qui prévaut entre les communautés. **A l'origine des conflits, il y a donc souvent des incompréhensions, des perceptions différentes** dues à de profondes divergences de culture, à l'ignorance des coutumes et des besoins de l'autre communauté, et cela aboutit à une **absence de complémentarité dans les pratiques**. De plus, la disparition de la tradition ancestrale d'inclusion et d'accueil de l'étranger (*djatiguiya*) ne vient plus, comme auparavant, atténuer ces incompréhensions culturelles qui entraînent le rejet, la xénophobie et la haine. Le cloisonnement communautaire qui en résulte engendre à son tour davantage d'incompréhension et de rejet.



Dans la perception courante des paysans malinkés, les bergers peuls sont des étrangers qui viennent chez eux leur prendre leurs ressources naturelles. Ils se sont donc totalement appropriés l'espace dans lequel eux et leurs ancêtres sont nés, cet espace vécu, travaillé, maîtrisé : leur finage, jusqu'à y dénier tout droit afférent aux autres utilisateurs, dont l'Etat, pourtant propriétaire éminent de ce foncier. Parce que les lois du droit positif sont largement ignorées, les autochtones n'acceptent pas l'idée que les pasteurs sont, comme eux, des utilisateurs de ressources (et des citoyens possédant des droits) avec lesquels ils doivent partager l'exploitation et la gestion des ressources naturelles.

Notons que les paysans ont parfois été confortés dans cette vision ethnocentrée et appropriative par certains projets dits de "Gestion de Terroir Villageois (GTV)", comme le PGRN dans la région de Kita. En effet, combien de PAGT (Plan d'Aménagement et de Gestion de Terroirs) prennent en considération les intervenants extérieurs comme les bergers ou les bûcherons ? Bien peu en réalité. Ces projets, s'ils ont responsabilisé les encadrements paysans dans la gestion de leurs domaines, en confortant leurs droits communautaires d'exclusion foncière, ont trop souvent omis de leur rappeler qu'ils ne sont que des attributaires de droits organisationnels d'appropriation et non pas les propriétaires ; et qu'à ce titre, en temps que maîtres (délégués) spirituels des lieux, ils avaient la charge d'en assurer la gestion en association et en concertation avec tous ses utilisateurs, y compris les allochtones. Par ailleurs, le primat du géométrique sur le topocentrique, issu de la vision « parcellaire » au sens de parcelle de culture du « système CMDT », modifie la perception que les paysans ont de l'espace. En effet, l'Etat, notamment par ces ODR, a toujours privilégié la pratique de l'élevage sédentaire au détriment des pratiques nomades. Ainsi, pour MARIE, J. 1995 : le pasteur est "ressenti par les pouvoirs publics comme étant l'homme d'un autre âge dont l'archaïsme entrave le développement." et "ce ne sont pas les techniques pastorales qui posent problème, mais bien plutôt l'absence d'intégration politique et sociale des pasteurs au sein d'Etats nationaux qui les considèrent avec méfiance, au mieux avec

dédain".

La détérioration des logiques d'inclusion :

Nous avons précédemment évoqué une catégorie de transhumants "résidents" (par distinction des transhumants "de passage"), dont les contacts avec les autochtones relevaient traditionnellement de relations positives d'inclusion, socialement acceptées. Or, nous constatons que la concurrence accrue pour l'utilisation des ressources et la recrudescence des conflits amènent les autochtones à cesser d'entretenir ces relations positives d'échanges de biens et services et même à exercer des pressions sur les quelques personnes de leur village pour qu'elles cessent d'entretenir ces relations positives de coopération.

En outre, l'utilisation massive des engrais chimiques dans les cultures, préconisée par la CMDT, rend moins indispensable l'apport de matière organique (par les déjections des bovins) autrefois prisé par les autochtones pour la fertilisation de leurs champs de case. De plus, le modèle d'intégration agriculture-élevage de la CMDT forme les paysans à produire eux-mêmes la fumure organique : parcs améliorés, fosses fumières, compostage, etc. De fait, les paysans malinkés ont de moins en moins recours aux contrats de parage et de fumure par lesquels les animaux des pasteurs étaient utilisés pour fumer leurs champs. **Le système de production développé par la CMDT incite donc le paysan à se passer des relations avec les transhumants.** Ainsi, la nécessité d'établir des interrelations positives d'inclusion entre agriculteurs alloctones - éleveurs transhumants disparaît.

Par ailleurs, le gardiennage collectif villageois prend de l'ampleur, alors qu'auparavant les Malinkés confiaient plus volontiers leurs animaux à des bergers peuls. Les éleveurs autochtones enquêtés sont de moins en moins nombreux à faire appel à leurs services, même s'ils reconnaissent que le gardiennage des animaux villageois par des bergers professionnels pendant la saison agricole occasionne moins de problèmes (de pertes, de maladies des animaux, de dégâts aux cultures,...) et donc moins de conflits entre autochtones. La raison fréquemment évoquée, le "mauvais comportement des Peuls", traduit le fait que les Malinkés font de moins en moins la distinction entre les transhumants "résidents" (d'ailleurs de moins en moins nombreux dans la commune rurale de Tambaga) et les bergers "de passage" en grande transhumance, tout comme ils font l'amalgame entre les guerriers peuls du Wassolon qui ont chassé leurs ancêtres de leurs terres du Birgo et les bergers mauritaniens transhumants.

L'in-justice :

Par ailleurs, il est un autre phénomène qui augmente encore la rancœur des autochtones à l'encontre des nomades : lorsqu'une affaire de conflits opposant autochtones et transhumants n'a pas réussi à trouver un dénouement heureux par les mécanismes paysans, il est fait recours aux instances du droit « positif ». Or, que ce soit les agents des services de l'Etat ou lorsque, en dernier recours, la justice est saisie de l'affaire, il est le plus souvent donné gain de cause au pasteur, non au regard de la loi, mais parce que c'est lui qui, de par les relations du propriétaire⁵⁴ et la valeur des animaux qu'il gère, dispose du plus grand pouvoir corrupteur. A ce propos, un proverbe bambara dit : "la patte de la vache a cassé la gourde de miel". Cette maxime est basée sur une histoire où, dans le cadre de la démarche de corruption du magistrat, le miel apporté par le paysan "ne fait pas le poids" comparé à la vache apportée par le Peul, ce qui fait que le

⁵⁴ beaucoup d'animaux transhumants appartiennent aux citadins.

magistrat est plus clément envers le pasteur. Le document CILSS 1997 confirme que : « Les villageois évitent d'impliquer l'Administration dans ces conflits parce que selon eux l'expérience a montré que "c'est la partie qui paie le plus qui est mise dans son droit." ». D'ailleurs, les propriétaires des animaux transhumants que nous avons rencontrés semblent eux-mêmes avoir intégré le risque de devoir payer s'ils se font prendre dans l'exercice de leur métier. Au Mali, dans ce domaine, comme dans beaucoup d'autres, c'est la pratique de la corruption qui est officieusement la règle de fonctionnement du système. D'autres auteurs ayant travaillé au Mali font ce même constat. Ainsi, BARRIERE, 1995, évoquant un " système où la règle quasi générale demeure la corruption", écrit que : " depuis plus de trente ans, la gangrène de la corruption et de la cooptation s'est développée au point que le système est atteint dans sa totalité et à tous les niveaux".

Du rejet à la haine xénophobe :

Si ces conflits interethniques ont toujours existé, tous les acteurs rencontrés nous ont affirmé qu'ils étaient en forte augmentation, en particulier depuis une dizaine d'années. A Bangassikoto, un hameau de la commune rurale de Djidian, en 1999, des dégâts causés aux cultures ont dégénéré en un violent conflit opposant Peuls Diawambe et autochtones et se soldant par la mort de plusieurs hommes. Les éleveurs diawambes du village ont alors été violemment chassés par les Malinkés autochtones.

Au cours de la dernière décennie, c'est le second type de transhumance, dite « de passage », qui semble avoir pris une ampleur particulière, se pratiquant de plus en plus tôt dans la saison, causant des dégâts aux récoltes et dont HUMBEY, C., 2003 déplore le : "comportement prédateur du milieu naturel". Dans la « région d'accueil », un climat délétère s'est installé. Les autochtones de la commune rurale de Tambaga, y compris le maire, tentent de les dissuader de passer "chez eux" par tous les moyens.

Les stratégies paysannes de lutte contre les transhumants sont :

- le refus de l'hébergement et de l'accès aux puits, et les pressions exercées sur les membres de leur communauté ;
- des feux tardifs déclenchés volontairement pour éviter le long séjour des transhumants ;
- l'étude PAIP réalisée en 2002 dans le Kaarta voisin fait état de "champs piégés" placés par les autochtones au milieu d'une piste pastorale "pour attirer les animaux transhumants et se servir des frais de dédommagement (surévalués) pour acheter des vivres" ;
- les vétérinaires interrogés disent rencontrer de plus en plus de cas de blessures volontaires et d'empoisonnements des animaux perpétrés par certains autochtones malintentionnés désireux d'éradiquer le passage du cheptel transhumant ;
- les mesures réglementaires. On a, par exemple, montré comment les autorités élues de la commune rurale de Tambaga ont tenté d'utiliser une convention locale de gestion des ressources naturelles proposée par le PAE pour interdire légalement le passage des transhumants sur le territoire communal.

Comme le souligne justement Caroline HUMBEY, op.cit., **les autochtones stigmatisent et diabolisent les pasteurs transhumants**, leur rejetant la responsabilité de tous leurs maux. Ils les accusent de détruire « leurs » ressources naturelles, blesser, tuer ou voler leurs bêtes, violer leurs femmes en brousse, allumer des feux tardifs, consommer toute l'eau des points d'eau (naturels et puits), détruire les récoltes tardives, contaminer leurs bêtes saines avec leurs bêtes malades,

profiter de la nuit pour faire délibérément pâturer leurs bêtes dans les champs, etc.

On retrouve ce genre de préjugés et diabolisations xénophobes jusque chez les intellectuels de ces communautés, qui se posent en victime. Ainsi, le vocabulaire utilisé par COULIBALY, S., 1983, géographe ivoirien, lui-même issu de la communauté agraire senoufo, est édifiant. En évoquant la translation plus au sud des itinéraires de transhumance à zébu, il parle de " véritable invasion", de "déferlements des peuls", de leur "démangeaison permanente du départ", et, tout comme les citoyens de Tambaga, les accusent de viols, de vols d'enfants et de passages à tabac de paysans protégeant leurs champs. De plus, jaloux de la supposée richesse des propriétaires peuls d'animaux, cet auteur dénonce leur "train de vie tapageur" et le fait qu'ils ne font que se "pavaner en ville ou fainéantiser dans son campement".

Les pires histoires circulent parmi les communautés autochtones sur ces pasteurs transhumants et entretiennent ce ressentiment négatif et hostile. Mais quelle peut être la part de vérité de ces discours ?

Si certains des méfaits qui leur sont reprochés sont vrais, ils sont soit commis par nécessité (coupes de branches pour nourrir les animaux, surtout lorsque le fourrage herbacé a été brûlé), soit par négligence, comme les feux tardifs, et d'autres, nous l'avons montré, par ignorance des torts causés aux Malinkés par leurs pratiques. Probablement peu sont commis par volonté de nuire aux communautés sédentaires, hormis les actes de représailles au cœur des situations fortement conflictuelles. En revanche, les Peuls sont systématiquement accusés d'en être responsables alors que, par exemple, dans le cas des feux de brousse, la foudre ou bien d'autres autochtones peuvent en être à l'origine. De même, il faut reconnaître que ce sont surtout les autochtones qui, de part des défrichements pas toujours rationnels eu égard à leurs besoins et la coupe de toujours plus de bois vert pour la commercialisation, dégradent le plus le couvert forestier. Quant à leurs animaux, ils sont davantage laissés en divagation et peuvent donc causer plus de dégâts aux cultures que ceux encadrés par les bergers transhumants. Mais, si, au petit matin, un paysan découvre son champ dévasté par un animal, il est socialement plus commode pour lui d'en accuser les animaux des Peuls plutôt que d'avoir à jeter l'opprobre sur quelqu'un de sa communauté. Il apparaît donc clairement que **les pasteurs transhumants sont les boucs émissaires des paysans autochtones**. Ils permettent aux Malinkés de se disculper de leurs propres torts et leur évitent d'avoir à remettre en cause leurs systèmes de production (qu'ils doivent pourtant nécessairement faire évoluer, à l'instar de ce que nous avons précédemment écrit sur la « divagation » des animaux).

L'expansion démographique et les modifications des systèmes d'exploitations ont occasionné une rapide expansion des terroirs des villages de la région d'étude. De plus, la culture attelée et l'apport financier du coton ont permis de transformer les paysans de la région en agro-éleveurs propriétaires de bovins. L'évolution des systèmes de production occasionne donc une transformation du milieu naturel, modifie les pratiques de transhumance et diminue les relations d'inclusion intercommunautaires. Parallèlement, du côté des éleveurs transhumants, on assiste à une modification des pratiques. D'une part, il y a une augmentation quantitative du passage/séjour des animaux, ce qui crée une concurrence accrue pour l'exploitation des ressources naturelles dans la région ; d'autre part, la translation des parcours plus au sud modifie les dates d'arrivée et de départ et occasionne des dégâts aux cultures, générant des conflits intercommunautaires de plus en plus violents. Un climat délétère et xénophobe se développe et les autochtones cherchent à exclure les pasteurs de leurs finages par tous les moyens.

D'un système de production extensif à dominante autarcique dans les années 1960, la

communauté rurale malinké est passée, grâce aux Opérations de Développement Rural et, en particulier, à la CMDT, à une agriculture dégageant régulièrement des surplus commercialisables. Cette modification dans l'économie villageoise s'est accompagnée de fortes mutations des systèmes de production. Les conflits pour l'accès aux ressources se sont multipliés, notamment avec les éleveurs transhumants. Il coexiste donc bien deux types d'élevage distincts dans la région de Kita, et les relations entre les deux communautés qui la pratiquent, autrefois fécondes et mutuellement bénéfiques, se réduisent aujourd'hui à des relations conflictuelles.

L'accroissement de l'individualisme, motivé par la volonté de profiter au maximum des revenus de la culture de commercialisation, engendre sûrement des transformations au sein des encadrements paysans, changements qui semblent aller dans le sens d'une moindre prégnance de l'organisation collective et de la cohésion sociale en général. C'est notamment dans cette problématique que nous travaillerons dans le chapitre suivant, non sans avoir, au préalable, décrit sur quoi se base de l'encadrement paysan de la région d'étude.

Chapitre 5 :

Société paysanne et encadrements fonciers

On ne peut appréhender la gestion villageoise des ressources naturelles dans notre région d'étude sans connaître les modalités d'encadrement et le fonctionnement de la société rurale malinké. Mais, puisque nous émettons la forte hypothèse que le système social, le système foncier et le système de production y sont particulièrement et étroitement imbriqués, il est indispensable de les étudier comme un ensemble cohérent : un milieu de vie et de production qui est régi par des règles de fonctionnement communautaires. Les deux chapitres précédents sur les systèmes de production nous ont permis d'aborder le champ du social. Nous allons à présent y pénétrer de plein pied en étudiant plus en détails l'organisation et le fonctionnement de la société rurale malinké de la région de Kita, avant de nous centrer sur le décryptage des différents encadrements paysans de ce milieu. Cette étude nous permettra de mettre en évidence les mécanismes de la gestion paysanne des ressources naturelles. Pour ce faire, nous comparerons souvent la société malinké de Kita à la société bambara voisine, parce que cette dernière a fait l'objet de plus nombreuses observations, mais aussi parce qu'elle en diffère peu dans ses traits principaux ; ce qui nous permettra de mettre en relief les traits originaux des encadrements paysans de notre région d'étude.

LA SOCIÉTÉ PAYSANNE

Les facteurs de différenciation sociale

Nous émettons l'hypothèse que le sexe, la primogéniture, la caste ou l'appartenance au groupe constituent des éléments distinctifs qui sont autant de facteurs de différenciation permettant à la société paysanne de se structurer.

Le sexe

C'est un facteur de différenciation sociale qui est primordial dans la région d'étude. Un exemple l'illustre à souhait : chez les Malinkés de Kita, l'homme et son épouse n'ont pas le même « nom de famille » (ou « *diamou* »), comme le montre ce schéma de correspondance des principaux *diamou* malinkés :

Noms masculins

DEMBELE ou TRAORE _____
 KEITA _____
 SISSOKO _____

Noms féminins correspondants

DANSIRA
 SOUKO
 DEMBA ou SAKILIBA

Ainsi, l'épouse de Monsieur KEITA deviendra automatiquement Madame SOUKO, et ce, quelque soit son nom de jeune fille.

Le statut de la femme :

Nombre de Malinkés nous ont affirmé sans hésiter que **l'homme et la femme ne sont pas égaux**. La supériorité naturelle de l'homme sur la femme, issue de sa force physique, forgée par l'histoire guerrière et confortée par l'interprétation de la religion musulmane, est donc profondément ancrée dans les mentalités. Les femmes n'ont pas les mêmes droits paysans⁵⁵ que les hommes. Par exemple, en matière d'héritage, les filles reçoivent le tiers de l'héritage de leur père, alors que les fils en reçoivent les deux tiers. Par ailleurs, elles se doivent d'adopter une attitude soumise, leur liberté d'action et de mouvement dépendant du bon vouloir de leur père, puis de leur mari. Ainsi, lorsqu'un "projet" de développement demande aux individus d'un village d'être présents tous ensemble, le groupe des hommes, arrivés les premiers, et celui des femmes, sont toujours spatialement distincts. Le groupe des femmes se place en retrait de celui des hommes, un peu à l'écart. Il est très rare que les femmes s'expriment lorsqu'elles sont en présence des hommes. Seule une vieille griotte est en position de le faire. D'ailleurs, dans ces réunions communes, seuls les hommes de la classe d'âge la plus âgée parlent. Si l'on veut connaître l'opinion des femmes ou des hommes plus jeunes, il faudra donc constituer des groupes distincts.

Si l'on s'en tient à la description précédente, on peut affirmer que les femmes sont exclues du système de prise de décisions concernant les affaires communautaires. Cependant, HUMBEY, C., 2003, par l'évocation de la "nuit de réflexion" fait très justement remarquer que la femme occupe pourtant, dans l'intimité des cases, une place importante dans les orientations et décisions prises, en public, par les seuls leaders de la communauté villageoise. Les femmes agissent de manière invisible ; si seul l'homme, en temps que chef de famille, est habilité à prendre la parole en public, l'influence qu'une épouse exerce sur les décisions prises par son mari est souvent très importante !

Le mariage :

La première épouse est généralement choisie par les parents parmi un lignage allié situé dans un village voisin, afin de renforcer les liens sociaux au sein de la grande famille. Les éventuelles épouses suivantes seront davantage choisies, sinon par les deux intéressés, au moins par le mari. En dernier ressort, le destin de la femme dans le domicile conjugal incombe à ses beaux-parents. Ainsi, en cas de décès du mari, ce sont eux qui peuvent décider de son remariage avec un autre membre du groupe domestique. **En se mariant, la femme passe donc d'une famille à une autre**, d'une tutelle familiale à l'autre. Dans les familles les plus pauvres qui sont incapables de payer la valeur d'une dot, la femme est "donnée" à sa (future) belle-mère

⁵⁵ c'est-à-dire en droit « traditionnel » officieux.

lorsqu'elle est encore une enfant. Elle aide au travail du foyer sous la responsabilité de celle-ci jusqu'à qu'elle soit en âge d'être mariée à son fils (vers 14 ans). CISSE, D., 1970 évoque également ces cas de filles prêtées ou mises en gage pour des raisons économiques. La règle d'exogamie confère donc aux épouses un statut d'étrangères par rapport au lignage au sein duquel elles s'insèrent. Pour LUQUIAU, C., 2002, "une femme est toujours dépendante de son père ou de son mari, elle est peu reconnue tant qu'elle n'est pas mère, pas reconnue si elle est seule,..." KASSIBO, B., 1997 écrit que les femmes sont : " des éternelles mineures". HUMBEY, C. confirme que leur statut rejoint celui des jeunes pour former le groupe des « cadets ».

Cette règle exogamique et patrilinéaire du système d'accès au foncier fait que les femmes sont exclues de la succession des droits d'exploitation de la terre, afin de ne pas fragmenter le patrimoine foncier familial ; et la religion musulmane conforte cette pratique. Mais si une femme ne peut prétendre à l'héritage ni de son père ni de son mari, elle peut en revanche hériter de sa mère ou de sa belle-mère des droits d'exploitation de certaines parcelles. Dans la région de Kita, c'est particulièrement le cas pour les parcelles de riz qui sont presque toujours héritées de la belle-mère. Après son mariage, c'est la belle-famille qui se doit d'octroyer à la jeune fille un lopin de terre qu'elle cultivera essentiellement seule. La venue d'une belle-fille allège donc la belle-mère d'une partie de ses tâches domestiques.

Lorsque les femmes souhaitent avoir accès à l'exploitation de plus grandes surfaces agricoles, elles se font attribuer des parcelles, d'abord sur les champs de leur père, puis, une fois qu'elles sont mariées et ont quitté leur *lu* originel, sur l'espace sur lequel leur mari jouit de droits fonciers. Ainsi, nous avons pu observer que les champs individuels d'arachide des femmes s'inscrivent généralement dans la rotation des terres de leur mari. A Kabe, par exemple, une vieille femme nous a dit que toutes les femmes du village font leurs champs d'arachide sur les anciens champs de mil ou de coton de leur mari. Si les terres allouées aux femmes sont donc souvent moins fertiles, cette pratique demeure agronomiquement soutenable puisque l'arachide requiert justement des terres moins fertiles et, de part ses nodosités, enrichit le sol en azote. C'est le mari accorde et indique à sa femme un emplacement pour ses parcelles individuelles. C'est alors le plus souvent à elle seule qu'il revient de le défricher⁵⁶, de le semer et de le sarcler. Ce droit d'exploitation est donc affilié et subordonné à celui de son mari, presque comme un rapport de clientèle. C'est donc un droit précaire que son mari pourra renégocier annuellement, en lui affectant une autre parcelle. Dans ce contexte, en cas de séparation, la femme ne bénéficie plus d'aucun droit foncier. Enfin, en matière d'innovation agricole, il faut remarquer que son accès au crédit et à l'équipement ne peut s'effectuer que par le biais de leur mari.

La séparation sexuelle des activités de la vie quotidienne est très marquée.

Il y a les activités des hommes et les activités des femmes. Chaque sexe occupe une place et joue un rôle qui lui est propre. Par exemple, on ne verra qu'exceptionnellement un homme puiser de l'eau, ramasser du bois de feu et encore moins faire la cuisine ou balayer la cour.

Cette séparation des sexes se retrouve dans tous les domaines de la vie quotidienne de la société malinké. Mais, contrairement à ceux des régions bambaras, les hommes et les femmes travaillent rarement au sein d'un même champ. **Dans l'exploitation familiale, les femmes ne travaillent que leurs champs individuels (presque toujours de riz ou d'arachide) à l'exclusion des champs collectifs (*foroba*) de la famille cultivés par les seuls hommes.** En

⁵⁶ Précisons qu'une femme ne réalise jamais une première défriche. Il s'agit là d'une défriche secondaire permettant la remise en culture d'une parcelle.

milieu malinké, ce sont en effet les hommes qui doivent apporter les céréales nécessaires pour nourrir la famille, les autres tâches incombant à la femme. C'est la raison pour laquelle elle est presque toujours dispensée de travail sur les champs collectifs. 87 % des femmes nous ont déclaré exploiter seules leurs champs individuels. Cette proportion se répartit en 94 % pour les femmes âgées (seulement aidées par leurs belles filles) et 80 % pour les jeunes femmes, ces dernières ayant davantage recours aux *tons* féminins (essentiellement sur les champs d'arachide). L'utilisation de l'équipement agricole, qui, rappelons-le, ne peut se faire que par le biais du mari, reste rare : seulement 2 % des cas étudiés. Si la femme travaille presque toujours seule, elle peut parfois être aidée de ses enfants et allouer à sa belle-fille la culture de certaines de ses parcelles. Si elle a besoin d'une aide extérieure, c'est le *ton* villageois qu'elle mobilise.

Quant à "**l'espace vécu**", **il est plus restreint pour les femmes que pour les hommes**. Les femmes demeurent à proximité du foyer et des enfants dont elles assument l'entière charge jusqu'à ce qu'ils soient en âge d'aider aux champs. Lorsqu'elles doivent s'en éloigner, laissant provisoirement les tâches ménagères aux femmes les plus jeunes et les plus âgées, elles le font souvent collectivement (pour collecter le bois, des produits de cueillette ou travailler dans leurs rizières) car la brousse est considérée comme dangereuse pour des raisons rationnelles : risque de rencontres d'animaux dangereux, de viol,... et irrationnelles : diables ou autres croyances animistes.

Les hommes, eux, s'éloignent davantage des habitations pour réaliser de nouveaux défrichements, cultiver des champs personnels, garder des animaux et surtout pour pratiquer la chasse. PELISSIER, P. 2002 écrit : "l'appréhension et la pratique de l'espace varient si profondément d'un sexe à l'autre que l'on peut opposer l'espace des femmes et l'espace des hommes." En outre, les hommes se déplacent davantage que les femmes à l'extérieur du terroir villageois, par exemple, pour aller en ville. De même, on a vu que l'exode à l'étranger, ne concerne traditionnellement que les jeunes hommes.

La place et le rôle de la femme :

Ce sont donc les femmes qui accomplissent l'essentiel des tâches nécessaires au bon fonctionnement du foyer. C'est à elles qu'incombe la responsabilité de la gestion quotidienne du foyer malinké et en particulier des travaux domestiques, décrits par HUMBEY, C., 2003 : « balayer, piler, chercher l'eau et le bois,... Elles travaillent de l'aube à la nuit », ce qui avait probablement conduit GOUROU, P., 1991 à écrire : "La femme serait-elle une bête de somme dans notre Afrique tropicale ? "

Un rôle économique important :

Contrairement à la pratique répandue en milieu bambara, dans la région de Kita, le mari ne donne pas à sa femme le "*na songo*", c'est-à-dire le "prix des condiments" pour la sauce, somme avec laquelle elle fait le marché plusieurs fois par semaine. **Le rôle du mari malinké se borne à assurer l'approvisionnement en céréales** (nécessaires à la préparation de tous les repas communs des gens de son *lu*) et souvent le sel. Il assure très rarement les frais scolaires et de santé. En effet, **une des originalités de la société malinké est que la femme doit contribuer financièrement à la bonne tenue du foyer. Elle assure les dépenses domestiques** : achète les condiments du foyer, veille à la santé et à l'habillement de ses enfants. Ce schéma de la répartition globale des dépenses domestiques peut s'ajuster à la capacité financière différente

des uns et des autres. Ainsi, très exceptionnellement, la femme palie parfois les difficultés d'un mari qui ne peut plus approvisionner le foyer en céréales de base, en demandant assistance à sa famille d'origine.

Les activités féminines doivent donc générer des surplus commercialisables. En moyenne, chaque femme cultive trois parcelles individuelles et produit sept sacs d'arachides. Outre la part autoconsommée, la vente du surplus lui confère une certaine indépendance économique au sein du foyer. Nous avons vu que **cet argent était souvent investi dans la constitution d'un troupeau de bétail**, ce qui est également une particularité malinkée. Nous avons observé, par ailleurs, que des femmes âgées acquièrent certaines responsabilités relevant normalement du chef de famille. CAMARA, S. et al., 2000 nous rapportent que : " ce sont elles qui gèrent les parcelles qui doivent être offertes aux jeunes femmes du groupe domestique".

Selon l'étude de JAKOVITZ et SCHNEGG menée à Kita en l'an 2000, les revenus féminins du coton sont principalement investis dans :

- les habits (35,7%) ; les enfants (14,3 %),
- les animaux (32,1 %) ; le paiement du berger (3,6 %)
- et une partie de l'argent cotonnier est cédé à la famille (dans le cadre des relations sociales) et au mari.

Rappelons-nous qu'**en plus de ses importantes tâches domestiques, la femme doit nécessairement dégager des revenus pour entretenir le foyer**, et c'est 63 % des femmes que nous avons interrogées qui affirment que la part des produits vendus dépasse celle qui est autoconsommée. Pourtant, les femmes génèrent des revenus moins importants que ceux des hommes car elles n'ont pas la possibilité de pratiquer les activités les plus rémunératrices : vente de bétail, commerce ou migration. De même, l'accès à la culture commerciale et à ses moyens de production est réservée aux hommes. Actuellement, elles ne cultivent le coton que dans le cadre éventuel, très limité, du champ d'une association féminine ; et nous montrerons plus avant que la culture de l'arachide ne s'est féminisée que depuis qu'elle ne constitue plus la culture de commercialisation de la région.

Nos enquêtes ont déterminé que les femmes tirent principalement leur argent du travail collectif (en association féminine), du commerce des produits maraîchers et de l'arachide. Toutes **les activités féminines** sont donc orientées dans le but de subvenir aux besoins quotidiens du foyer. Pour une femme, ses produits de cueillette, son bois de feu, son maraîchage et ses récoltes de riz et d'arachide **doivent générer des surplus commercialisables et monnayables tout au long de l'année.**

La polygamie

Plus que chez les Bambaras, **la polygamie est un phénomène très répandu dans la région malinkée**. Nous estimons qu'au moins un homme sur dix est polygame et presque tous l'approuvent. Les hommes que nous avons interrogés justifient cette pratique en affirmant que la proportion de femmes dans la population est très supérieure à celle des hommes ! Cela est infirmé par l'analyse des RGP : la proportion de femmes n'est que légèrement supérieure à celle des hommes, le taux de féminité de la population du Cercle de Kita se situant autour de 51 %. Outre la différence naturelle d'espérance de vie, cet écart semble surtout imputable à l'"absentéisme" plus important : les hommes émigrant davantage que les femmes.

Nous avons précédemment écrit que la première femme est imposée par les familles, pour sceller des alliances ou même pour matérialiser des amitiés. C'est parfois une cousine germaine et l'homme n'est pas toujours satisfait de cette union arrangée. En revanche, lors des mariages

secondaires, le choix individuel du mari prédomine, ce qui peut l'inciter à être polygamie.

Selon IER, IDS et IIED, 1999, « Les grands foyers, caractéristiques de la culture bambara et sénoufo, constituent l'institution centrale qui procure une sécurité, et permet de réunir les ressources essentielles et de partager les risques ». Le système matrimonial "*badenya*", synonyme de « solidarité », correspond, dans le cas d'un ménage polygame à une femme et ses enfants. Il crée et renforce les relations de réciprocité et de soutien mutuels entre enfants d'une même mère.

En outre, la conception paysanne rurale veut que ce soit l'importance du nombre d'enfants, qui, notamment par la force de travail qu'elle génère, procure un plus grand poids sociopolitique au chef de famille. **Parce que l'activité agricole nécessite une main d'œuvre nombreuse, la polygamie apparaît donc comme une réponse aux exigences socio-économiques de la société paysanne.**

En fait, il ressort de nos nombreux entretiens que la plupart des hommes aspirent à avoir plusieurs femmes. Dès lors, ils épousent une deuxième femme dès que leur statut et leurs moyens économiques le leur permettent. **Sont donc polygames les hommes qui ont les moyens** de nourrir et d'entretenir leurs femmes et leurs nombreux enfants. Ce sont donc surtout les chefs de familles qui sont polygames. DIARRA et al., 1999 situent le nombre moyen de femmes par chef de famille à 1,8. Nous le situons plutôt à 1,6. En moyenne, c'est plus d'un chef d'UPA sur deux qui est polygame (avec un nombre moyen de 2,6 femmes chez les chefs polygames). Nos enquêtes ont montré qu'il y a une différence importante entre les types d'exploitations agricoles. Dans celle de type A (les mieux équipées), 91 % des chefs d'UPA sont polygames alors que ce taux tombe à 8 % parmi le type D. De même, parmi les chefs de famille, nous avons constaté que la proportion de polygames (et du nombre de femmes par foyer) est généralement plus importante parmi ceux qui appartiennent au clan ou lignage qui a fondé le village.

Mais il semble toutefois que **la pratique de la polygamie soit en diminution**. On nous rapporte qu'avant l'adoption généralisée de l'islam, qui, rappelons-le, autorise quatre épouses légales⁵⁷, il n'y avait pas de nombre limite et on nous a dit qu'il arrivait qu'un homme riche se lie avec une dizaine de femmes. Pour expliquer cette diminution, nos interlocuteurs avancent des raisons qui révèlent une évolution des mentalités : les risques liés à l'accouchement, le coût de la vie qui augmente, les conditions de vie qui deviennent de plus en plus difficiles et le souci d'offrir à tous ses enfants de meilleures conditions de vie.

Si le sexe constitue indéniablement le premier facteur de différenciation sociale, l'âge des individus semble déterminer leur place dans leur communauté.

La primogéniture

Chez les Malinkés, le droit au commandement découle de l'âge, de la préséance dans la naissance ou "primogéniture". Le droit d'aînesse confère au plus âgé le pouvoir sur sa famille (unité de production) et sur le lignage (famille élargie). Toutefois, dans cette société gérontocratique, le statut subalterne de "jeune" ou "cadet" n'est pas défini par l'âge absolu, mais par la place occupée par rapport à la génération précédente. Ainsi, un "jeune" peut avoir trente ans ou plus. Il le reste tant que la strate⁵⁸ d'âge précédente conserve le pouvoir de décision.

⁵⁷ Coran, sourate 4, verset 3 : « épousez les femmes qu'il vous plaira, par deux, ou trois, ou quatre. Mais, si vous craignez de n'être pas juste, alors seulement une ».

⁵⁸ traditionnellement déterminée par les années où sont pratiquées les circoncisions collectives.

Ainsi, le conseil de village s'appuie sur les groupes d'âges (*sèrè*) ou « *ton* » traditionnellement constitués par ceux qui ont subi ensemble⁵⁹ "l'épreuve du fer" (rite initiatique de la circoncision, précédemment décrit à propos des *tons* de culture). Le *ton* de la génération au pouvoir constitue le "bras armé" de la chefferie villageoise. En terme de pouvoirs, si cette dernière est le législatif, la classe d'âge actuellement dominante constitue l'exécutif. Ces *tons* jouent un rôle important dans l'organisation sociale des Malinkés de Kita : principe de séniorité, travaux collectifs obligatoires, etc. **Après le sexe, c'est donc bien l'âge, ou, plus exactement, la primogéniture, qui constitue le second facteur de différenciation qui structure la société rurale de Kita.**

La caste

Les castes sont constituées de groupes sociaux historiquement spécialisés et caractérisés par un nom de famille (*diamou*) spécifique. Sont considérés comme hommes de caste (*nyamakala*) tous ceux qui ne travaillent pas la terre. Jusqu'à une période récente, les mariages ne pouvaient avoir lieu qu'au sein de la même caste (et ethnique). Outre les *nyamakalaws*, on trouvait des *horons*, hommes nobles aptes à diriger et les *jonw*, captifs, généralement issus des prisonniers de guerres tribales. GALLAIS, J., 1984 écrit que : " Chez les Malinkés, après les guerres de Samory et la conquête française, les captifs servaient de monnaie d'échange ; bœufs, chevaux, bijoux furent évalués en captifs jusqu'au début du vingtième siècle". HUMBEY, C., 2003 précise que : " Le « *horon* », homme de caste supérieure est le « *jatigi* » des « *nyamakalaw* », « *jatigi* » désignant celui qui accueille l'étranger, prouvant ainsi l'antériorité du *horon* sur le terroir."

Les hommes de castes dont le rôle et la place sont demeurés importants aujourd'hui sont les **griots**. Ces chanteurs traditionnels, occupent une fonction culturelle particulièrement importante à Kita. **Leur rôle d'animation et de vecteur de la tradition est majeur dans la société malinké**, en particulier par le rappel chanté des lignages patronymiques. La notion de caste n'a donc rien de comparable à ce que l'on peut observer en Inde. D'ailleurs, elle n'est pas autant marquée dans la société. On rencontre aujourd'hui des personnes dont le patronyme les associe à une famille de forgerons ou de griots et qui pourtant cultivent la terre. Si l'on excepte les griots, elle subsiste essentiellement dans le "cousinage à plaisanterie" (*sanankouya*) utilisé pour fluidifier les rapports sociaux entre groupes humains. Enfin, les "gens de caste", en général, jouent traditionnellement le rôle d'arbitre entre groupes opposés, garantissant ainsi une relative stabilité sociale et politique.

Les chasseurs, véritables maîtres de la brousse, constituent une société secrète non structurée en quartiers ni en classe d'âge, mais organisée en confréries. Utilisant largement les pouvoirs occultes de l'animisme et la médecine traditionnelle, ils jouent le rôle d'informateur et de bras armés des autorités villageoises. Ils sont ainsi les « yeux » de la chefferie. Bien que leur confrérie perde partout de sa cohésion et de sa vigueur (en raison de la moindre croyance aux pouvoirs occultes, de la diminution de la brousse et de la faune sauvage ainsi que du renforcement des moyens de la gendarmerie nationale), ils occupent toujours un important rôle de gens d'armes de la brousse. Aujourd'hui, on les voit surtout parader dans leurs habits traditionnels typiques lors des fêtes urbaines.

⁵⁹ Aujourd'hui, les circoncisions collectives rituelles ont quasiment cessé. Appartiennent à la même classe d'âge ceux qui sont compris dans une certaine fourchette d'âge.

Il existe encore deux autres facteurs de différenciation au sein de la société : l'ordre d'arrivée et l'appartenance au groupe.

Le caractère autochtone, étroitement lié à l'antériorité foncière, est également un facteur primordial de différenciation sociale. En effet, le droit de hache, c'est-à-dire de primo défrichement, confère les droits fonciers, et donc sociaux, les plus importants. Nous y reviendrons largement plus avant lorsque nous développerons les principes régissant la maîtrise foncière.

L'appartenance au groupe

Précisons la terminologie utilisée.

L'ethnie :

Pour GOUROU, P., 1991 : " L'ethnie enveloppe des individus qui parlent la même langue, ont certaines croyances religieuses et légendaires en commun". Son acception peut revêtir "des contours très vagues." On parle de l'ethnie malinké, l'ethnie peule, etc. Elle se divise en nombreux clans.

Le clan :

CISSE, D., 1970, définit le clan comme : " l'ensemble des parents portant un même nom de famille, ou Diamou, se réclamant du même ancêtre auquel on peut remonter". Le *diamou* (patronyme) et les interdits alimentaires sont des caractéristiques communes des membres d'un même clan. Par exemple, les KEITA et les KONATE ont pour interdit alimentaire le lion. Le totem des NAMOKO, clan majoritaire dans la commune rurale de Tambaga, est la hyène. Certains DEMBELE interrogés nous ont dit que les NAMOKO sont des hyènes transformées en Hommes ! TRAORE et DEMBELE, tout comme KOROMA, SISSOKO et DOUMBIA, ne sont que des formulations différentes d'un même *diamou*, et donc d'une même origine clanique. Le clan n'est pas un groupe résidentiel et n'a aucune personnalité politique et religieuse. Pour ARNAUD, J-C., 1987, "Un clan malinké compte donc un grand nombre de lignées qui ont en commun un *diamou*, symbole d'une solidarité morale très forte". Le clan se divise donc en lignages. HUMBEY, C., confirme : " le clan est un faisceau de lignages, reliés entre eux par un système généalogique unilatéral, (...)"

Le lignage :

Selon VERDIER, R., in VERDIER et ROCHEGUDE 1986 : "Diachroniquement, le lignage est la lignée des descendants morts, vivants et à naître, se rattachant à un ancêtre commun..."

Le lignage est défini par HUMBEY, C., 2003 comme "un groupe structuré de parents en lignée unilatérale, s'appuyant sur un système formel d'autorité". Les segmentations profondes des lignages sont le privilège des nobles. Ainsi, il existe de nombreux lignages du clan KEITA. Certains auteurs parlent de lignage maximal, lignage minimal ou encore de lignage supérieur. Dans notre région d'étude, les notions de clan et de lignage sont parfois mal dissociées par les ruraux eux-mêmes, et peu compréhensibles pour les "étrangers".

C'est au sein du lignage (du clan) de l'ancêtre fondateur que se transmet la chefferie foncière. Le chef de lignage est donc le gardien et le gérant des terres de son lignage. Quand il est aussi chef de terre, son pouvoir sur les hommes se double souvent de celui sur le foncier agricole. Le

chef de lignage tranche les conflits qui interviennent entre des individus relevant de son lignage ; mais lorsque le conflit concerne des individus de lignages différents, l'arbitrage est réalisé par le chef de village. Un lignage est composé de plusieurs familles ou groupes domestiques qui constituent une unité de production agricole.

Sexe, âge, autochtonité, ethnie, caste et niveau de richesse constituent autant de facteurs de différenciation de cette société malinké qui, de par ses fondements mêmes, est intrinsèquement inégalitaire (mais pas nécessairement inéquitable). Nos observations dans la région de Kita rejoignent donc celles faites vingt ans auparavant par Jean GALLAIS qui soulignait le caractère inégalitaire des sociétés sahélo-soudaniennes, et celles, plus récentes, de MARIE, J., 1993 dans l'ouest nigérien :

- " une société agraire divisée en catégories sociales fortement hiérarchisées, dont les unes – les lignages fondateurs du village – détiennent la terre et vis-à-vis desquels les autres, les étrangers (...) – occupent une position de demandeurs." (...);
- " une pratique inégalitaire où l'on ne considère pas la terre comme un capital négociable mais comme un instrument de pouvoir pour s'assurer une clientèle de dépendants qui sert à conforter la richesse et la position sociale des maîtres de terre."

Cette citation semble nous indiquer que les facteurs de différenciation sociale impactent fortement les logiques spatiales. Avant de pénétrer de plein pied dans les logiques foncières, il y a dans lieu de revenir à l'espace, en commençant par décrypter l'habitat, pour comprendre les modalités du processus d'extension spatiale en cours.

L'organisation sociopolitique de l'espace

La cellule familiale

Pour VERDIER, R., 1986, "L'individu n'existe pas dans sa singularité isolée et abstraite, mais dans ses participations à différents groupes de parenté, d'alliance, de localité et de voisinage." Comme l'écrit CHRETIEN-VERNICOS, G., le groupe ou la communauté est une succession continue infinie de générations, une personne morale englobant les vivants et les morts. Par conséquent, **avant d'être individu, l'Homme est d'abord membre de sa communauté** avec ses devoirs et ses responsabilités, ainsi que les attributs qui lui sont attachés (lignage maître de terre ou de dépendants, famille de griots,...). A propos de la société sénoufo, SANOGO, B., 1989 écrit que « la reproduction de la société en tant que groupe représentait la finalité de l'ensemble du système ». Ce qu'il redoute le plus est donc l'ostracisme, l'exclusion de sa communauté. Dans cette dernière, chaque individu occupe une place déterminée, possède un statut qui évolue au cours de sa vie.

Les Malinkés vivent en famille patrilinéaire étendue dans un espace bâti appelé « lu », qui est le lieu de vie d'une cellule familiale que nous nommons « groupe domestique », constitué de quelques cases reliées entre elles sous l'autorité d'un chef de famille (*lu tigi*) qui est l'homme le plus âgé du *lu*.



Photographie n°18 : deux *luw* à Tambaga.

Photographie de HUMBEY, C., 2003

Ce groupe domestique se compose de familles nucléaires (ou ménages) parfois polygames, jeunes frères et enfants du chef de famille et parfois d'autres membres de la famille. Le *lu* abrite également les alliés et dépendants : navetanes, bergers peuls, etc. Nos enquêtes établissent à **17 personnes** le nombre moyen de personnes par *lu*, qui correspond à une UPA (Unité de Production Agricole ou exploitation agricole).

La famille rurale malinkée est une communauté agricole fonctionnant sur la base de l'organisation collective du travail et d'une consommation en commun des biens vivriers. Il est significatif de remarquer qu'en langue malinké, l'exploitation agricole soit désignée par le *lu* parce qu'il constitue traditionnellement l'unité de la production. Par conséquent, on ne peut dissocier la cellule familiale de l'unité de production agricole. L'espace et la communauté humaine du *lu* correspondent à la communauté économique de base, à la fois cellule de production, de consommation, et de transmission des biens. Il y a donc traditionnellement une **forte corrélation entre l'espace habité, la cellule familiale et l'unité de production agricole** (UPA). Selon BENAMOU, Y., 2005, " La vie paysanne était moins un mode de production qu'un mode d'existence : autrement dit, le système de production restait indissociable du système idéologique dans son ensemble,..."

En milieu malinké, et contrairement à la grande famille bambara, **la famille est plutôt nucléaire, tendance qui se matérialise dans l'habitat.** En effet, l'espace du *lu* est difficilement extensible : il est conçu pour qu'un maximum d'une quinzaine de personnes puisse y vivre. Dès qu'un enfant se marie (homme ou femme), il quitte l'espace familial pour créer son propre foyer, son « *lu* ». Le chef de ménage devient alors un nouveau chef de famille et d'exploitation. ARNAUD, J-C., 1987 décrivait la grande famille du *lu* : " le lou, qui regroupe sous l'autorité d'un patriarche, le famille, ou loutigui, ses frères cadets et ses fils, avec leurs femmes et leurs enfants, ainsi que les captifs. Des familles de ce type ne sont pas rares encore aujourd'hui et peuvent compter plus de cinquante personnes". Si une exploitation agricole comprend traditionnellement plusieurs ménages, on a montré au chapitre précédent que les *lu* ou UPA d'une cinquantaine de membres sont aujourd'hui exceptionnels, le groupe domestique ayant tendance à se nucléariser davantage depuis les changements dans les systèmes de

production impulsés par les ODR. Si, d'une manière générale, la monétarisation liée aux cultures commerciales, parce qu'elle tend à différencier les niveaux d'acquisition et de gestion du vivrier (plus collectif) et du commercial (plus individuel), a entraîné une diminution de la taille des lu et UPA, cependant, divers auteurs ont mis en évidence que les régions cotonnières sont celles où l'éclatement est le moins marqué, peut être parce que les opérations culturales, à commencer par la récolte du coton, sont très exigeantes en main d'œuvre.

Les caractéristiques de l'habitat :

- La case malinké est de forme circulaire. Elle est constituée d'une armature de bambous tressés autour de laquelle on applique des couches de torchis ou "banco". Elle forme une pièce et chaque adulte a la sienne.
- Le lu (prononcer "lou") est parfois appelé "concession" en français. Pour se défendre contre les animaux sauvages, les Malinkés étaient contraints de construire leurs habitations les unes auprès des autres pour ensuite les relier, à l'aide de murs mitoyens, jusqu'à former une cour intérieure cernée par les cases (généralement six à douze) : c'est cet espace de vie de la famille qu'on appelle le "lu". **La cour du lu est donc formée par le mur d'enceinte qui relie les cases entre elles.** Les greniers se trouvent dans et à l'extérieur du lu, mais généralement à distance des cases, pour les prémunir des incendies. On les différencie aisément car il sont plus petits que les cases, reposent sur des grosses pierres afin d'éviter les termites et n'ont pour ouverture qu'une fenêtre.



Photographie n°19 : greniers à Batimakana, 2003
(Celui du premier plan est en construction)

- le quartier (*kabla*)

Dans les quartiers anciens et centraux de certains villages, les murs reliant les *luw* forment une enceinte quasi continue, seulement séparée par des étroits boyaux, ce qui confère à ces quartiers un aspect plutôt compact. Ces quartiers correspondent souvent, comme dans les villages de Kobaronto et de Katabantakoto (commune rurale de Tambaga), au groupe ethnique d'un lignage. Ils offrent alors **une certaine lisibilité spatiale de la structure sociale villageoise**. Ainsi, GALLAIS, J., 1984 fait remarquer que : " La concession de la famille la plus ancienne du village donne d'une façon privilégiée sur ce vestibule (la place central du village)." L'ancienneté des familles se traduit par la proximité de leurs cases avec ce point central. L'"essaimage aux alentours" en hameaux, que nous décrivons plus avant, peut aussi se matérialiser sous la forme de quartiers périphériques au sein du même village, ce qui procède de la même logique d'extension spatiale et démographique. Ainsi, à Kobaronto, il y avait à l'origine une seule famille NAMOKO. Les autres habitants sont progressivement venus s'agréger au quartier fondateur, en constituant des quartiers visuellement distincts dans l'espace : quelques dizaines de mètres séparent chaque quartier ; et **la distance par rapport au quartier originel est globalement proportionnelle à l'ordre d'arrivée. La spatialisation du bâti est donc fortement liée aux rapports sociaux**. Nous montrerons plus avant dans ce chapitre que **le quartier correspond à un lignage et à une maîtrise de terre**.

A Kobaronto, les mariages entre groupes sociaux sont encore rares et les rivalités parfois perceptibles. Le groupe social des « immigrés » est plus hétérogène : il y a des KEITA, des KAMISSOKO, des TRAORE,... ; et il est donc socialement moins uni et moins coalisé que le groupe social originel. Les débats houleux qui ont eu lieu il y a quelques années autour de l'emplacement d'une nouvelle école illustrent bien notre propos : en 1999, dans le cadre du PRODES (programme national de développement scolaire), des fonctionnaires du Ministère de l'Education Nationale sont venus informer le chef de village de Kobaronto de leur volonté de construire une école de cinq classes et lui ont demandé de bien vouloir leur indiquer un emplacement. L'emplacement initialement indiqué, situé aux abords immédiats du quartier des autochtones a été rejeté par les fonctionnaires en raison de son exigüité. Ces derniers demandèrent donc au chef de village de leur indiquer un autre endroit plus spacieux. C'est alors que les débats eurent lieu entre autochtones et seconds arrivants, car les seuls espaces disponibles étaient situés en périphérie du village et donc à proximité des nouveaux quartiers, ce que la chefferie villageoise refusa catégoriquement, l'interprétant comme un signe de dépossession de ses avantages issus de l'antériorité de leur implantation. Il a fallu l'intervention du tout nouveau maire (ancien enseignant) et du Délégué du Gouvernement pour qu'un consensus soit trouvé sur un espace situé à plusieurs centaines de mètres du centre du village, loin des habitations des "étrangers", loin de tous, donc peu pratique, mais socialement acceptable.

- le hameau (*bougou*)

Nous considérons **le hameau comme un quartier spatialement distinct de son village d'origine**. Il est d'ailleurs significatif que la langue malinké ne distingue pas le hameau du quartier. Tant du point de vue administratif que communautaire, la communauté d'un village recouvre non seulement le village-mère, mais aussi l'ensemble des hameaux (ou essarts) de culture qui en sont issus. Ainsi, MARIE, J., 1993 précise, à propos d'un village qu'il étudie au Niger, que la "communauté villageoise" de Bégorou Tondo comporte 22 "établissements humains". D'habitat temporaire (hameau de culture) puis permanent, le hameau s'inscrit souvent dans un processus de construction d'un village dans le cadre d'un processus d'extension spatiale

que nous décrivons plus avant.



Photographie n°20 : un hameau de culture (entre Kita et Toukoto), été 2004.

- Le village

Il constitue l'échelon privilégié de gestion et d'organisation des hommes sur l'espace du finage. Jean GALLAIS décrit le village soudanien comme une « unité organique autonome » car sa communauté humaine fonctionne comme un ensemble unitaire. Il est intéressant de remarquer que le terme local "*dougou*" désigne non seulement les habitations, mais aussi l'ensemble de l'espace anthropisé, c'est-à-dire presque le terroir villageois.

Il existe de fortes relations unissant les villages. Il y a tout d'abord des relations foncières, avec système d'allégeances et de prêts de terres, puis des relations sociales : les mariages se réalisent le plus souvent (dans le même clan) avec les villages voisins, et aussi des relations économiques.

Toutefois, si le fonctionnement du village est fortement « autonome », il n'est pas totalement « indépendant », car il est relié à un niveau d'organisation spatial supérieur : le *cafo* autrefois, la commune rurale aujourd'hui.

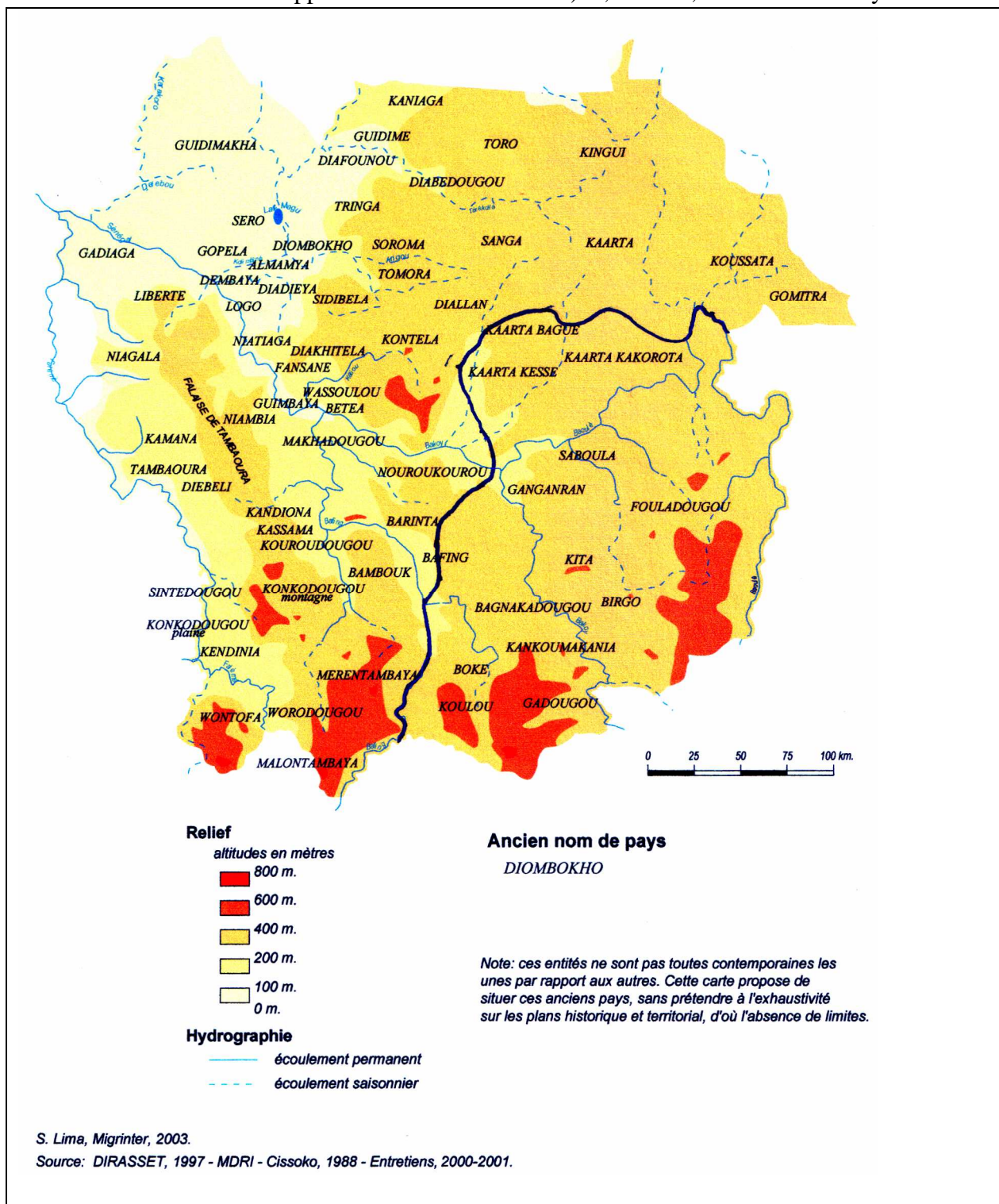
- le kafo⁶⁰ et son fonctionnement.

Le terme "*kafo*", signifiant « union », désigne l'unité politique mandingue indépendante de la période précoloniale. A l'origine, ces micro-états demeuraient rattachés au trône impérial du Mande. ARNAUD, J-C, 1987 définit le "*kafu*" comme : "un territoire bien délimité sur lequel un lignage maximal dispose de prérogatives politiques." Le *kafo* constitue donc le sommet d'une pyramide qui coiffe un nombre déterminé de villages.

Bien que disloqués par les Français, les traces de ces régions politiques subsistent jusqu'à nos jours dans la mémoire collective et par les noms de ses micro-régions. On parle ainsi de "Birgo", de "Fouladougou", etc. Tambaga, par exemple, appartient au "Bagnakadougou". La

⁶⁰ qu'on trouve encore écrit *cafo*, *cafu* ou *kafu*.

carte ci-dessous, extraite de LIMA, S., 2004, situe les différents *Kafos* dans la région de Kita (le trait bleu foncé en situant approximativement la limite) et, au-delà, dans celle de Kayes.



Carte n°10 : les anciens kafo de la région de Kayes.

Le *Kafo* était organisé et fonctionnait selon le même type de schéma que celui du village : réunion d'un conseil de chefs de villages, etc., ce qui nous fait dire que le village n'est qu'une émanation du *Kafo*. DELAFOSSE, 1912, écrit que : « il n'existait pas de discontinuité entre la famille, le canton et l'Etat au sein des grandes formations politiques qui se sont succédé au Soudan occidental. » TRAORE, L., 2002 évoque un "réseau de "chefferies emboîtées". POLOMACK 1997 évoque aussi ces "espaces emboîtés" des "réseaux lignagers qui (...) viennent s'exprimer jusqu'aux espaces fonciers individualisés au sein des terroirs." **Le kafo**

constitue donc le sommet d'une pyramide organisationnelle très structurée et encadrante jusque'au niveau individu. En terme de pouvoir politique, "Si les lignages maximaux (au sein des anciens *kafu*) ont perdu l'envergure politique qui leur offrait un pouvoir d'arbitrage sur la destinée des communautés rurales et sur les territoires qu'elles avaient occupé," leurs segments sont toujours solidement "ancrés au sein des terroirs villageois".

Le chef du *cafo*, le *mansa*, est en principe le descendant du fondateur, au sein du lignage le plus ancien. Il perçoit un tribut : taxes, pourcentage sur les récoltes,... Selon CAMARA, S. et al., 2000, les premiers villages du *cafo* sont fondés et dirigés par les frères ou clients du chef du *cafo*. Ces villages s'accroissent et essaient par le biais des hameaux de culture selon un processus que nous détaillerons ci-après, aboutissant à la création de nouveaux villages placés sous la même tutelle/dépendance politique.

CISSE, D., 1970 nous rapporte GALLAIS : « Il y a en pays malinké ... superposition du groupe ethnique, de l'aire d'exercice de certaines techniques de production originales et d'un espace régional ayant une certaine organisation intérieure. Celle-ci repose sur (...) une hiérarchie politique et sociale entre les divers clans du groupe. Elle se traduit par l'articulation des villages entre eux et le dessin des sphères d'influence plus importants. Elle se couronne par l'existence d'une capitale incontestée ». Il désigne sans doute Kita, point focal incontesté de la région d'étude. Il poursuit : Cette « plus simple communauté d'hommes, Bougou, hameau, évoluant vers le village Dugu, devenant à la longue une sorte de confédération de villages agglutinés à même le village-noyau, sorte de gros bourg dit Kafo devant confiner en Diamana, c'est-à-dire un véritable Etat ».

- le diamana

Il constitue le sommet de la pyramide organisationnelle et sociétale des encadrements paysans malinkés. Ce terme désignait autrefois les empires. On le traduit aujourd'hui par : « Etat » ou « Pays » et, dans cette région, il renvoie donc à l'Etat malien.

Il nous a presque été difficile d'évoquer ces différents établissements humains sans recourir, pour les définir et les expliquer, à leur modalité de création, cette dernière semblant déterminer leur place sociale dans l'espace. Il nous faut donc à présent poursuivre notre analyse de l'e social de la région d'étude en décortiquant le processus de genèse de ces établissements humains.

Le processus d'extension spatiale

La toponymie :

Le nom des villages de la région de Kita est peu informatif sur leur origine, ses fondateurs lui ayant le plus souvent donné un nom en fonction des éléments naturels qui s'y trouvaient, du type Kourounouna : « près des grands rochers » ou Sitantoumou : « sous le baobab ». En revanche, l'étude de la toponymie des communes rurales donne des indications précieuses, comme le suggérait LUQUIAU, C., 2002 : "une recherche sur leur origine enseignerait sans doute la profondeur historique du sentiment d'appartenance qui unit les villages." Deux éléments importants le permettent dans la région de Kita : d'une part, on ne leur a pas donné les noms des cantons pour ne pas raviver l'idée du retour au passé ; d'autre part, contrairement à ce qui prévaut dans d'autres régions du pays, comme celle de Mopti, le nom de la commune est le plus souvent celui du chef-lieu. Cela permet de la situer facilement dans l'espace ainsi que de

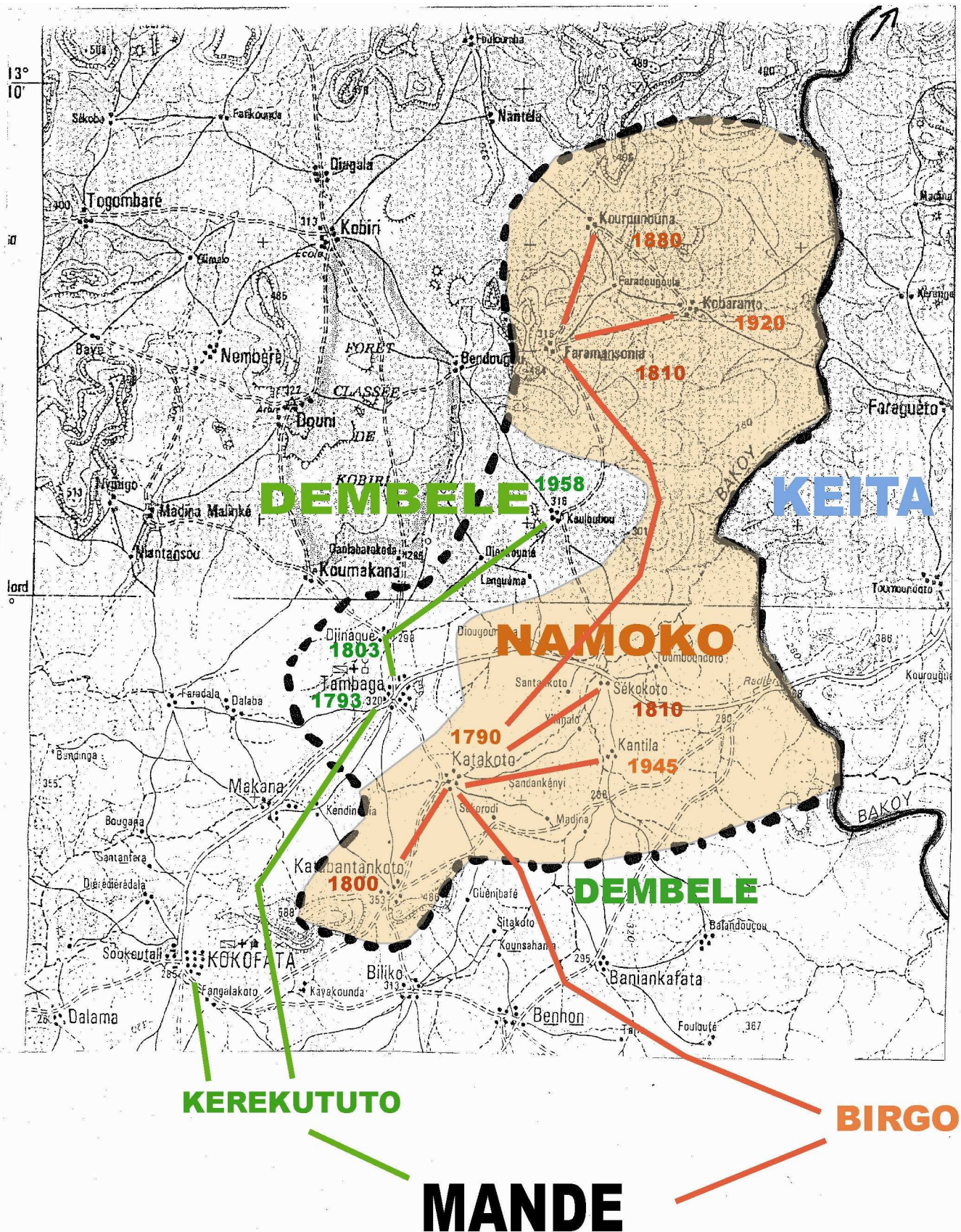
sceller le consensus autour du choix du chef-lieu. En revanche, **le nom de la commune ne recouvre pas celui du chef lieu lorsque ce dernier a été ou est encore discuté**. La commune prend alors un nom qui la situe par rapport à la commune de Kita (Kita-nord, Kita-ouest), par rapport à un élément naturel (Kofeba) ou qui reprend le nom ancestral de la région (Sibikili, Saboula, Gadougou, etc.)

Le processus de création de l'habitat

Les cartes n° 11 et 12 ci-dessous, réalisées à partir des données du questionnaire n°2, matérialisent l'extension spatiale et chronologique de l'habitat humain, à l'échelle de la région d'étude.

Les gros pointillés noirs matérialisent les limites des communes rurales de Tambaga et de Djidian. Les dates sont celles de la création des établissements humains.

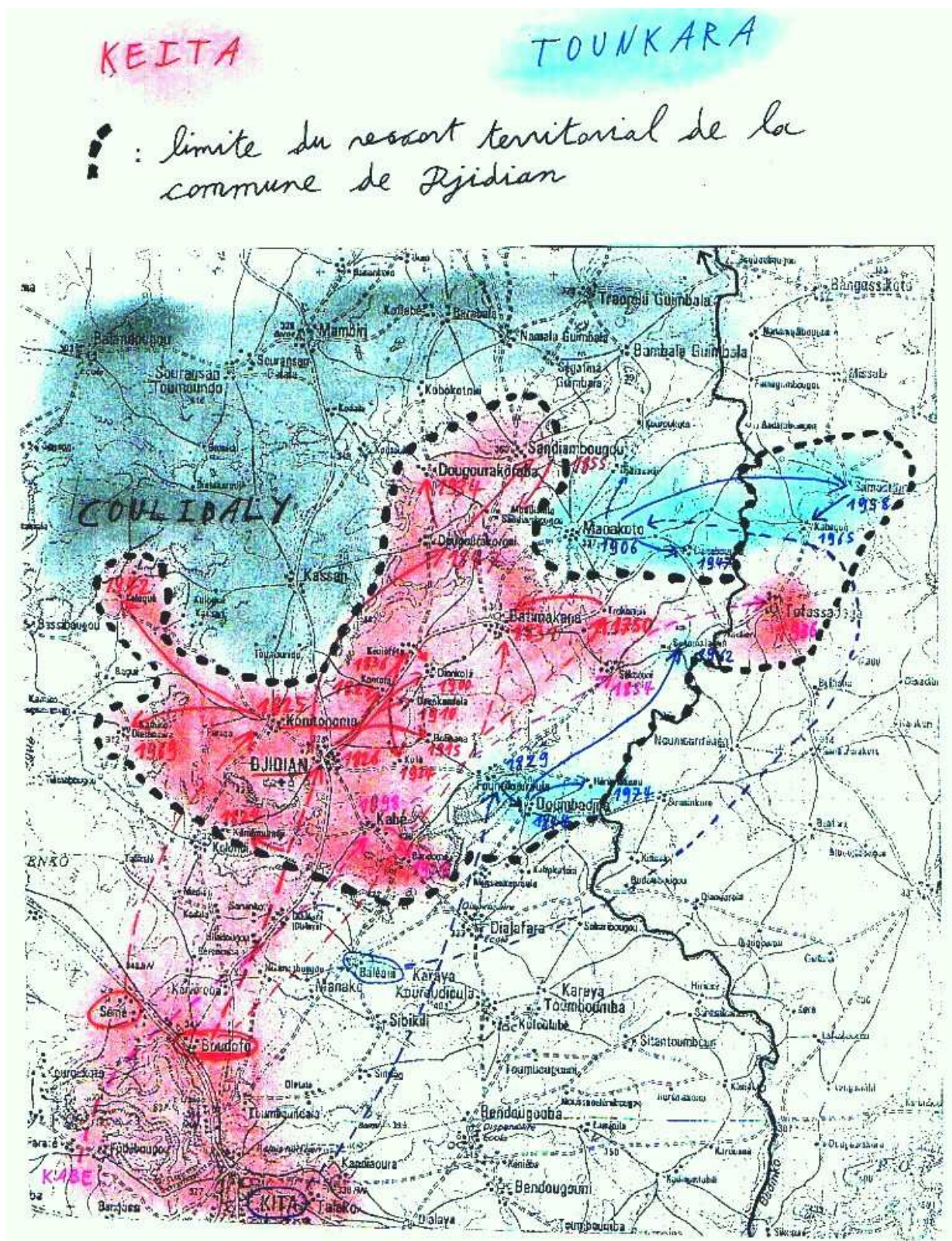
Les tracés et les datent permettent de retracer l'origine de la population ayant créé ces établissements humains.



Carte n°11 : chronologie de l'extension spatiale des établissements humains à l'Est de la ville de Kita (Arrondissement de Kokofata).

L'échelle de ces deux cartes est le 1/200 000^{ème}. Les cartes n°11 et 12, sont orientées de manière à ce que le Nord géographique soit situé en haut de la feuille.

L'Histoire nous apprend que les NAMOKO, chassés du Birgo par les Peuls à la fin du dix-huitième siècle, fondèrent le village de Katakoto en dispersant à leur tour les KONATE qui maîtrisaient cette région du Bagnakadougou. Parallèlement, les DEMBELE, fondèrent le village de Tambaga. Cette carte montre bien que l'extension de ces deux clans malinkés dans la commune rurale de Tambaga s'est réalisée à partir de ces deux village-souches.



Carte n°12 : chronologie de l'extension spatiale des établissements humains au nord ouest de la ville de Kita (arrondissements de Kita central et Djidian).

Cette carte de travail n°12 fait immédiatement apparaître que la construction sociale de l'espace de la commune rurale de Djidian est beaucoup plus complexe que celui de Tambaga, même si les KEITA (en rouge) y demeurent largement majoritaires.

Contrairement à la région de Tambaga, l'extension géographique de la population de la commune rurale de Djidian s'est réalisée à partir des villages situés aux abords de la colline de Kita (qui, pour la plupart, constituent aujourd'hui autant de quartiers de la ville de Kita). Par ailleurs, CAMARA, S. et al., 2000 ont observé que les six villages qu'ils ont étudiés, dans la commune rurale de Namala, située au nord de celle de Djidian, ont été créés entre 1916 et 1940 par des KEITA venant du Mandé, via les villages de Kita puis de Djidian. De même, à propos du village de Founia, situé à une quinzaine de kilomètres au sud de Kita, COULIBALY, B. et al., 1996 nous rapportent que, vers 1865, une famille de marabouts sarakolés, de *diamou* CISSE, a été autorisée à fonder le quartier de Moribougou à Kita. En 1961, certains d'entre eux sont partis fonder le village de Founia-Moribougou, sur des terres "appartenant" aux Peuls du Birgo. Ces deux cartes montrant la chronologie spatiale de l'établissement des hommes sur ces espaces nous donnent des informations qui nous permettent de mieux comprendre les liens sociaux existants entre les villages, et aussi l'origine de certaines dissensions qui se sont par exemple manifestées lors de la création des communes rurales.

Si l'on connaît à présent les modalités d'extension géographique de l'habitat humain de la région d'étude, il reste à en identifier les causes, c'est-à-dire dire les éléments moteurs de cette dynamique ainsi que ceux qui influent plus modérément.

A la question : "Quelle est la cause de la création du village (et donc du départ de votre village-mère) ? ", 92 % des interrogés répondent : "la recherche de terres cultivables", celle-ci étant étroitement liée à l'accroissement démographique. La famille s'agrandissant, le besoin de nouvelles terres à cultiver s'est manifestée. Dans certains gros villages comme Tambaga, les femmes doivent aujourd'hui marcher près d'une heure pour trouver du bois de feu, au point qu'elles s'organisent désormais collectivement pour louer ou emprunter une charrette. Le degré de disponibilité de terrains de culture permanents ainsi que la présence du bois de feu à proximité immédiate des habitations sont certainement deux des principaux facteurs motivant le départ des villages et donc la multiplication des hameaux de cultures. **Rechercher des terres cultivables constitue donc le principal facteur motivant la colonisation anthropique de l'espace.**

Dans la région CMDT de Kita, on remarque qu'en général, selon les régions, on trouve un village (hors hameaux) tous les six à dix kilomètres. Si ce maillage est plus dense dans la région de départ que dans la région d'accueil, cette régularité globale correspond à un rayon de 3 à 5 km autour du village, distance probablement nécessaire à pourvoir le village en produits agricoles et autres ressources naturelles (bois, etc.). La recherche de cette proximité explique la multiplication des hameaux et donc la prédominance des groupements humains de petite taille sur les grands. D'ailleurs, GOUROU, P., 1991 fait remarquer que, des villes, "l'Afrique pluvieuse n'en comptait guère avant l'épisode colonial" parce que "la vieille civilisation africaine était peu propice à l'éclosion urbaine".

A l'origine des villages de la région de Kita, il y a souvent un chasseur qui trouve un lieu qu'il juge propice à un établissement humain. Il y construit d'abord une hutte dans laquelle il vient s'abriter lorsqu'il cultive les champs de ce lieu. Cette fragile cahute est la base et le centre d'une nouvelle **organisation topocentrique de l'espace**. Laissons CISSE, D., 1970 décrire le phénomène : " En pays malinké, les diverses communautés familiales s'abritent dans des

demeures champêtres dites Bougou⁶¹, des huttes se regroupant en Bougou-Da ou "lieu de huttes" servant de résidence saisonnière entourée de champs. Les membres d'une famille d'agriculteurs y viennent sporadiquement pour accomplir les travaux champêtres que la saison impose. Puis on finit par s'y installer définitivement : c'est le Seneke-Bugu-Da ou hameau de culture qui continue à grossir pour devenir une agglomération de plusieurs Bugu-Da, c'est-à-dire un regroupement de plusieurs "familles étendues" de cultivateurs attirées par les terres déjà expérimentées par la première famille installée et que tout le monde reconnaîtra comme la "famille-souche", celle des Dugu-Tigi⁶²." CISSE, D., 1970 poursuit : « Le village initial est grossi par des lignées allogènes et essaime aux alentours en hameaux qui deviendront à leur tour des villages. » **La mise en culture progressive des espaces périphériques éloignés du centre d'habitation implique donc la multiplication des campements et la genèse progressive de hameaux.**

La principale motivation de cette extension géographique est donc bien identifiée : l'accroissement démographique, créant le besoin de cultiver de nouvelles terres. Pourtant, d'autres facteurs peuvent influencer cette dynamique.

La mobilité des villages :

Nous avons remarqué que **plusieurs établissements humains de notre région d'étude ont, au cours de leur existence, effectué un déplacement dans l'espace** et nous avons voulu en comprendre les raisons.

Il y a tout d'abord les **causes qui tiennent au milieu naturel** :

- Pour une raison défensive : On remarque que des villages, comme Tambaga, Katabantankoto et Kouloubou et même la ville de Kita sont situés aux abords immédiats de collines. On sait que le site initial de la ville de Kita se trouvait sur le replat de la colline rocheuse surplombant la ville actuelle, comme l'attestent les traces d'habitat que nous avons pu y observer. Or, jusqu'à la fin du dix-neuvième siècle, les guerres tribales et les razzias des Peuls du Birgo y étaient fréquentes. On comprendra donc aisément que **la sécurité défensive a longtemps constitué un facteur déterminant l'implantation spatiale de l'habitat**. Ce n'est plus le cas depuis le début de la période coloniale, ce qui explique que de nombreux villages soient « descendus » de leur colline pour s'implanter à leur pied, dans un milieu naturel moins hostile. Parfois, comme dans *Kita kourou*, un hameau de culture subsiste à l'ancien emplacement du village.

- pour une raison de salubrité :

Deux maladies ont une forte incidence sur l'occupation de l'espace de la région d'étude :

- L'onchocercose, encore appelée "cécité des rivières".

C'est une maladie parasitaire due à un vers filaire, transmise par une mouche de la famille des

⁶¹ hameau ou quartier

⁶² chef de village

simulies qui ne se reproduit que dans les cours d'eau à courant rapide. Elle se manifeste par l'apparition de nodules de vers sous la peau, provoquant des lésions cutanées et des troubles oculaires pouvant aller d'une perte partielle de la vision jusqu'à la cécité totale. L'incapacité de travailler qui en résulte est socialement destructurante lorsqu'elle touche plusieurs membres d'une même famille.

En raison des campagnes sanitaires menées depuis les années 1980, on la rencontre moins fréquemment dans la région d'étude ; mais on peut se rendre compte combien elle y fut très répandue par les séquelles (yeux blancs) que l'on peut observer chez de nombreux ruraux âgés. En effet, ARNAUD, J-C., 1987 précise que " Du fait de l'aspect cumulatif de l'infection, ce n'est qu'à partir d'un certain âge qu'apparaissent les troubles oculaires".

- La trypanosomiase humaine, encore appelée "maladie du sommeil".

Elle est transmise par les glossines (*glossina morsitans*) dites « mouches tse tse » qui vivent dans les formations végétales denses et humides comme les forêts-galleries, si fréquentes dans la région d'étude. **Tout comme l'onchocercose, on la rencontre donc à proximité des cours d'eau.** Elle provoque l'apathie puis tue en deux ou trois ans maximum. La région de Kita était un des foyers d'infection jusque dans les années 1980. Avec l'onchocercose, la trypanosomiase semble encore constituer un facteur déterminant l'implantation démographique de la population. Ainsi, la lecture des cartes de la région d'étude laisse clairement apparaître qu'**il n'y a que très peu d'habitat permanent à moins de trois kilomètres des cours d'eau importants** comme le Bakoye. On nous a rapporté plusieurs cas de villages initialement créés en bordure de marigots et qui ont changé d'emplacement en raison de ces maladies. C'est notamment le cas du village de Sékokoto dans la commune rurale de Tambaga. La population rurale de la région d'étude a donc payé un lourd tribut à ces deux maladies.

Il y a ensuite les causes qui tiennent aux logiques d'émancipation et d'évitement :

Quand il observe, dans un premier temps, le "dessalement du terroir villageois" de Begorou Tondo (Niger occidental) à partir du village central, puis, dans un second temps, l'essaimage des écarts les plus anciens, MARIE, J., 1993 énonce, outre la volonté d'occuper les marges d'une très grand finage face à l'arrivée d'autres groupes humains, le désir d'échapper au moins en partie aux contraintes communautaires qui pèsent sur les villageois ". CAMARA, S., 2002, B, évoque également une "prédestination des dominés à la migration et à la dispersion" comme étant une **stratégie visant à se défaire de ces pesants liens de subordination**, ce que dénonce particulièrement Pierre GOUROU.

En outre, nous avons observé que, dans les villages malinkés, la scission des AV (Associations Villageoises cotonnières), ainsi qu'à une échelle inférieure, celle des exploitations agricoles, était motivée par une volonté d'émancipation économique, c'est-à-dire une **aspiration des cadets à profiter de manière plus individuelle de l'argent de la récolte cotonnière**. Or, le départ de l'exploitation agricole d'un enfant qui se marie constitue un élément du processus de colonisation de l'espace. Depuis une décennie, c'est-à-dire depuis l'encadrement cotonnier de la région, "la création des hameaux de culture a littéralement explosé", comme nous l'affirme un agent d'encadrement de la CMDT. Ainsi, en 2004, plus de vingt hameaux de culture se seraient créés dans le seul finage du village de Djinague. Or Djinague est un village de la région d'accueil qui, non seulement dispose de réserves foncières, mais qui est surtout un village pilote de la CMDT, c'est-à-dire où la culture commerciale du coton est très pratiquée, ce qui, au

passage, confirme l'**effet d'accélération donné par la CMDT à l'émancipation économique des cadets**. Dans les hameaux (et villages) les plus récemment installés, nos interlocuteurs nous ont confirmé que la volonté des cadets de s'émanciper de la tutelle des aînés dirigeant la chefferie villageoise constitue une fréquente cause de la création de nouvelles cellules d'habitat. Outre la saturation de certains finages, cette forte volonté d'émancipation et d'autonomie est à mettre en relation avec le fait que certains hameaux se créent géographiquement très loin de leur village-souche, sur des terres n'appartenant pas à leur lignage. BERIDOGO, B., 1997 fait les mêmes observations : "à l'origine, ce sont les cadets qui se sont installés dans des hameaux pour échapper au pouvoir des aînés. A présent, la même méthode est toujours utilisée pour s'émanciper. Elle s'accompagne actuellement de l'entreprise de culture de rente (le coton) (...) mais ces entreprises n'ont pas pour objectif une remise en cause du système mais visent plutôt une promotion individuelle,..."

Par ailleurs, à la question : "quelle est la cause de la création du village (et donc de départ d'un village-mère) ? ", 6 % des personnes que nous avons interrogé évoquent la fuite de l'administration coloniale (et des taxes). En effet, à l'époque coloniale, un hameau permettait de cacher l'habitat humain en brousse afin d'échapper aux réquisitions pour le travail forcé. KOENIG, D., 1986 B, rapportant BRASSEUR 1968, écrit que la formation de villages de petite taille, situés loin des voies de communications était une **stratégie de dissimulation** de la part des Malinkés.

Il y a enfin les **voies de communication qui semblent largement influencer sur l'implantation de l'habitat**. On a précédemment montré comment, dans l'arrondissement de Sébékoro, la construction de la voie ferrée qui consommait beaucoup de main d'œuvre, avait d'abord créé de nouveaux villages le long de cette voie, villages qui se sont développés grâce aux échanges permis par cet axe, puis avait permis la pénétration massive des émigrants et leur implantation sur cet axe puis dans les villages aux alentours.

De même, ce n'est qu'après 1998, date du désenclavement relatif de l'arrondissement de Kokofata par la construction d'un pont sur le Bakoye, doublée de la réalisation d'ouvrages et d'une piste latéritique reliant Kita à Kati, que les immigrants bambaras affluèrent massivement dans la "région d'accueil", principalement sous la forme du navetanat.

Outre la principale logique spatiale d'expansion de l'habitat humain, sécurité défensive et sanitaire, volontés d'émancipation socioéconomique et de dissimulation aux taxes diverses, et enfin développement des voies de communication, constituent donc autant de facteurs complémentaires qui ont déterminé la répartition spatiale de l'habitat de la région de Kita.

Si l'habitat de la région d'étude est organisé par ses modalités de création, nous présentons que ces dernières déterminent la hiérarchie des encadrements paysans. Il nous faut à présent vérifier cette hypothèse en pénétrant au cœur des encadrements paysans de la région de Kita, en commençant par ce qui est probablement la base de l'organisation et du pouvoir de ce type d'encadrement : le foncier.

LES ENCADREMENTS PAYSANS

Dans le cadre de notre problématique, une des principales hypothèses que nous posons est que, s'il y a transfert de compétences et de domaines, c'est-à-dire de terres, celui-ci doit non seulement s'effectuer de l'Etat vers les collectivités territoriales, mais aussi en provenance des encadrements paysans. Par conséquent, l'étude de l'organisation et du fonctionnement de la société rurale malinké de la région ne serait pas complète si nous ne nous intéressions pas plus précisément aux encadrements paysans et, en particulier, aux encadrements fonciers.

Les caractéristiques du foncier dans la région d'étude

CISSE, D., 1970 soulignait déjà : " la complexité du droit foncier". Nombre de témoignages et de données recueillis dans notre région d'étude ne se recoupaient pas, signe, peut-être, que les particularismes locaux l'emportent sur la généralité ou que certains paysans, sinon maîtrisent mal la subtilité des mécanismes en vigueur, du moins ont dû mal à les exprimer de manière à les rendre aisément compréhensibles par des gens extérieurs à leur communauté. Il existe de multiples variantes d'un village à un autre sans que les règles qui les dirigent obéissent à des schémas aisément classifiables. **Les droits fonciers semblent donc complexes** et malaisés à comprendre.

Les règles foncières étant d'abord des règles sociales, identifier précisément un droit paysan au sein de l'ensemble des relations sociales qui caractérisent la position de ce sujet de droit au sein du système social local, relève plus des compétences d'un socio-anthropologue que de celles d'un géographe. La complexité qui fait la richesse et la force des droits fonciers ne permet certainement pas de les réduire de manière simple et opératoire. Plus on cherche à les détailler, plus le système foncier se complique et perd en lisibilité. Nous tentons d'abord de faire fi des particularités, exceptions et multiples variantes des droits fonciers malinkés dans le but de dégager une lisibilité du système de droits fonciers en présence. Ce n'est qu'après en avoir brossé les principes et la dynamique globale que nous essayerons d'en décrire les principales variantes à partir des différents cas que nous avons rencontrés et étudiés.

Quelques précisions sur les termes utilisés :

Si le langage courant confond abusivement le sol et le foncier, rappelons que si sol est une ressource naturelle, c'est-à-dire la terre, alors que **le foncier est l'ensemble du système de droits qui règle la gestion du sol**. Nous utilisons le terme de « maîtrise foncière » ou plus précisément d'« **appropriation des droits de culture sur la terre** » plutôt que celui de "propriété", pour mieux souligner que nos notions juridiques héritées du droit occidental romain sont inaptées à décrire le système de référence des ruraux de la région d'étude, fondé, comme on le montre ci-après, sur la notion d'usufruit. MARIE, J., 1993 préfère le vocable de " maîtrise éminente sur la terre" parce qu' " il faut plutôt penser en terme de pouvoir qu'en terme de propriété au sens romain du terme." Le simple emploi du mot "propriété" nous induirait en erreur du point de vue conceptuel. Les termes que nous employons, plus fidèles aux conceptions locales, permettent une meilleure appréhension des mécanismes locaux.

Nous utilisons peu le terme de "droits coutumiers" utilisé par l'administration coloniale pour désigner un ensemble de règles coutumières considérées comme archaïques et figées. Comme

l'écrit CHRETIEN- VERNICOS, G., 2001, "on s'est rendu compte plus tard que cette tentative n'avait fait que déformer ces droits, on a même dit qu'on avait ainsi inventé une nouvelle catégorie de droit, le droit coutumier." C'est aussi parce que "la tradition n'est plus ce qu'elle était", et donc parce que **ce type de droit se caractérise par son évolution permanente** que nous préférons à "droit traditionnel" ou "droit originellement africain" utilisés par cet auteur, le terme de « **droits paysans**⁶³ » ou « droits locaux ». Nous désignons ainsi l'ensemble des règles informelles respectées par les communautés rurales. Puisqu'il faut alors définir le mot communauté, on dira simplement qu'il désigne un groupe humain lié par des valeurs communes (lignage, habitat commun, etc...). Dans la même logique, on préférera le terme « **encadrements paysans** » à celui d'« encadrements traditionnels ». Par opposition à ces droits locaux, nous utiliserons l'expression, notamment utilisée par Philippe LAVIGNE DELVILLE, de "droit positif" (ou droit légal) pour désigner le droit écrit et officiel de l'Etat.

Des droits emboîtés :

La plupart des auteurs (LE ROY, OSTROM, LAVIGNE DELVILLE, CHAUVEAU,...) attribuent deux types de fonctions aux droits fonciers :

- une fonction de gestion et de contrôle. Ce sont les **droits "organisationnels" d'appropriation** sur l'espace ou droits d'administration (des ayants droits) du patrimoine foncier qui relèvent plutôt de décisions collectives : droit de gestion interne, d'affectation et d'accès à la terre, d'exclusion et de répartition des droits d'exploitation, de transmission, et éventuellement droit d'aliéner ;
- une fonction d'usage et de production : ce sont les **droits "opérationnels" d'exploitation** (des utilisateurs autorisés) des ressources naturelles⁶⁴ de cet espace : prélèvement, accès à la ressource, droits de culture, et qui sont plutôt des droits individuels.

Dans la même logique distinctive, notons que le géographe Paul PELISSIER, dans l'ouvrage *Campagnes africaines en devenir*, 2002, préfère distinguer le "contrôle foncier" de la "maîtrise technique de l'espace", caractérisée par "l'exploitation du sol".

De plus, au sein de ces droits opérationnels, s'ajoutent des droits secondaires (ou délégués) d'exploitation, accordés à titre temporaire par un chef d'exploitation agricole à ses dépendants. Ainsi, LAVIGNE DELVILLE, Ph. et al., 2001 nomment "procédures de délégations de droits" (ou "**droits délégués**", en raccourci) les mécanismes par lesquels un acteur négocie et obtient d'un tiers, selon des clauses plus ou moins précises, le droit d'exploiter, à titre non définitif, une parcelle agricole. Le demandeur peut, selon certaines modalités variables selon les cas que nous détaillerons ci-après, céder à son tour un droit de culture plus précaire encore, à une autre personne. Nous avons vu que ce type de droit de culture précaire est fort répandu dans la commune rurale de Tambaga, notamment à l'endroit des navetanes.

La transmission du foncier :

Conformément à ce que nous avons précédemment décrit concernant la conception paysanne de la "propriété", la transmission du patrimoine foncier relève davantage d'une affectation que d'un héritage. A ce sujet, VERDIER 1986 écrit : " il s'agit pour un membre du groupe de succéder

⁶³ et ce, même si le mot "paysan" renvoie au domaine agricole, que dépassent ces « droits locaux ».

⁶⁴ la terre est ici considérée comme une ressource naturelle particulière.

aux droits d'usage et d'exploitation d'un parent qu'il remplace dans ses fonctions. On parlera donc non pas d'héritage de la terre mais de succession aux droits sur la terre, dans la mesure où leur transmission va de pair avec la reconnaissance d'un statut propre à leurs détenteurs." En outre, rappelons que la règle exogamique du système foncier patrilinéaire fait que les femmes sont exclues de la succession des droits d'exploitation du foncier, afin de ne pas fragmenter le patrimoine foncier familial.

Selon CISSE 1970 : "... l'autorité, chez les Malinkés de Kita, passait toujours d'aîné à cadet au sein de la même famille-souche." Ce système de succession horizontale décrit ici pour le chef foncier lignager, s'applique également aux autres successions : chefferie villageoise et chefferie d'exploitation agricole. Nos enquêtes confirment en effet que **la succession se fait par ligne latérale : d'un frère plus âgé à son frère moins âgé.**

Nos enquêtes ont également montré que l'âge moyen des chefs de familles était de 52 ans⁶⁵ dans la commune rurale de Tambaga. (51,3 à Kobaronto, 52, 9 à Katabantakoto et 51,8 à Djinagué, le plus jeune ayant 19 ans et le plus âgé 103 ans. En pratique, le chef d'exploitation est souvent une personne âgée et donc moins active que les autres. Ce sont ses jeunes frères et ses enfants qui travaillent le plus sur l'exploitation agricole. Si le grand frère n'a pas suffisamment de ressources, est trop vieux, ou ne possède pas les capacités requises, c'est son petit frère cadet qui est le chef de famille/exploitation effectif, mais officieux. Un peu à l'image de ce que nous décrivons ultérieurement pour la chefferie villageoise, le grand frère demeure alors le chef d'exploitation officiel, mais de façade seulement.

La règle est que lorsque le chef d'exploitation décède, c'est à son cadet que revient le droit de diriger l'exploitation agricole. Cette règle permet de conserver le patrimoine foncier dans la lignée paternelle. Lorsque le chef du *lu* est décédé et n'a pas de frère cadet, c'est son fils aîné qui le remplace. Lorsque celui-ci est encore trop jeune, sa première femme devient provisoirement chef d'exploitation. En résumé, **ce n'est que lorsque la succession horizontale n'est pas possible qu'elle s'exerce de manière verticale.** A défaut, en dernier recours, elle franchit la barrière des sexes.

Le statut du sol dans la région de Kita

Un bien inaliénable :

Nous avons souligné que la notion d'usufruit, manifestée par les droits d'exploitation, s'oppose à celle d'appropriation privative. De plus, la valeur sacrée du sol, exclut toute aliénation. Par conséquent, **la terre ne se vend ni ne se loue.** C'est encore pleinement le cas dans la région d'étude. Le patrimoine foncier ne peut donc pas être aliéné par un individu, fût-ce le chef de terre (sous peine de faire disparaître le groupe lui-même en tant qu'entité sociale) puisqu'**il s'agit d'un bien collectif appartenant à la lignée entière, à ses morts et à ses futurs membres.** PELISSIER, P., 2002, le confirme : "les vivants ne sont que les usufruitiers d'un bien qui ne leur appartient pas et qui, par conséquent, est inaliénable". La terre est le patrimoine d'un lignage ou d'un segment de lignage. Le chef de terre n'en est qu'une sorte de gérant responsable de son utilisation harmonieuse et durable.

⁶⁵ ce qui est supérieur de quatre années à l'espérance de vie nationale : 48 ans selon PNUD, 2005.

La terre : un fait social

CHAUVEAU, J-P., in LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B écrit que : « par "logique des systèmes coutumiers", il faut entendre la cohérence commune et d'ordre général qui ressort des dispositions régissant l'accès à la terre et son usage...». Pour CISSE, D., 1970 : "en pays malinké, les concepts de communauté villageoise, travail et terre sont indissolublement liés". LAVIGNE DELVILLE, P., 1999 écrit que "l'accès à la terre et aux ressources dépend de l'inscription dans les réseaux sociaux.", que : "le foncier est enchâssé dans les rapports sociaux" et décrit comment tout rapport foncier a des dimensions non foncières. LE MEUR P-Y., 2002 pense aussi que : "une relation foncière n'est que rarement purement foncière." Paul MATHIEU avance le terme de "logiques sociales du territoire". Pour LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B, " la logique sociale du territoire reste la référence principale, sinon unique, des ruraux,...". Enfin, PELISSIER, P., 2002 écrit que : « le foncier est le reflet des rapports sociaux et que les problèmes qu'il soulève sont de nature politique » (et) « les pratiques foncières expriment la projection de la société sur l'espace et sont largement le reflet de son organisation et de son histoire,... ». Pour LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B : "L'accès aux ressources dépend du statut social et passe par l'appartenance à des réseaux sociaux (familiaux, de clientèle, etc...). Il précise ensuite que : " L'accès aux ressources passe par l'inscription au sein de la communauté, soit par la naissance, soit par des stratégies d'alliance politique ou matrimoniales, soit par l'entrée en relation de clientèle..." Pour LAVIGNE DELVILLE, P., 1998 A, le foncier est l'ensemble des règles définissant spécifiquement les droits d'accès, d'exploitation et de contrôle de la terre et des ressources naturelles renouvelables. Les systèmes fonciers locaux mettent en œuvre, de façon dynamique, une série de mode d'appropriation et de gestion, qui définissent, le plus souvent sans ambiguïté, les droits de chacun sur les différents espaces et ressources. Selon KAREMBE 2001 rapportant LE BRIS et al. 1983 : "Le foncier est l'ensemble particulier de rapports sociaux ayant pour support la terre ou l'espace territorial." **Les rapports fonciers peuvent donc se définir comme étant l'expression des rapports sociaux sur le sol.** Cela se vérifie allègrement dans notre région d'étude où le foncier détermine non seulement le rapport qui lie l'homme à la terre mais aussi les relations nées entre les Hommes du fait de ce rapport. Selon CHAUVEAU et LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B, " Le foncier est une question politique " dans le sens où un système foncier ne peut fonctionner qu'au sein d'un système d'autorité. Enfin, pour CAMARA, S., 2002, B. comme pour LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B, le foncier constitue à la fois l'intérêt et l'instrument du pouvoir. **Le contrôle de l'accès à la terre étant la source du pouvoir des Hommes, la gestion des ressources est donc fondamentalement une question sociale et politique.**

Des "conflits" nécessaires :

Les droits fonciers sont à l'origine de fréquents contentieux et controverses. Ces remises en cause donnent lieu à d'interminables discussions plus ou moins enflammées⁶⁶ entre les aînés⁶⁷ du village. Ces négociations orales, souvent vives et animées, prouvent que les droits fonciers se trouvent en position d'équilibre instable et que ce dernier n'est maintenu que par des renégociations permanentes entre des consensus provisoires. Selon LE ROY, E., 1991, in L'appropriation de la terre en Afrique noire, "L'ordre ne se manifeste pas l'absence de conflits

⁶⁶ Ces polémiques sont exacerbées par les pressions grandissantes sur le foncier

⁶⁷ en l'absence de cartographie ou de cadastre, les "vieux" sont les garants de la mémoire collective et de l'histoire des espaces.

mais résulte de la capacité à les contrôler". Selon CHAUVEAU, J-P. in LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B, les conflits sont un "phénomène consubstantiel à la vie sociale" : " la fréquence des conflits ne doit pas être considérée en soi comme un défaut du système de régulation mais bien comme la partie vive de ce système." Pour cet auteur, " les relations entre les hommes et la terre dépendent d'abord des relations entre eux et de la manière dont ils formulent et dont ils traitent, par la coopération et par le conflit, les problèmes liés à l'accès à la ressource foncière."

A. FAURE in LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B confirme que : " Seuls les conflits permettent de connaître les frontières". Les limites du finage séparant des parcelles foncières appartenant à différents lignages, bien que non matérialisées physiquement, sont bien connues par les villageois. Le fait qu'elles donnent lieu à de fréquentes contestations et discussions entre les personnes âgées est l'illustration du fait même que cette connaissance précise est importante pour le fonctionnement des systèmes fonciers et de production paysans. Nous reviendrons sur ces aspects à propos de la délimitation des communes rurales.

Par ailleurs, ces discussions verbales sur le foncier illustrent que **les droits locaux ne sont pas figés**. Parce qu'ils sont le reflet du jeu des pouvoirs sociopolitiques qui font souvent l'objet de renégociations, ils sont **en évolution permanente**. Cette flexibilité et capacité d'adaptation des droits paysans est décrite par de nombreux auteurs. O et C. BARRIERE y mettent la forme littéraire : " Flexible est le droit soumis à la volonté des hommes, sans quoi le vent continu de la dynamique sociale ne cesserait de le briser en remettant perpétuellement en cause les "armistices sociaux". Comme l'écrit CHRETIEN-VERNICOS, G., "le règlement des conflits est orienté lui aussi par le souci de restructurer la société en désordre." Celui qui est en position de juger "n'a pas pour mission d'appliquer la loi mais de réconcilier les parties". Elle cite CHUKWUEMEKA, E., 1979 : "Le principal objectif de la justice indigène est de **maintenir l'équilibre entre des intérêts et des forces dont l'interaction dynamique forme la substance de la société**. La justice exige de tous la même chose, à savoir que rien ne soit fait pour détruire l'équilibre entre les groupes."

Lorsque l'on connaît les grandes lignes et que l'on a compris le caractère évolutif du foncier de la région d'étude, il reste, pour ensuite pouvoir bien appréhender les encadrements paysans, à saisir les fondements et les mécanismes des maîtrises foncières.

Des principes régissant la maîtrise foncière :

De nos enquêtes confortées par la lecture d'auteurs tels que PELISSIER et SERPANTIE 1993, il apparaît que deux règles fondamentales caractérisent les systèmes fonciers :

- la règle d'antériorité,
- la règle de solidarité et d'ajustement à la capacité de travail.

La règle d'antériorité (ou d'autochtonie)

Le Malinké est un sédentaire. TRAORE, L., 2002 écrit que : "Au Mandé, la sédentarité qui s'assimile à l'autochtonie est une marque de noblesse." Cet auteur nous rapporte ainsi que : "L'autochtonie est tellement développée dans le milieu malinké qu'il existe des termes

discriminant l'autochtone de l'étranger (...). A l'inverse, "L'aventure ne connaît pas la valeur de l'Homme" a-t-on coutume d'entendre dans les litanies des griots. Parce que, si, comme nous le montrerons ci-après, **le statut d'un homme est étroitement attaché à ses droits fonciers**, celui qui quitte son lieu d'origine perd une partie de sa valeur, de son rang social.

Nous avons précédemment affirmé que l'appropriation du sol est à l'origine de la formation de liens de clientèle et de vassalité entre groupe dominant et groupes dominés. La terre participant du système des relations sociales, et sa valeur tenant à la nature même de ces relations, le statut des terres connote celui des personnes. C'est ce que VERDIER, R. 1986 ainsi que d'autres juristes nomment le "droit éminent". GALLAIS, J., 1984 montre comment l'ancêtre commun est "la justification de l'existence de la communauté et des droits que celle-ci possède sur un certain milieu géographique". Pour CAMARA, S., 2002, B., " Toutes les nuances de l'organisation politique villageoise traduisaient ainsi l'ordre foncier. Parce qu'elles en découlaient de droit, les structures politiques reproduisaient les structures foncières ". Seydou CAMARA ne devrait pas utiliser le temps imparfait car toutes ces logiques subsistent dans la société malinké aujourd'hui, même si elles évoluent au contact des autres.

Les propos d'un paysan du village de Kabe sont amusants et très révélateurs du fait que cet idée de **primauté de droits conférée par l'antériorité foncière** est très ancré chez les ruraux : " moi je suis de 1958 et l'Etat est de 1960 ! ", sous entendu, je suis antérieur à lui donc j'ai un droit de préséance foncière sur lui.

CISSE, D., 1970 écrit que : " c'est l'homme qui a le devoir et le privilège du défrichement ; cette opération de prise de contact symbolise la création et la marque spéciale de l'homme sur la nature vierge. C'est en ce sens le fondement même de son droit de possession, c'est-à-dire d'en être l'usufruitier". Par ce rituel de fondation du défrichement, l'alliance sacrée du premier occupant fait de lui l'ancêtre fondateur et de sa terre le bien de sa lignée, sur laquelle ses descendants exercent une maîtrise imprescriptible et inaliénable. Ce "droit de hache" se transmet à ses descendants et est parfaitement reconnu.

L'appropriation des droits fonciers organisationnels sur les jachères ou réserves foncières remonte donc à la création du village. En effet, **dès l'origine du village, tout l'espace, (y compris les terres incultes et la brousse située en marge du terroir villageois) fait l'objet d'une répartition et d'une attribution entre les différents lignages du lignage fondateur.** Pour PELISSIER, P., 2002, "Au-delà (des champs de case), le partage en étoile du territoire villageois répond au départ à la répartition de l'espace entre les différents lignages,..."

En droit paysan, tout l'espace est donc « attribué ». Les terres qui n'ont encore jamais été défrichées, comme celles qui font l'objet de longues jachères, font l'objet de droits organisationnels d'un lignage et chacun en connaît les limites. Précisons ici qu'en ce qui concerne les terres non défrichées des terroirs villageois, les limites des espaces appropriés sont approximativement définies et reconnues par la présence d'éléments naturels : grand arbre, tertre, rocher, mare, etc... (qui abritent parfois les génies du lieu). On contrôle donc les terres autour ou entre ces repères visuels.

Dès le défrichement initial, tout l'espace est donc considéré comme attribué au lignage pionnier. Cela confère à ce lignage fondateur une situation sociale privilégiée. Il peut distribuer les droits de culture à partir de ses jachères et se trouve seul à pouvoir y autoriser puits, plantations permanentes et aménagements divers.

Le patrimoine lignager produit non une rente foncière mais une véritable rente sociale à travers les prêts de terre ; car c'est l'ordre d'arrivée qui hiérarchise les droits fonciers des familles. La course initiale à la terre a donc pour enjeu l'établissement *ad vitam eternam* de la

construction de la hiérarchie sociale qui s'instaure sur ce territoire : chef de terre, fondateurs, seconds arrivants,...., derniers arrivants, navetanes. Les parcelles qui sont allouées au bout de cette hiérarchie sont généralement les plus éloignées et les moins fertiles, ce qui contribue à renforcer la situation privilégiée du premier lignage. En effet, comme nous le développerons ci-après, outre le degré de fertilité, la distance champ - habitation est un facteur essentiel de différenciation de l'occupation de l'espace. Ainsi, le navetane est un dépendant du logeur. Le logeur impose d'ailleurs le plus souvent à ce dernier de défricher une nouvelle parcelle (ou une ancienne jachère), ce qui va marquer davantage cette partie du finage du logeur, et donc étendre et conforter ses droits fonciers sur cet espace. Lorsque la pression sur la terre est faible, l'accueil des migrants à la recherche de terre, non seulement sacrifie aux lois de l'hospitalité coutumière, mais augmente la force de travail du lignage (parfois restreinte par la migration de ses membres), du village et donc le prestige de ses chefs. **L'appropriation foncière a donc un enjeu éminemment politique.** Les deux sont intimement liés puisque c'est essentiellement la préséance de la maîtrise foncière qui confère à ses détenteurs des droits qui, distribués moyennant des marques d'allégeances, confèrent les relations de dépendances et donc de dominance sociale et politique des groupes au sein de la communauté villageoise.

Pour bien saisir les rapports entre les clans actuels, il nous faut remonter un instant à l'histoire du peuplement humain de la région de Kita. Selon CISSE, D., 1970, à Kita, c'est le clan CAMARA qui est *dugu kolon tigi* : premier maître des terres, intermédiaire entre les divinités locales de Kitakuru et les usufruitiers du sol. Les litanies des griots affirment que les CAMARA, venus de la Guinée, sont les fondateurs de la cité de Kita. Ils auraient été suivis des TOUNKARA originaires de Méma au Ghana (avec les troupes de Soundjata KEITA⁶⁸). Ensuite seraient venus les KEITA originaires du Mandé. Les chefs du Kafo étaient les TRAORE (ou DEMBELE) situés à Bafing-Makana et à qui on payait tributs et impôts. Ce sont eux qui auraient remis la chefferie aux KEITA. Ces derniers sont aujourd'hui numériquement prédominants dans la population de la région. Ce n'est qu'à partir de la fin du dix-neuvième siècle que vinrent les CISSE de Ouagadou, les Peuhls de Ségou et enfin les Dioulas TRAORE et DEMBELE de la Guinée. Beaucoup plus récemment, se sont installés les commerçants peuhls de Nioro et les Bambaras venus cultiver les spéculations commerciales de l'arachide puis du coton.

CISSE, D., 1970 écrit : " Par l'établissement du pacte d'alliance, par exemple, les génies transfèrent le pouvoir qui leur est dévolu aux membres influents du premier clan (celui des CAMARA) fondant le noyau territorial. Ceux-ci à leur tour, passent l'autorité surtout politique aux gouvernants (les KEITA) qui répartissent les domaines entre les divers chefs (de villages, de quartiers, de familles étendues)... Ici le social se mêle au politique de façon harmonieuse". L'histoire des peuples de la région nous confirme donc que **le foncier est le fondement du pouvoir politique.**

Le degré du caractère autochtone comme facteur différentiel d'attribution de droits fonciers :

On sait que la sécurité foncière permet un meilleur investissement dans la terre, ce qui incite à des pratiques agricoles plus durables. Nous avons également montré que le système des droits fonciers délégués permet le prêt de terres entre autochtones (c'est-à-dire l'attribution de droits fonciers sur ces terres) sans intervention ni information du chef de terre véritable. En revanche, un étranger doit être hébergé par une famille « logeur » qui lui sert d'intermédiaire avec la

⁶⁸ mort en 1255.

chefferie villageoise, détentrice des droits fonciers délégués par les maîtres de terre. C'est alors le logeur qui effectue une demande orale au chef de village assortie de dix noix de kolas. Dans la commune rurale de Djidian, la demande doit être accompagnée d'un coq blanc. En échange, le chef de village lui prodigue les bénédictions nécessaires à la bonne fructification des céréales. De plus, à chaque récolte, il est de bon ton que l'allocataire du droit d'exploitation apporte quelques dons en nature à son logeur et/ou au chef de village. L'étranger doit alors respecter certaines règles locales : ne pas marquer l'espace (arbres, puits,...), accepter de rendre sa terre si le détenteur du droit d'appropriation en a besoin, respecter les interdits (en terme de jours de travail, spéculations,...), etc. Lorsque l'étranger à la communauté s'intègre bien et que sa conduite est jugée satisfaisante, il est progressivement assimilé à la communauté villageoise, mais à un rang social défini par ce niveau d'antériorité. L'attribution à un étranger à la communauté d'un droit de culture sur une terre ne se veut pas comme définitive, comme en témoigne le fait que l'arrivant doit systématiquement reformuler une nouvelle demande pour déplacer son champ ou effectuer une extension de sa parcelle. **L'arrivant qui demande une terre doit donc s'acquitter d'un certain nombre d'obligations qui marquent son allégeance à la communauté villageoise autochtone, et, qui préviennent les vellétés d'appropriation trop rapide de droits fonciers organisationnels.**

En effet, on a précédemment montré que la cession "obligatoire" d'un droit de culture dans une jachère ou une réserve foncière encore jamais défrichée est socialement profitable à celui qui la cède puisque **la cession de ce droit foncier précaire est assortie d'un rapport social de "dépendance" entre ce logeur et le demandeur.** Par exemple, chaque année, le chef du village de Sekokoto ne manque pas de faire une offrande, même si elle est plus symbolique que substantielle, des récoltes de son village au chef de village de Kantila, ce qui constitue une marque d'allégeance, parce que les droits fonciers du village de Sekokoto lui ont été donnés par le village de Kantila. Ainsi, E. LE ROY, in LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B écrit : « les situations respectives de donneur et de receveur de terres sont matérialisées par des prestations, de montant symboliques (une gerbe de mil, souvent) et dont le rôle est de manifester, année après année, l'origine du droit de culture du receveur ». De même, après la mort du père, le fils doit symboliquement renouveler sa demande auprès de la personne (ou son descendant) qui lui a cédé le droit d'exploitation de la terre.

Puisque **c'est essentiellement la loi du premier occupant qui régit le système d'appropriation des droits fonciers**, l'étranger (demandeur de terre) qui passe un accord avec un ayant-droit du groupe familial autochtone (ce qui se traduit par l'établissement de relation de dépendance) bénéficiera toujours de droits moins importants. Dans les faits, contrairement aux membres des clans autochtones, il ne jouira jamais de droits organisationnels d'appropriation et les droits opérationnels d'exploitation qu'on lui accorde seront d'abord extrêmement précaires. Ses droits demeureront toujours associés à de simples droits d'usages qui, de plus, peuvent être remis en cause annuellement⁶⁹. Il lui est donc interdit de planter des arbres, de creuser un puit et même de réaliser un ouvrage de LAE, parce que cela constituerait aux yeux des autochtones autant de marques d'appropriation intolérables. GUYON, G., 1989 confirme que : " le simple "attributaire" se voit souvent refuser le droit par le "propriétaire", de planter un arbre ou de réaliser des ouvrages anti-érosifs. Ces investissements pourraient en effet lui donner un véritable droit d'appropriation que le "propriétaire" ne veut pas perdre." LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B en conclue que : " En zone sahélo-soudanienne au moins, l'absence d'investissement durable dans les parcelles empruntées est le produit d'une interdiction sociale

⁶⁹ Le « logeur » qui a accordé à l'étranger le droit d'exploitation de la parcelle, peut la lui retirer ou lui en attribuer une autre (une fois les récoltes effectuées).

explicite, visant à sécuriser le prêteur,..."

Dans la région de Kita, **les droits des navetanes sont ainsi extrêmement précaires car ils sont renégociables chaque année afin, justement, que l'étranger ne puisse pas trop marquer un espace sur lequel, avec le temps, il pourrait revendiquer un droit d'exploitation permanent, voire certains droits organisationnels d'appropriation.** On évite ainsi, selon l'expression utilisée par DJIRE, M., 2001, que l'étranger ne "fiance la terre" en y apposant une marque de travail durablement visible car, selon cet auteur, "l'exploitation continue pendant une longue période rend difficile la dépossession". En revanche, dans la région de Kita, l'étranger peut utiliser toutes les ressources qui se trouvent sur la parcelle comme, par exemple, les fruits des arbres.

Le degré du caractère autochtone de l'individu est donc déterminant en matière d'attribution des droits fonciers.

Si la règle d'antériorité, qui détermine la préséance foncière, instaure la hiérarchie sociale, elle a nécessairement besoin, pour être socialement acceptable, de mécanismes de rééquilibrage. C'est notamment le rôle de la seconde règle fondamentale des systèmes fonciers de la région d'étude, que nous nommons la solidarité foncière.

La solidarité foncière comme mécanisme interne de régulation :

Lorsqu'un individu ou un groupe d'individus désire s'installer sur de nouvelles terres vierges de travail humain (mais qui, comme on l'a vu, font, depuis la création du village, l'objet de droits fonciers organisationnels approprié à un lignage), il en informe d'abord son chef de village d'origine. Celui-ci prend alors contact avec le chef de village⁷⁰ dont dépendent les terres convoitées, qui consulte son conseil de village. Si la réponse est favorable, les superficies attribuées sont délimitées et l'acquéreur exploite la terre avec l'engagement de respecter les interdits et pratiques prescrits par les maîtres de terre des lieux.

JOUVE, P., 2001 citant JEAN relève que : "**c'est en cédant l'usage du droit que l'on prolonge ce droit**". MARIE, J., 1993 confirme que : " en Afrique sahélienne, l'usage fonde le droit. " et l'illustre par le fait qu'il est d'autant plus malaisé de reprendre une terre prêtée à un individu que celui-ci l'exploite depuis une longue durée. Les systèmes fonciers sont une des conditions de la reproduction des sociétés agraires, permettant à la fois l'accès à la terre pour l'individu et son contrôle par le groupe. Dans tous les cas, ce droit foncier est à la fois conditionné par une mise en culture durable et par la caution de l'autorité foncière antérieure.

Un des « droit d'usage » (ou droit d'exploitation) fondamental est l'obligation de principe d'accéder à la requête d'un demandeur de terre quel qu'il soit : parent, membre d'un autre lignage ou étranger. En effet, en droit paysan, "**la terre ne se refuse pas**". VERDIER, R., 1986 explique comment l'inaliénabilité de la terre du lignage n'empêche pas une cession provisoire à l'étranger qui le demande "dans la mesure où elle traduit précisément son incorporation au groupe", et donc son affiliation sociale. Nous avons observé qu'à Tambaga, lorsqu'une famille se trouve en manque de terres de culture, des arrangements au sein des différents lignages de la communauté villageoise se pratiquent. Ainsi, une famille n'ayant plus de terres à exploiter et souhaitant cultiver une parcelle voisine non exploitées dont les droits fonciers d'appropriation appartiennent à un autre lignage, demande simplement l'autorisation au chef de terre qui lui

⁷⁰ On verra que, dans notre région d'étude, certains droits fonciers mineurs sont gérés en première instance par les chefs de village ; chefferie foncière et chefferie villageoise ayant tendance à se confondre dans l'esprit des ruraux.

accorde presque toujours. Il ne s'agit bien sûr que d'un droit opérationnel d'exploitation : les droits organisationnels d'appropriation relèveront toujours du lignage de la famille originelle. Pour COQUERY-VIDROVITCH, C., op.cit., « Tout se passe comme si **le système foncier visait à protéger le groupe contre une pénurie artificielle des terres, en empêchant leur accumulation entre les mains de quelques privilégiés.** » Il en résulte une faible différenciation économique au sein des communautés villageoises. Cette autorégulation sociale constitue un élément fondamental de la stabilité interne du système d'encadrement paysan. En outre, **cette règle de redistribution joue un rôle régulateur d'équilibre entre les lignages dont les besoins fonciers peuvent évoluer** différemment selon leur croît démographique. Pour PELISSIER, P., 2002, le travail du sol "fonde des droits nouveaux, tandis que s'estompent ou deviennent symboliques les prérogatives des précédents exploitants." GOUROU, P., 1991 fait justement remarquer que : " Le régime de la propriété communautaire garantit l'individu contre l'indigence" en lui garantissant une terre à cultiver. CISSE, D, 1970 souligne que : "les champs exploités au profit de la communauté familiale sont à la mesure des possibilités de mise en valeur effective." **Cette règle de solidarité par redistribution fait donc en sorte que l'espace cultivé s'adapte aux capacités d'exploitation du groupe qui la travaille.** A ce niveau, **c'est la force de travail qui constitue le facteur limitant l'appropriation des droits de culture sur la terre.** VERDIER R, in VERDIER et ROCHEGUDE, 1986 évoque : "la valeur éminente conférée au travail de la terre au plan religieux et social d'une part, son rôle déterminant dans l'attribution et la répartition du sol, d'autre part." ; "le travail en commun (...) vaut au bon cultivateur considération et prestige."

Illustrons notre propos par un exemple classique : Moussa TONKARA à prêté (droit d'exploitation) une de ses parcelles de culture à Famory KEITA. Ce dernier, relayé par ses enfants et ses petits enfants, a exploité cette dernière durant cinquante ans (espacé par des périodes de mise en jachères). Les descendants de Moussa TOUNKARA dont la famille a connu un accroissement démographique supérieur à celui des KEITA, veulent aujourd'hui récupérer (le droit de culture sur) cette terre pour la cultiver et font donc valoir leur droits organisationnels d'appropriation sur cette terre, issus de leur antériorité familiale. Les héritiers de Famory KEITA protestent qu'ils ont toujours cultivé cette parcelle, (parfois s'y ajoute le fait qu'ils disent ne pas avoir connaissance de la cession des droits qui a eu lieu entre leurs ancêtres) et arguent du principe qu'**après le droit du premier occupant, ou "droit de hache", c'est le "droit de la daba" (la terre appartient à celui qui la travaille) qui s'applique.** Néanmoins, dans ce cas, règle d'antériorité et d'adaptation à la capacité de travail du groupe se combinent, de sorte que le conseil de village ou, en dernière instance le chef de terre, attribuera certainement la terre au lignage du clan TOUNKARA, premier détenteur des droits d'appropriation sur la parcelle. PELISSIER, P., 2002 résume en une phrase le système foncier en présence : « si c'est l'espace défriché qui fonde le contrôle foncier, c'est l'exploitation du sol, sa mise en valeur, qui justifie la pérennité de la tenure. » **La course initiale à la terre procède donc d'un pari sur le développement démographique de son lignage** compte tenu du travail de première défriche (pour marquer son emprise foncière) réalisé souvent à perte. Par la suite, il s'agira de savoir gérer ce capital foncier : accéder à la demande des arrivants tout en veillant à ce que ces derniers perpétuent certaines marques d'allégeance, veiller à pratiquer une agriculture durable qui n'épuise pas le sol à long terme et remettre périodiquement en culture l'ensemble du patrimoine foncier afin que cet espace reste visiblement marqué (et donc que les droits fonciers organisationnels y demeurent confirmés). En application de la règle de la solidarité foncière, des redistributions de droits opérationnels d'exploitation se pratiquent entre lignages pour équilibrer l'offre et la demande de jachères/réserves foncières selon des mécanismes complexes et différents d'une localité à l'autre, mais où en fin de compte, un

lignage fort d'une clientèle nombreuse aura raison d'un lignage démographiquement en déclin. **Ainsi, la pression du nombre est toujours payante dans la compétition foncière.** La connaissance de ces mécanismes nous permet de bien comprendre les raisons du profond ancrage dans les mentalités de la nécessité d'une fécondité importante.

On a précédemment montré comment, plus on a d'enfants et plus on a de dépendants, plus on peut cultiver de vastes surfaces et plus le pouvoir politique, la prégnance et le prestige du chef de famille s'en trouve renforcé. Il en va de même au niveau villageois. Ainsi, à Kobaronto, plusieurs conseillers du chef de village affichaient avec fierté le fait que la population de leur village avait augmenté par l'agrégation de quartiers périphériques (dépendants au point de vue foncier et donc politiques car sur les terres dont les premiers occupants détiennent les droits fonciers organisationnels). Plus on a de gens au village, plus le poids politique du village est important. Pour CAMARA, S., 2002, B., " La société maninka⁷¹ était marquée par l'existence d'une tendance structurelle à l'hospitalité qui traduisait une propension à l'accumulation des dépendants. La construction d'un espace politique en expansion impliquait, en effet, une politique de la terre et de subordination des lignages par le jeu de l'hospitalité."

Les inégalités foncières génèrent des inégalités de richesse. Pour que cette société inégalitaire soit, sinon équitable, du moins socialement acceptable, elle a besoin de mécanismes de péréquation, de redistribution. C'est dans cette logique que s'inscrivent les dons.

Le rôle social des dons

Pierre GOUROU décrit bien comment le poids de la famille et de la société pèse sur l'individu qui s'enrichit, de telle sorte que celui-ci se trouve dans l'obligation de redistribuer une partie de son capital. Selon MIGNOT, A., in VERDIER et ROCHEGUDE 1986 : " Par les distributions qu'il impose, le système traditionnel s'oppose à l'accumulation individuelle des richesses. Ce qui fait un chef, c'est sa générosité" résume MIGNOT, 1986.

Ajoutons que les pratiques communautaires convergent avec celles de l'islam pour renforcer cette redistribution. Ainsi, le "*diaka*" est une pratique religieuse qui consiste, pour les familles les plus aisées, à donner un dixième de leurs biens aux familles les plus pauvres au moment de la fête de la fin du mois de ramadan.

Les travaux de Dolores KOENIG et des chercheurs de l'ISH (Institut des Sciences Humaines) ont démontré l'importance de ces "cadeaux" entre les membres de la grande famille. KOENIG, D., 1980 met en évidence le poids économique des "cadeaux" ou dons dans la vie communautaire malinké. Ils représentaient en 1978 jusqu'à 30 % des dépenses des chefs de famille des ménages les plus pauvres et 27 % des dépenses des deuxièmes femmes des ménages appartenant à la classe intermédiaire. Même s'ils ne représentent que 2 % des dépenses des ménages les plus riches, ces sommes d'argent données aux ménages les plus démunis constituent une source importante de revenus leur permettant de subsister. KOENIG, D., 1980 relève que ces cadeaux sociaux représentaient la seconde source de dépenses (après les taxes) pour les ménages moyens. Selon DIARRA, T. et al., 2000, ces "cadeaux" (plus souvent réalisés en nature qu'en espèces) constituaient plus de 40 % des revenus des femmes et environ 10 % de celui des hommes (avec une tendance générale à l'augmentation). Il faut dire que les revenus des hommes étant généralement supérieurs à ceux des femmes, la dépendance de celles-ci envers les cadeaux est plus importante. Durant les célébrations traditionnelles (baptêmes, mariages), les griots en sont les principaux bénéficiaires. OLIVIER DE SARDAN 1997 montre

⁷¹ c'est-à-dire "malinké" prononcé en langue malinké

qu'au Niger, la monétarisation dans les rapports sociaux atteint une ampleur encore plus importante.

Bien que l'ampleur économique de ces cadeaux semble s'atténuer, **ils continuent de constituer une part non négligeable des revenus des ménages et leur rôle de ciment social est fondamental. En effet, la pratique de la redistribution par les dons est une obligation sociale qui permet de réduire les inégalités sociétales, prévient l'indigence des plus pauvres par l'entraide et renforce l'équilibre et la cohésion sociale communautaire.**

Mais cette redistribution communautaire, si elle permet de réduire les inégalités, renforce également les influences et les liens de dépendances entre individus et entre familles. Ainsi, KOENIG 1986 B rappelle que (traduit) : " Le pouvoir politique au sein de la communauté villageoise s'acquiert principalement à travers la redistribution plutôt que par l'accumulation" (du capital). Elle permet aux ménages les plus nantis d'assurer une dominance sociopolitique sur la communauté villageoise, **la dominance économique induisant la dominance sociopolitique.** A l'instar de ce que nous avons précédemment évoqué concernant la force conférée par la descendance multiple, importances économique, sociale et politique sont donc inextricablement liées en milieu rural malinké.

Outre la connaissance des maîtrises foncières, la compréhension des distinctions et des rapports entre chefferies foncière et villageoise semble être une des clés de lecture du système d'encadrement paysan de la région d'étude.

Chefferie villageoise et chefferie foncière

La valeur sacrée de la terre ainsi que les pouvoirs et responsabilités qu'elle procure à ses chefs. Selon VERDIER, R., in VERDIER et ROCHEGUDE 1986, " La terre, c'est d'abord, au plan cosmologique, une entité naturelle et spirituelle, à laquelle l'Homme appartient..." Spore n°48 nous rapporte JACOB, V. : la terre " est un des fondements de la vie religieuse et sociale des sociétés. Demeure des ancêtres, c'est par son intermédiaire que les vivants entrent en relation avec les morts. Elle est l'objet de cultes et d'offrandes, bien sacré inaliénable et souvent sans valeur monétaire,...". Pour MARIE, J., 1993, "L'Homme ne dispose que d'un droit d'usage sur le territoire qu'il exploite avec l'accord des génies ", véritables maîtres du milieu naturel, divinités du lieu. L'Islam a généralement confirmé la dimension sacrale du bien commun, don de Dieu, qu'est la terre.

Le chef de terre est celui qui a offert les sacrifices (offrandes de poulet blanc, noix de cola, etc.) **aux génies du lieu pour avoir la permission de s'installer sur cette terre.** Cet acte lui confère (ainsi qu'à sa descendance) un rôle d'intercesseur entre les hommes et les puissances surnaturelles liées à la terre. D'ailleurs, en langue malinké, les chefs de terre ou maîtres de terre sont appelés « *massake* », terme qui signifie littéralement « homme de pouvoir, détenteur de la force ». Le chef de terre est l'intermédiaire entre les génies du lieu et la communauté des Hommes. "Grand prêtre de la communauté chargé de conserver le pacte avec les génies protecteurs du terroir..." selon COULIBALY, N. et JOLDERSMA, R., 1991, il réalise offrandes et répare les souillures de la terre.

La chefferie foncière détermine également les lignages nobles (*Hooron*). Par opposition, l'esclave était un captif (*jon*) qui, par définition était coupé de la terre. Il n'avait pas de lien direct avec la terre qu'il cultivait pour le compte de son maître. Nous montrerons ultérieurement qu'un maître de terre est aussi un chef de lignage et qu'il exerce son pouvoir sur un quartier du village ou un hameau.

Comparée à la chefferie villageoise, la chefferie foncière est la plus fondamentale. Elle correspond à un pouvoir religieux (animiste) qui lui confère les droits fonciers les plus forts sur le terroir villageois. Son bon fonctionnement est le garant de la paix sociale des terroirs. Pour marquer le rapport viscéral qui unit communauté de sang et communauté de sol, VERDIER 1986 *op. cit.* écrit, en évoquant le chef de terre, que : "en lui, la parenté se territorialise et la terre se parentélise". SERPANTIE 1993 écrit que : "Le lignage détenteur de la maîtrise de la terre (descendant théorique des premiers occupants de la région) a plus d'obligations que de droits proprement dits (sacrifices lors d'une première défriche, exorcismes, surveillance de l'usage, sacrifices propitiatoires et prémices, règlement des conflits les plus graves)".

Le groupe et la terre sont rattachés, non seulement par le droit d'usage, mais surtout par des devoirs envers la terre qui se superposent à des responsabilités vis-à-vis du groupe. Plus "gérant" d'un patrimoine que "propriétaire" d'un bien, le chef de terre est responsable du respect des droits collectifs relatifs au foncier. Il administre cet espace au profit de la communauté, il concède l'usufruit de cette terre. Il peut imposer à chacun certaines règles (qui lui ont été dictées par les puissances divines du lieu) relatives à leur exploitation. Ainsi, les maîtres de terre de Tambaga avaient interdit de travailler certaines parties du terroir villageois le vendredi. Pour GALLAIS, J., 1984, le chef de terre joue un double rôle : permettre les liens bénéfiques entre les Hommes et les génies, **arbitrer pour le bien de tous les rivalités individuelles.** Ainsi, en dernier recours, c'est lui qui tranche les litiges fonciers. Ainsi, nous avons observé que, toute dispute entre deux villages de la région de départ (par exemple des communes rurales de Djidian et de Bendougouba) ne se résolvant pas par les chefferies locales, est tranchée par les CAMARA résidant à Kita, qui sont les véritables maîtres des terres de la région, car les

premiers maîtres des lieux.

Il y a donc superposition hiérarchisée de droits fonciers (droits de culture permanents ou temporaires, droits sur les arbres, droit religieux des maîtres de terre,...) allant de pair avec des responsabilités sociales. De plus, le chef de terre, parce qu'il est le garant du fonctionnement pérenne et de la reproductibilité du système foncier, doit aussi veiller à ce que les pratiques culturelles ne mettent pas en péril la préservation de la fertilité du capital foncier.

Relevons que, dans certains cas particuliers, une seule "localité" peut abriter plusieurs chefs de terre. C'est le cas du village de Konintonoma (commune rurale de Djidian) qui a été fondé simultanément par trois lignages supérieurs de KEITA. Il n'y a pas de dépendances foncières entre ces trois communautés dont l'habitat forme trois "quartiers" jointifs au sein d'une même localité. C'est la raison pour laquelle l'administration coloniale a dû reconnaître l'existence de trois villages sur ce même espace. A Konintonoma, il y a donc trois villages, trois chefs de villages et trois chefs de terre.

Cependant, nous verrons que les ruraux ont tendance à nommer « chefs de terre » des chefs de village ou de lignage qui exercent des droits fonciers « délégués ».

Nous avons souligné que **la chefferie foncière est un pouvoir religieux conférant une maîtrise du foncier. En revanche, la chefferie villageoise est un pouvoir politique sur les Hommes. Chefferie villageoise et chefferie foncière sont donc deux notions relevant de logiques distinctes.**

La chefferie villageoise

Un village administratif, c'est-à-dire reconnu comme tel par l'Administration (et repris par la liste des villages constituant les communes rurales : Loi N°96-059 du 04 novembre 1996 portant création des communes), est presque toujours un établissement humain plus ancien que les hameaux qui lui sont rattachés. Ainsi, dans la commune rurale de Djidian, le village administratif de Kabe a été fondé en 1828 et son hameau de Bandoma en 1928, par des villageois de Kabe. En ce sens, **légalité et légitimité convergent pour pérenniser la prédominance des villages administratifs sur les hameaux.** Un hameau, par définition, n'est pas dirigé par un chef de village, et ce, indépendamment de sa taille. Quelque soit son éloignement géographique, il sera toujours politiquement dépendant du village dont proviennent ses fondateurs. La présence, dans un établissement humain, d'une chefferie villageoise est donc le signe d'une certaine autonomie de gouvernance politique.

Dans le cas de Bandoma (qui a démographiquement dépassé son "village-mère", Kabe), le "chef de hameau" semble vouloir s'attribuer la fonction de chef de village "dugu-tigi" (du moins nous l'a-t-on présenté ainsi lors de notre première visite, en jouant d'ailleurs sur la ressemblance phonétique entre les termes « duguti » : chef de village et « bougoutiti » : chef de hameau/quartier). C'est le chef de village de Kabe qui nous a détrompé. Pour la chefferie villageoise de ce village, il est inconcevable qu'il y ait un chef de village à Bandoma, cette localité n'étant qu'un "bougou" (quartier ou hameau) de Kabe.

A la tête de chaque village se trouve donc un chef de village appelé "dugutigi". On a vu au chapitre précédent comment le dugutigi supervisait auparavant l'organisation d'actions collectives (travaux agricoles, feux de rousse,...) à l'échelle du village. Le chef de village doit être consulté pour toutes les décisions ou événements importants concernant le village : accueil d'un étranger, décisions ou investissements concernant l'ensemble du village, etc. Administrateur des Hommes, le chef de village est responsable des ressources naturelles de la

brousse et exerce même un droit de regard sur les relations matrimoniales.

Une gestion communautaire "en bon père de famille"

Le dugutigi est bien plus un arbitre incontesté et un gestionnaire respecté, garant du respect des valeurs collectives, qu'un chef hiérarchique. Selon POLOMACK 1997 rapportant PERSON 1968 : "Le dugutigi n'est que le plus respectable des familles, un "primus inter pares" et non un despote séculier." Nous avons vu qu'autrefois, la chefferie villageoise était même reliée à l'échelon supérieur : le "kafo". De même, au niveau du kafo, CISSE, D., 1970 décrivait que : le "Diamana-Tigui, chef de tous le pays, est lui-même beaucoup plus un arbitre qu'un maître absolu (...), c'est avoir la charge de conduire les hommes plutôt que de les gouverner." **Le chef de village a une fonction judiciaire orientée vers le but premier de maintenir la cohésion sociale** (dont les prérogatives de la chefferie et la pérennisation du système sociétal dépendent).

On a vu que c'est toujours au sein du lignage fondateur qu'est choisi le chef de village. Ainsi, à titre d'exemple, dans le village de Tambaga, les dix-huit chefs de villages qui se sont succédés depuis sa fondation par Diétémadi TRAORE vers l'an 1800, appartiennent tous au clan DEMBELE.

Le chef de village est désigné parmi le clan fondateur par les différents chefs des grandes familles (ou segments de lignages), ce qui n'empêche pas une certaine alternance. **La chefferie villageoise appartient généralement au lignage fondateur** à moins qu'un clan ou lignage plus récent ait pris l'ascendant (par son poids démographique et foncier notamment). C'est le cas dans le village de Kantila. Comme son nom l'indique, il a été fondé par une famille du clan KANTE. Au dix-neuvième siècle, des familles du clan NAMOKO du village de Katakoto sont venues s'y installer. Aujourd'hui, le clan originel est démographiquement minoritaire et le chef de village est NAMOKO. Dans ce cas, il y a alternance entre clans. Cette situation semble toutefois assez peu fréquente. Si plusieurs cas d'alternance nous ont été rapportés (en particulier, semble-t-il dans les grands villages comme Kobaronto, Katabantakoto, Batimakana), celle-ci s'effectue uniquement au sein des familles nobles proches du lignage fondateur. CAMARA, S., 2002, B. nous confirme que : " Le monopole de la chefferie au sein d'un même lignage n'est pas un acquis irréversible."

Sauf cas d'incapacité, le chef de village est généralement l'aîné de la génération la plus ancienne. En milieu malinké, le chef de village est donc souvent très âgé, malvoyant ou malentendant et ne se déplace guère. Ainsi, le chef du village de Sandiambougou (commune rurale de Djidian) était un ancien combattant français de la seconde guerre mondiale. Celui de Katakoto (commune rurale de Djidian) serait le plus vieux chef de village de la région : il aurait près de cent ans. La chefferie villageoise ne changeant qu'avec la mort du chef, elle revêt alors parfois un aspect dual. En effet, lorsque le chef de village est impotent et grabataire, ce sont en réalité ses frères et ses proches conseillers qui, derrière les apparences, assurent la chefferie effective en relation avec le conseil de village.

Le conseil de village est constitué par les chefs des familles élargies du village qui désignent en leur sein leurs représentants, sur la base de la "confiance". Ce conseil de village occupe une place traditionnelle incontournable dans la prise de la majorité des décisions concernant la vie de la communauté villageoise : participation à la construction d'une école, conflits à régler, etc. C'est une sorte de « conseil des sages », de parlement villageois dont les décisions sont estimées et respectées par toute la communauté. **Lorsqu'un différend éclate entre individus ou entre groupes, la négociation qui s'ensuit devant le conseil villageois a pour but premier, non pas de juger et de trancher, mais de trouver la solution acceptable par tous**

pour préserver la paix et la cohésion sociales ; donc pour pérenniser la situation d'équilibre instable par renégociation permanente qui caractérise ce système d'encadrement.

Le souci de représentativité de l'ensemble de la communauté y est généralement respecté car ces conseillers peuvent être choisis indistinctement de leur rang dans l'échelle sociale villageoise, qu'ils soient du clan fondateur ou plus récemment installés. Même si le principe d'antériorité y est prévalant, ce conseil se veut être représentatif de la population de l'ensemble du village. En effet, il est généralement constitué par chaque chef de « famille élargie ». A titre d'exemple, à Kabe, agglomération de 540 habitants (sans les hameaux) de la commune rurale de Djidian, le conseil de village (où la chefferie villageoise est toujours KEITA) est, en 2003, constitué par 15 personnes. Parmi elles, 12 sont du clan KEITA, un est du clan DIABATE (famille de griots), un est KANTE (forgeron), et 1 est SANOGO (immigrant de la région de Sikasso depuis plusieurs générations). Néanmoins, on voit que cette équité dans la représentativité communautaire est très limitée : les plus proches conseillers sont tous KEITA. En effet, autour du lignage fondateur s'agglomèrent les segments de lignages nobles au sein desquels sont choisis les plus proches conseillers. Dans tous les villages de la région, **on observe une forte corrélation entre le degré de pouvoir exercé par les conseillers villageois et leur degré d'appartenance à une lignée fondatrice.** En outre, les conseillers villageois sont le plus souvent issus des différents quartiers composant le village. Cette arborescence se prolonge par les chefs de familles. Elle est un schéma fonctionnel utilisé efficacement pour véhiculer les informations et collecter les impôts.

Il est inscrit dans le DGP 1999 de Kourounouna que : "le conseil de village est l'intermédiaire entre le village et l'administration". Depuis la colonisation, **ce pouvoir politique du dugutigi, se double d'un pouvoir administratif.** En effet, si dans certaines régions du Mali, comme dans le Mande, chefferies villageoise et administrative sont des fonctions exercées par des individus distincts, elles sont presque toujours exercées par la même personne dans notre région d'étude. Cependant, dans le cas fréquent de chefs traditionnels grabataires, le chef administratif sera un homme plus jeune, plus instruit et qui sera en quelque sorte le représentant, le porte-parole de la chefferie villageoise auprès de l'Administration. Il est choisi par le conseil de village parmi le lignage fondateur pour sa capacité à assurer le trait d'union entre autorité "traditionnelle" et autorité administrative. Le chef administratif fait donc partie intégrante de ce pouvoir paysan. On pourrait presque se représenter qu'à l'instar d'une association, au sein du conseil de village, le vieux chef est le président d'honneur et le chef administratif, le président actif. Ce chef de village administratif devrait légalement se déclarer en tant que tel à l'Administration du cercle. En pratique, nous n'avons pas rencontré un seul chef de village "légalisé".

Au-delà de cette distinction théoriquement forte entre les chefferies villageoises et foncières, il nous faut étudier comment ces deux encadrements paysans se réalisent concrètement dans les villages de la région d'étude, qui les exercent réellement et dans quelle mesure ils sont cumulables par un individu.

La place et le rôle du chef de terre en milieu malinké

Lors des enquêtes, les ruraux nous ont souvent dit que le chef de village est aussi le chef de terre, que les deux notions sont confondues ou bien encore, qu'il n'y a pas de chef de terre !? AGOSOU, G. et al., 1996 écrivent également que, dans la région de Kita, chefferies foncière,

villageoise et administrative sont assumées par la même personne. HUMBEY, C., 2003 observe aussi que : "le « dugutigi » (chef de village), assure de plus en plus le rôle de chef de terre, comme on a pu le constater à Katabantankoto, où le fils de l'actuel chef de village a la charge de distribuer des terres aux nouvelles familles immigrées et de leur trouver un logeur pour les premiers temps." Nous avons en effet constaté que, dans notre région d'étude, chefferie traditionnelle et chefferie foncière semblent assurées par le même individu. Tentons d'éclaircir cette question.

On a précédemment développé que la maîtrise foncière de premier rang, c'est-à-dire originelle, est conférée par le « droit de hache », soit la primauté du défrichement d'un lieu donné. Mais on a aussi vu que c'est de ce lignage fondateur qu'est issu le chef de village. On commence alors à comprendre pourquoi les ruraux ne différencient pas chefs de terres et chefs de villages. On a précédemment écrit que, dans la majorité de la « région de départ », les premiers chefs de terres sont les CAMARA parce que, comme l'illustre la carte n°12, presque tous les villages de cette région se sont créés à partir de villages situés au pied de la colline de Kita. Par conséquent, tous les autres « chefs de terre » de cette région n'en sont pas au sens strict du terme c'est-à-dire spirituel. **Ce sont en fait des chefs villageois, qui, en raison de l'ancienneté de la maîtrise foncière dans la région et surtout du fait de l'éloignement géographique, assument des prérogatives de maîtrises foncières qui leur ont été « déléguées⁷² »** par les CAMARA, les seuls véritables chefs de terre de cette région. Certes, avec le temps, les droits fonciers des chefferies politiques semblent se renforcer ; mais en réalité, ces chefs de village ne sont pas des chefs de terre au sens spirituel du terme. Ils gèrent les terres de leur propre groupe social pour le compte des véritables maîtres de terres qui leur ont délégué certains droits organisationnels d'appropriation, en sus des habituels droits opérationnels d'exploitation. La preuve en est que, dans les communes rurales de Djidian et de Bendougouba, lorsque, en raison d'un différent qui ne se règle pas localement, un arbitrage foncier doit se faire, il est toujours réalisé par les CAMARA de Kita. En interrogeant les chefferies villageoises à ce sujet, nous en avons trouvé une preuve irréfutable. Dans trois villages de la commune rurale de Djidian, on nous a affirmé que, lors de la création du village, le fondateur du village est allé trouver les CAMARA pour leur demander la terre. Ceux-ci se sont alors déplacés et ont procédé aux pratiques rituelles avec les génies du lieu, préalable indispensable à toute implantation humaine. E. LE ROY, in LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B rappelle que : « Les droits primaires sont garantis par le fait que certains actes rituels, liés à la sacralité de la terre, sont rituellement exclusivement réservés aux défricheurs et à leurs descendants. Etant incapables de les réaliser (ou risquant la mort s'ils transgressent cet interdit), les détenteurs de droits délégués ne peuvent donc légitimement revendiquer un droit originel."

Par conséquent, on pourrait dire que les chefs de terre que l'on rencontre dans la plupart des villages de la région de départ sont des « chefs de terre secondaires », mais il serait plus juste d'écrire qu'il n'y a pas de chef de terre présents dans ces villages, puisque le village est installé sur des terres dont les premiers droits fonciers organisationnels ont été demandés aux CAMARA. On comprend donc mieux à présent pourquoi les paysans nous disent que le chef de village est aussi le chef de terre. Ils constatent en effet, **dans le fonctionnement quotidien de leur village, que c'est la chefferie villageoise qui assure l'essentiel de la gestion courante des droits fonciers.** La différence est que, s'ils ne le savent pas (ou plutôt s'ils omettent de nous mentionner ce rapport de dépendance), le chef de village, lui, sait toujours très bien qui est le véritable chef de terre du finage ; finage dont il n'est, vis-à-vis des CAMARA, que le premier

⁷² Parce qu'il nous semble bien correspondre à ce que nous avons observé, nous utilisons le terme de "droits délégués" utilisé notamment par LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B.

responsable de sa bonne gestion.

La confusion vient donc du fait que, dans notre région d'étude, en matière de maîtrise foncière, la plupart des droits organisationnels d'appropriation sont délégués à la chefferie villageoise. On a précédemment écrit que, dès la création du village malinké, le chef de village procède à la répartition⁷³ des droits fonciers sur le finage entre les différentes familles composant les lignages. C'est ensuite les chefs de ces « grandes familles » ou segments de lignage, qui procèdent, selon les mêmes règles d'équité, à la répartition des droits fonciers entre les groupes domestiques. Chez les Songhai, Jérôme MARIE fait aussi la distinction entre le *labo-koï*, maître de terre, et le *ferro-koï*, maître de champs.

De plus, nous avons observé que les chefs de ces segments de lignages jouissent à leur tour de droits organisationnels d'appropriation qui leur sont directement délégués par le chef de village. Ainsi, ils procèdent au rééquilibrage des droits fonciers entre les UPA en fonction de leur accroissement démographique différencié, selon la règle de solidarité précédemment énoncée. Ce sont également les chefs des segments de lignage qui arbitrent les conflits internes à leurs segments de lignage, c'est-à-dire opposant deux UPA de leur groupe. Dans ce cas, le chef de segment de lignage peut attribuer à des membres de son groupe des droits d'exploitation de terres sur lesquelles il jouit de droits d'organisation, sans être obligé de requérir l'approbation préalable du chef de village. Toutefois, généralement, par respect et par souci d'entente sociale, même si cela n'est pas obligatoire, il en informe le chef de village. Nous avons même observé, dans la commune rurale de Djidian que, parfois, dans le cas d'attribution de droits fonciers d'exploitation à des personnes étrangères au village comme les navetanes, mais situé sur des terres où il jouit clairement des droits organisationnels, le chef de lignage secondaire ne requiert pas l'approbation préalable du chef de village. C'est probablement ce qui fait écrire à CILSS, 1997, (étude du cas kitois) : " Pour les autochtones, l'accès à la terre semble très libre" ; " les anciennes jachères étant considérées comme des biens communs du village, ne sont pas soumises au contrôle du chef de terre pour ce qui concerne leur exploitation agricole par les autochtones".

Le champ des pouvoirs fonciers de ces chefs de segments lignagers est à son tour limité par le fait que chaque groupe domestique jouit d'une certaine latitude dans la gestion des droits opérationnels d'exploitation sur les terres défrichées par ses ancêtres. De plus, ces droits d'exploitation sont de moins en moins gérés au niveau des chefs de segments de lignage et de plus en plus au niveau des chefs d'exploitation.

On peut donc retenir qu'en principe, tout conflit ou répartition de droits entre les membres d'un même groupe peut se faire par le chef de ce groupe. Dans ce cas de figure, l'échelon supérieur (en matière de maîtrise foncière) ne sera sollicité qu'en cas de non règlement de conflits. On comprend désormais mieux pourquoi certains paysans nous ont déclaré qu'il n'y avait pas de chef de terre. Il est donc vrai que, **dans notre région d'étude, la notion de chefferie foncière, est estompée par celle, seule visible, de la chefferie villageoise.** C'est en effet cette dernière et elle seule, qui administre 99,5 % des droits organisationnels d'appropriation sur le foncier **par un système de maîtrise foncière déléguée jusqu'au niveau exploitation agricole. Si les deux attributions, l'une d'origine religieuse et l'autre d'origine "politique", ne sont pas *stricto sensu* confondues, elles sont effectivement exercées au quotidien par la même personne sur l'ensemble du finage villageois.**

⁷³ Cette répartition a lieu selon des repères naturels : rochers, grands arbres." et doit se faire de manière juste et équitable.

Etude de cas :

Cependant, la description de l'organisation et du fonctionnement de la maîtrise foncière que nous venons d'effectuer, si elle lève l'ambiguïté qu'il pouvait y avoir en matière de rapport entre la chefferie foncière et la chefferie villageoise, n'est complète que pour cas le plus simple : lorsque le village n'est composé que d'un lignage fondateur, c'est-à-dire d'un groupe homogène. Certes, il s'agit du cas le plus fréquemment rencontré, mais de nombreuses variantes et complications peuvent ensuite se présenter. Sans prétendre être exhaustif, nous allons en citer quelques uns à partir des cas concrets que nous avons observés dans notre région d'étude.

La situation est globalement assez différente dans nos deux communes rurales d'étude, comme l'illustrent les cartes n°11 et 12. Dans la commune rurale de Tambaga, il y a deux villages fondateurs : Tambaga et Katakoto, et donc deux chefs de terre. D'ailleurs, les deux clans malinkés (DEMBELE et NAMOKO) de ces villages se disputent toujours la primauté de leur installation à la fin du dix-huitième siècle. Les plus vieux villages de la commune rurale de Tambaga : Katakoto et Tambaga, se sont installés sur des terres vierges (ou plutôt desquelles ils en ont chassé les KONATE qui s'y trouvaient), et n'ont donc eu à demander la terre à personne. Dans les villages de Katakoto et de Tambaga, les chefs de villages sont donc de véritables chefs de terre. En règle générale, si l'ensemble des prérogatives des chefferies villageoises et foncières est assumé par la même personne, on peut être sûr que le village a été créé par un clan sur des terres "non appropriées", c'est-à-dire qui n'étaient pas grevées de droits fonciers préexistants (ou alors qui ont été balayés), probablement à une époque ancienne où l'occupation démographique de la région était très faible.

Dans les communes rurales de Djidian et de Bendougouba, en revanche, tous les villages se sont établis, principalement au 19ème siècle, sur les terres des chefs CAMARA de Kita. Il n'y a donc pas de chef de terre sur leur territoire communal. La gestion des droits fonciers organisationnels est déléguée à la chefferie villageoise, principalement KEITA. **La correspondance entre chefferies nous renseigne donc sur les modalités de création du village.**

Le jeu des relations foncières est complexifié par la pratique de ces droits délégués. Ainsi, il y a des hameaux, comme Bandoma où il n'y a formellement ni chef de village (parce que ce sont des hameaux) ni chef de terres (parce qu'établies sur des terres empruntées à son village voisin). Toutefois, le fonctionnement organisationnel d'un gros hameau comme Bandoma ne pourrait se réaliser sans l'effectivité d'un encadrement villageois au niveau de la localité. C'est donc l'aîné de la lignée fondatrice qui y exerce certains droits délégués des chefferies villageoises et foncières ; car plus un hameau est démographiquement important, plus ses encadrements paysans ont tendance à revendiquer des pouvoirs de gestion (des hommes et des terres) plus importants. Nous retrouvons également ce cas de figure dans la commune rurale de Djidian où le hameau de Kabagué du clan TOUNKARA est installé sur les terres du clan KEITA du village de Toffassadaga. Lorsqu'il y a un chef de village, le jeu des maîtrises foncières déléguées est identique. Ainsi, les NAMOKO fondateurs de Kobaronto sont venus du village voisin (NAMOKO) de Faramansonia et se sont installés sur son finage. Le chef de hameau, puis de village de Kobaronto n'est pas le chef de terre puisque le finage qu'il gère est situé sur des terres empruntées à un village d'où n'était déjà pas issue la chefferie foncière.

Lorsque le village est composé de plusieurs clans ou lignages, si le chef de village (appartenant au lignage fondateur) exerce les principaux droits fonciers délégués, il en délègue parfois beaucoup aux chefs des autres clans et lignages, ces derniers gérant alors avec une certaine

autonomie les droits fonciers organisationnels de leur propre groupe. A l'inverse, **lorsque les rapports sociaux ne sont pas bons ou si la compétition foncière est rude, le chef de village conserve l'essentiel des pouvoirs de gestion de ses droits fonciers délégués.** A Batimakana, village de la commune rurale de Djidian dont la population (y inclus ses hameaux) était de 1.552 personnes selon le R.A.C.E. de 2001, le clan originel et démographiquement majoritaire est celui des KEITA. Le clan TOUNKARA, arrivé en second à Batimakana est donc, pour reprendre le vocable utilisé par les paysans, "logé" sur les terres qu'il a demandées aux KEITA. Lorsque, aujourd'hui, un étranger (disons TRAORE) initialement logé par un TOUNKARA souhaite se faire attribuer une terre à cultiver, (ou même lorsqu'un groupe domestique du clan TOUNKARA souhaite se faire attribuer un droit d'exploitation d'une terre, alors que le chef du clan TOUNKARA ne dispose plus d'aucune terres libres sur l'espace dont il gère les droits fonciers organisationnels d'appropriation, deux cas de figure peuvent se présenter :

- soit le deuxième clan (les TOUNKARA) dispose encore de réserves foncières cultivables ; dans ce cas, son chef peut attribuer à l'étranger TRAORE un droit foncier d'exploitation et en informer seulement le chef du clan fondateur KEITA (qui est aussi le chef de village) ;
- soit, s'il ne dispose plus de jachères disponibles, et, dans ce cas, il doit demander au chef de village KEITA d'attribuer un droit d'exploitation à cet étranger ou au membre du groupe dont il gère les droits fonciers. Dans le cas du TRAORE, étranger aux deux clans, le logeur TOUNKARA ne joue que le rôle d'intercesseur entre et le chef du clan fondateur : le rapport de dépendance s'opérera entre le clan KEITA et l'étranger TRAORE. En revanche, si le chef de village KEITA accorde un droit d'exploitation à un membre du clan TOUNKARA, c'est le chef TOUNKARA qui gèrera ses droits (délégués) d'appropriation (élargissant ainsi le nombre de ses « dominés », et, par là, le nombre de dépendants fonciers du clan fondateur KEITA.

Que se passe-t-il, lorsque, à l'inverse, c'est le lignage fondateur qui, ne disposant plus de (droits sur la) terre à attribuer à un étranger où à un des siens, se voit dans l'obligation d'en demander au chef du second lignage ? Il en va globalement du même principe sauf que, celui-ci ayant originellement reçu les (droits sur les) terres du premier clan (aujourd'hui demandeur), se doit de les lui attribuer et ce, sans demander de noix de colas, c'est-à-dire sans marque d'allégeance, et donc, sans lien de dépendance foncière. La demande relève donc ici plutôt d'un accord tacite, d'un simple devoir d'information, alors que, dans le premier cas, le lignage originel se réserve le droit de refuser la demande. Toutefois, en pratique, on a montré précédemment qu'**une terre libre ne se refuse pas, car elle est un facteur d'intégration à la communauté et de reproduction des mécanismes hiérarchisés d'encadrement fonciers.** Ce principe est donc valable aussi pour les cas, rares, de rétrocession de droits délégués sur des terres d'un village (ou hameau) fils à un village mère, comme nous avons pu l'observer entre Djidian et Kabe.

De manière générale, **plus il y a délégation de droits à des niveaux inférieurs, moins les niveaux d'exercice des différents droits fonciers sont clairs et lisibles.** Cela est par exemple le cas pour les villages dont les ruraux nous disent qu'ils se sont installés sur des terres « empruntées » à un autre village, c'est-à-dire lorsque la création d'un village ou hameau par un nouveau clan ou lignage se fait sur des terres appartenant à un village où il n'y a pas de chefs de terre. Ce cas est majoritaire dans notre région d'étude. Il y alors délégation de droits fonciers d'appropriation déjà délégués par le chef de terre. Même si toute délégation concerne un niveau inférieur de droits entre celui qui les délègue et celui qui les reçoit, impliquant un lien de subordination ou de dépendance foncière, la disparité géographique de ce nouvel établissement humain fait que, si les limites des droits ne sont pas clairement définies, la situation peut être confuse et conflictuelle. Le clan postérieurement arrivé demande alors au clan originel, détenteur des droits fonciers délégués sur cet espace, qu'on lui attribue des droits

fonciers d'exploitation sur une partie du finage d'un autre village. Après acceptation par le chef de village, la gestion du foncier est confiée au chef du nouveau quartier ou hameau (parfois devenu « village » par l'Administration coloniale). Le même principe prévaut donc dans les relations foncières intervillageoises.

Décrivons encore le cas des relations foncières entre deux villages de la commune de Tambaga dont l'un, Kouloubou a « emprunté » les terres de l'autre, Sekokoto, c'est-à-dire où le second bénéficie d'une délégation de droits fonciers d'appropriation. Un « étranger » TRAORE qui voudrait s'installer dans le terroir de Kouloubou, village du clan DEMBELE, installé sur les terres du clan NAMOKO de Sekokoto, en y créant, par exemple, un hameau de culture, doit, pour y défricher, requérir auparavant l'autorisation du chef de clan du village de Kouloubou. Mais, parce que cette personne n'appartient pas à la communauté du chef de village de Kouloubou, et qu'il ne s'agit pas là d'attribution de réserves foncières à des villageois membres de son propre clan, celui-ci ne peut lui octroyer ce droit foncier d'exploitation sans l'aval du chef de terre du village qui lui a délégué les droits d'attribution sur cette terre. Si le chef du clan DEMBELE peut, par exemple, autoriser un étranger à cultiver une des parcelles clairement attribuées à son groupe (même si elles sont laissées en jachères depuis de nombreuses années), en revanche, lorsqu'une terre éloignée du village n'a jamais été mise en culture et que les droits fonciers organisationnels s'y appliquant ne sont donc pas clairement attribués à son groupe, il lui faut en demander le droit au chef de village du clan NAMOKO de Sekokoto, qui détient les droits qui lui ont été délégués directement par le chef de terre de Katakoto, village originel du clan.

En revanche, lorsque les ressortissants du clan NAMOKO de Katakoto ont fondé le village de Faramansonia, ils ont dû demander les (droits sur les) terres aux DEMBELE de Bendougou. Le chef de terre de Faramansonia se trouve donc à Kobri (village dont dépendent les DEMBELE de Bendougou). Les fondateurs NAMOKO de Sékokoto ont obtenu les terres de leur village originel de Katakoto. A leur tour, ils ont ensuite délégué une partie de ces droits opérationnels d'organisation aux fondateurs du clan DEMBELE de Kouloubou. Or, nous avons observé qu'à Kouloubou, les droits fonciers détenus par les NAMOKO sont peu délégués. Le recours au chef de village de Sekokoto et à l'arbitrage du chef de terre de Katakoto est donc plus fréquent dans le cas de relations fonciers entre groupes différents que dans le cas où la délégation de droits fonciers se fait au sein du même clan.

Par ailleurs, nous avons cherché à savoir si le fait que les nouveaux demandeurs appartiennent ou non au même clan puis lignage a des implications en terme d'affectation ou de marques d'allégeance foncières. Ainsi, dans le cas précédemment cité des villages de Kobaronto et Faramansonia où un village (ou hameau) s'est créé sur les terres d'une "localité-soeur" (du même clan), les marques initiales d'allégeance foncière se sont estompées et ont aujourd'hui disparu. Dans le cadre d'une "localité-mère", comme la création du hameau de Bandoma créée à partir du village de Kabe (commune rurale de Djidian), les marques d'allégeance initiales ne sont parfois même pas requises. Nous avons en effet observé qu'une différence existe en terme de **marques d'allégeance. Celles-ci sont globalement plus prononcées et durables lorsqu'elles émanent d'un clan étranger.**

De plus, les paysans du clan demandeur mais qui ont la même origine clanique et géographique que le groupe qui attribue, peuvent marquer l'espace de signes d'appropriation évidents et durables comme, par exemple, la plantation d'arbres. Leurs droits fonciers coutumiers sont presque équivalents à ceux du clan/village originel qui leur a octroyé ces terres. Ils sont en quelque sorte des propriétaires secondaires ; contrairement aux « dunans », étrangers venant

d'une autre région. Nous constatons donc que **plus les droits fonciers sont issus du même lignage direct, plus ils sont importants, et ce, même si ce sont des droits délégués sur plusieurs niveaux**. Etienne LE ROY, in LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B confirme que : « c'est le critère de l'appartenance, partielle ou temporaire, du demandeur de droits fonciers à la communauté qui détermine les conditions de la délégation de droits. Inscrits dans des principes fixant les conditions de l'hospitalité, ces droits délégués sont à la discrétion du logeur, quand les statuts juridiques sont proches, de nature plus politiques et à la discrétion de la chefferie s'il s'agit d'étrangers. »

Le pouvoir d'administration du chef du lignage (appartenant à un clan) qui a délégué des droits organisationnels d'appropriation à un autre lignage peut donc se limiter :

- à l'affectation de nouveaux droits organisationnels à un étranger appartenant à un nouveau lignage,
- à l'affectation de droits organisationnels à des segments de lignages existants sur des parties du finage où ils jouit des droits organisationnels délégués (ou sur des parties de finages encore non clairement attribuées, c'est-à-dire dans le cas, aujourd'hui rare, de finages de très grandes superficies et aux limites floues,
- aux cas d'arbitrage d'un conflit entre segments de lignage du village (ou entre UPA appartenant à des segments de lignage différents).

En termes plus simples, dans les villages, quartiers ou hameaux aux terres empruntées, c'est-à-dire où le chef du groupe (lignage ou segment de lignage) a reçu des droits organisationnels délégués, l'attribution des droits opérationnels d'exploitation aux membres de son groupe se fait "en interne". On ne fait recours au chef de lignage qui a délégué ces droits fonciers que lorsque :

- le lignage emprunteur souhaite agrandir son domaine cultivé (terroir) sur une portion du finage appartenant au lignage fondateur ;
- un allochtone souhaite jouir de droits d'exploitation d'une terre hors du terroir du groupe qui le loge (ce qui revient à peu près au premier point) ;
- en cas de litiges fonciers qui ne peuvent être réglés par le chef du lignage.

Dans la région de départ où les finages sont saturés, il n'y a pas de nouvelles affectations en dehors du terroir, celui-ci étant totalement approprié par les segments de lignages existants. Dans ce cas, le rôle foncier du chef de village se limite à une fonction d'arbitrage de première instance des conflits, la seconde instance éventuelle étant assumée par les chefs de terre CAMARA résidant à Kita. LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B, confirme que "L'une des fonctions essentielles du maître de terre, le pouvoir d'affecter une portion de brousse, disparaît quand toute la brousse a été affectée." Il n'intervient alors plus que sur les règles d'exploitation (comme le sacrifice de début de semis, même si cela n'est pas toujours effectif) et joue un rôle d'arbitre final pour les conflits non résolus au sein des segments de lignages ou du conseil de village.

Pour simplifier on peut dire que, dans notre région d'étude, en matière de maîtrise foncière, les droits organisationnels d'appropriation sont assumés, sauf arbitrage final, par la chefferie villageoise (par un système de droits délégués aux chefs de segments de lignage) et les droits opérationnels d'exploitation sont assumés par les chefs d'exploitations agricoles.

Le tableau ci-dessous permet également de souligner les différences fondamentales entre les

deux types de chefferies.

Chef de terre	Chef de village
Toujours descendant du premier défricheur du lieu	Très souvent descendant du premier défricheur du lieu
Pouvoir (religieux) issu des génies du lieu et conférant les droits fonciers les plus forts.	Pouvoir politique sur les hommes
Pouvoirs qui peuvent être spatialement très étendus : plusieurs cafos et communes.	Pouvoir spatialement limité à un finage : un village et ses hameaux.
Arbitre foncier suprême et garant d'une échelle de droits fonciers emboîtés qui structurent la hiérarchie sociale entre les groupes humains.	Décideur et arbitre villageois ayant pour but principal de maintenir la pérennité de l'équilibre entre les groupes, elle-même garante de la paix sociale.
Délègue ses pouvoirs secondaires à la chefferie villageoise.	Assure souvent la chefferie foncière de second ordre. Délègue à son tour des pouvoirs fonciers tertiaires aux chefs de lignage, mais ne délègue pas ses pouvoirs politiques.
Son rôle et ses fonctions sont de plus en plus secondaires dans la région de Kita. Ils sont moins clairement perçus par la population et s'effacent au profit de la chefferie villageoise.	Dans la région d'étude, la chefferie villageoise est beaucoup plus visible et concrète que la chefferie foncière, et a tendance à éclipser cette dernière dans l'esprit de la population.

Nous avons précédemment décrit les mécanismes de fonctionnement des droits de ces chefferies paysannes. Etudions à présent les évolutions induites par la « révolution » de l'encadrement cotonnier sur ces systèmes d'encadrement.

Les impacts du système de production développé par la CMDT sur les systèmes d'encadrements paysans

Le renforcement du pouvoir économique et donc sociopolitique des chefs d'UPA affaiblit les relations de dépendance envers les chefs lignagers ou de segments lignagers. Cela se traduit concrètement par la disparition de la pratique des heures de travail dues à ces chefs et un partage des terres lignagères (ou plutôt des droits fonciers d'appropriation s'y appliquant) entre les groupes domestiques, c'est-à-dire entre les chefs d'UPA. La stabilisation spatiale des parcelles cultivées des exploitations agricoles, que la CMDT a fortement incitée à pratiquer, engendre donc la perte de la prérogative des chefs de lignage de procéder à des réajustements en fonction des besoins différenciés des groupes domestiques de leur lignage. Tout comme la situation que décrivaient COULIBALY, N. et JODERSMA, R., 1991, il y a une vingtaine d'années dans la région de Koutiala : "on s'adresse directement aux chefs de famille", nous avons observé, dans la commune rurale de Tambaga, que c'est désormais au chef d'exploitation agricole que l'on demande la terre, que c'est lui qui répartit les terres et attribue les droits opérationnels d'exploitation à ses dépendants. **Les droits de culture sont donc gérés au niveau des unités de production.** L'unité de gestion foncière se superposant de plus en plus à l'unité de production agricole, on assiste à une appropriation de fait des droits organisationnels d'appropriation sur le foncier par les familles exploitantes. La perte du pouvoir lignager traduit la moindre articulation entre les unités de gestion et de production de l'espace et leurs niveaux supérieurs d'encadrement.

Aujourd'hui, dans notre région d'étude, le segment de lignage, en temps que niveau de gestion des droits fonciers organisationnels, ne joue plus qu'un rôle mineur. Partout, il s'est effacé

devant le niveau « exploitation agricole », c'est-à-dire celui du groupe domestique. Le chef de lignage étant traditionnellement le gardien et le gérant des terres de son lignage, il conserve toutefois son statut, c'est-à-dire la reconnaissance formelle de sa fonction : s'il a certes été dépossédé de l'essentiel de ses pouvoirs de gestion usuels des droits organisationnels sur le foncier, tous les chefs d'exploitation agricole savent qui est leur chef de lignage. Ce dernier conserve un rôle majeur de gestion des droits organisationnels, par exemple, en cas de conflit foncier entre deux groupes domestiques de son lignage. Dans les villages où la pression foncière est moindre, on assiste à une situation intermédiaire où ce sont les chefs d'UPA qui attribuent les droits d'exploitation aux demandeurs allochtones sur les terres où ils jouissent clairement des droits organisationnels les plus usuels. En revanche, lorsque les terres demandées se situent à la périphérie du terroir, ce sont toujours les chefs de lignages qui attribuent les droits opérationnels. A Kantila, où les réserves foncières sont encore abondantes, nous avons rencontré une autre situation intermédiaire : la distinction ne s'effectue pas en fonction de la localisation de la terre, mais de l'origine du demandeur. On y effectue plus la demande de droit d'exploitation au chef de lignage que lorsque celle-ci émane d'un allochtone à la communauté villageoise.

En raison de cette **perte de pouvoir du niveau lignager au profit d'une nucléarisation, d'abord au niveau du groupe domestique, puis du ménage, le contrôle lignager se réduit continuellement**. Le changement intervenu par rapport à la situation précédemment décrite se situe au niveau de la maîtrise des droits organisationnels des chefs d'UPA dans l'espace. Autrefois limitée aux champs situés proches du village, leur contrôle foncier s'est aujourd'hui étendu à l'ensemble du terroir villageois, aux dépens du pouvoir du chef de lignage. POLOMACK 1997 mettait également en évidence dans une région malinké voisine, en Haute Guinée, le "morcellement des unités familiales originelles en unités économiques restreintes (...) représentatif de la scission familiale et économique en œuvre dans le monde rural." Dans le même sens, CAMARA, S. et al. 2000, montraient que l'augmentation des mésententes intra-villageoises engendre le fait que les « tontines » ne sont plus réalisées à l'échelle du *ton*, mais à l'échelle du groupe domestique.

L'unité de production agricole et de consommation, après être passée du niveau villageois, puis lignager (qui correspond souvent dans l'espace au quartier du village) **au niveau du groupe domestique** (matérialisé par l'espace du *lu*), **est actuellement en train de se nucléariser en évoluant vers le modèle : une UPA = un ménage**. Nous avons précédemment montré que les exploitations agricoles de la commune rurale de Tambaga en sont actuellement au stade intermédiaire (entre plusieurs et un seul ménage). Enfin, il s'agirait là d'une tendance lourde débordant largement l'espace géographique de notre région d'étude. Ainsi, POLOMACK 1997 constatait que : "La notion de *fodoba*⁷⁴ n'est plus significative sur le plan de l'activité agricole qu'au niveau de sous-unités de concessions familiales..." c'est-à-dire des ménages.

En résumé, de façon schématique, on peut dire qu'on assiste à la "**descente du *foroba***", c'est-à-dire que ce **bien collectif est géré par des niveaux d'encadrement toujours plus petits**, plus fins. Là où auparavant on nous dit qu'il y avait un *foroba*, sinon par village, au moins par lignage, nous constatons aujourd'hui qu'il n'y a plus qu'un *foroba* par exploitation agricole, ces dernières ayant elles-mêmes tendance à se nucléariser. A y regarder de près, on s'aperçoit que **les changements dans l'organisation et le fonctionnement social sont moins le fait d'une déstructuration sociale que d'un glissement des droits de gestion foncière vers des niveaux inférieurs d'encadrements paysans**. Autrefois clairement dissociés, les niveaux et les instances d'une part, de gestion des droits fonciers organisationnels et, d'autre part, de

⁷⁴ Bien collectif ou champ collectif nommé *foroba* dans cet ouvrage

production agricole et de gestion des droits opérationnels d'exploitation, ont aujourd'hui tendance à se confondre. C'est le chef d'exploitation agricole qui assume ces deux fonctions.

Des facteurs de changement absorbés par les systèmes d'encadrement paysans

Certes, l'introduction de la culture cotonnière de commercialisation a entraîné des changements sur le système d'encadrement paysan ; mais on a montré que les paysans adhèrent massivement aux innovations techniques qui leurs permettent d'augmenter la production de céréales et leurs revenus. **Les nouvelles mesures sont donc adoptées d'autant plus facilement que les changements induits s'insèrent dans les logiques d'encadrement paysannes et les renforcent.** L'accueil massif des navetanes relève de ce principe : il est adopté car il accroît le nombre de dépendants et les superficies cultivées de l'exploitation agricole. De même, nous avons montré que la contractualisation des navetanes permet de maintenir la précarité des droits fonciers des allochtones. Enfin, les chefs d'UPA exercent des pressions moindres sur leurs cadets (ce qui se traduit notamment par l'octroi de parcelles individuelles au sein de l'exploitation agricole) afin de les maintenir plus longtemps sous leur coupe. POLOMACK 1997 démontre que le système traditionnel de chefferies, de par ses "capacités de résistance et d'adaptation à des conjonctures inédites" demeure la référence des ruraux. Grâce à sa grande souplesse et à ses fortes capacités d'adaptation, ce système social, bien qu'en évolution constante en fonction des changements impulsés par les ODR, demeure le système d'encadrement de référence des ruraux.

De même, face aux interventions extérieures, et pour préserver son rôle prépondérant et incontournable, le système de droits paysans a su s'adapter à la conjoncture : certaines parcelles importantes de pouvoir ont même dû être cédées, comme l'illustre l'exemple de la descente de niveau de gestion des droits fonciers organisationnels de la cellule de production. **Ce glissement vers des niveaux inférieurs d'encadrements paysans constitue une preuve d'adaptation d'un système qui refuse d'abdiquer, et qui, à défaut, se déstructurerait fondamentalement et disparaîtrait.**

A l'inverse, de nouvelles contraintes réglementaires ont été créées, parfois en utilisant les voies et outils du droit positif. On a précédemment montré que la raréfaction des ressources naturelles ainsi que l'accroissement de leur exploitation commerciale, engendre la création de droits. De même, une ressource naturelle comme le bambou est passée du statut d'accès libre lorsqu'elle était abondante et exploitée uniquement par les autochtones à un statut actuel plus restrictif et exclusif (par réduction des droits accordés aux allochtones) en raison de sa raréfaction et surtout du développement des pratiques de commercialisation. Certains villages, comme Katakoto, vendent désormais le pied de bambou au prix dissuasif de 125 F.CFA pour les allochtones, d'autres, comme Sekokoto, en ont complètement interdit le prélèvement aux "étrangers" ; d'autres enfin, ont décrété une "mise en défens", applicable à tous, de plusieurs années. Nous avons également rencontré ce dernier cas à propos d'un espace humide peuplé de raphias situé à l'est du village de Djidian. **Contrairement à certaines idées reçues, les règles paysannes sont donc largement évolutives.** LAVIGNE DELVILLE, P., 1999 écrit ainsi que : " les pratiques foncières locales ne sont pas l'expression d'un droit traditionnel inchangé, mais bien le fruit de processus de changement social, qui intègrent les effets des législations nationales". Pour LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B, " La capacité d'adaptation permanente (adaptation des

règles foncières, création de nouveaux types d'arrangements institutionnels, etc...) des systèmes fonciers locaux fait que les dynamismes endogènes sont, le plus souvent, capables de faire face aux nouveaux enjeux." Des droits apparaissent et s'éteignent pour s'adapter à la conjoncture (changements économiques, démographiques, législatifs,...) dans l'objectif de préserver leur pérennité, c'est-à-dire pour que leurs règles de fonctionnement puissent demeurer la référence juridique incontournable à l'encadrement de l'ensemble des communautés rurales. **La société paysanne est, selon Jean GALLAIS, "perméable aux conditions nouvelles", c'est-à-dire que son dynamisme et son adaptabilité intrinsèques lui permettent d'évoluer afin de se maintenir à une position de référentiel communautaire légitime, incontesté et incontournable. En bref, c'est bien la capacité d'adaptation par intégration des changements au contexte, qui permet à ce système d'encadrement de se maintenir comme le système de référence des ruraux.**

D'une manière générale, la société rurale malinké de Kita est assez fermée, ce qui lui permet de se protéger, de maintenir vivaces les formes de son organisation et de son fonctionnement. Elle est organisée en grands lignages patrilinéaires pratiquant la polygamie et unis par des mariages patrilocaux. Elle est très hiérarchisée. Cette hiérarchie est basée sur des facteurs innés : le sexe, l'âge, la caste, le clan, la lignée,... en lien avec d'autres facteurs qui sont acquis, en particulier fonciers, tels que l'ordre d'arrivée des familles, le niveau de richesse ou le rythme d'accroissement démographique de la famille. L'ensemble de ces facteurs détermine le degré de dominance politique, sociale et économique entre les groupes et entre les individus. La différence sociale entre les individus participe du fondement même des rapports entre villageois et constitue l'organisation sociale. Le système social est le pilier central de l'organisation villageoise. Les mécanismes de parenté et d'alliance régissent les rapports entre les Hommes et déterminent l'espace villageois autant que l'organisation du travail et les aspects les plus divers de la vie publique. Les encadrements paysans sont, à l'image de leur société, équitables mais inégalitaires. MARIE, J., 1989 écrit : « Certes, un tel système n'était pas exempt d'injustices, la quantité et la qualité de la terre allouée par les chefs de terre à chaque ayant droit dépendant largement de la position sociale du demandeur. Mais cette injustice était connue et laissait peu de place à l'arbitraire. Elle n'était, en quelque sorte, que la projection spatiale d'une organisation sociale inégalitaire... »

En droit paysan, la propriété privée foncière n'existe pas parce que la terre a une valeur mystique et collective qui exclut toute aliénation. La légitimité foncière des autorités paysannes tient, en général, à l'antériorité d'installation du lignage et à l'alliance magico-religieuse faite avec les génies du lieu. Les chefs de terre disposent ainsi d'une maîtrise foncière se traduisant par le pouvoir d'installer d'autres groupes lignagers en leur accordant le droit de défricher et en leur déléguant des droits de culture. Les deux règles foncières (droit de hache et devoir de solidarité) sont les garantes de l'équité sociale et d'une agriculture durable. Tout en édifiant un système de dépendance entre groupes, matérialisée par des marques d'allégeance, elles permettent l'ascension sociopolitique des lignages les plus dynamiques. Dans notre région d'étude, en matière de maîtrise foncière, en général, les droits organisationnels d'appropriation les plus courants sont gérés par les chefs de clans ou de lignage, et les droits opérationnels d'exploitation par les chefs d'exploitations agricoles. Ces droits, issus de négociations, sont oraux, révisables et dépendent des liens sociopolitiques d'alliance et de hiérarchie entre les lignages. Du jeu complexe de ces réseaux sociaux communautaires sur les espaces centrés sur l'habitat découle l'établissement des règles d'accès à la terre et aux ressources naturelles. Si la

gestion des droits fonciers du terroir est le fait de la chefferie foncière (qui délègue le plus souvent ses prérogatives, hors arbitrage de seconde instance, à la chefferie villageoise), la gestion des droits de la partie du finage qui se trouve en dehors du terroir est effectuée, de plein droits, par la chefferie villageoise.

Durant les dernières décennies, et particulièrement durant cette dernière décennie, les systèmes de production de la région de Kita ont fortement évolué sous l'impulsion des Opérations de Développement Rural. Se développe un système de culture sédentaire plus intensif, qui utilise des moyens de production plus modernes, comme les engrais et la culture attelée et qui est davantage lié à un élevage sédentaire. Si ce nouveau système agraire est rapidement adopté par les paysans, c'est, outre qu'il amène de l'argent dans les campagnes, aussi parce que ses moyens et ses effets rencontrent les objectifs des encadrements paysans : étendre ses superficies cultivées pour se constituer un capital foncier, donc social, ce qui passe par l'attribution de droits d'exploitation précaires à des navetanes.

Toutefois, le système de production étant étroitement lié au système d'encadrement paysan, ces rapides transformations créent des bouleversements sociaux au sein des communautés villageoises. C'est d'abord les cadets qui aspirent à profiter davantage de manière individuelle de la culture commerciale, à qui les chefs d'exploitations agricoles, devenus maîtres de la gestion de droits organisationnels d'appropriation, doivent céder de plus en plus de libertés sociales pour éviter l'accentuation du fractionnement des UPA. C'est ensuite les rapports avec les allochtones qui se dégradent, notamment parce les ressources naturelles à partager sont de plus en plus rares et donc convoitées.

Malgré ces évolutions, le régime foncier et le système de production paysans constituent un ensemble cohérent, souple, écologiquement adapté et durable, fortement lié aux pratiques sociales et politiques. Tous les moyens qu'utilise ce système d'encadrement paysan contribuent à renforcer son organisation et à assurer la reproduction de son fonctionnement social. Mais si le système d'encadrement paysan demeure la référence principale, sinon unique, des ruraux de la région d'étude, il semble que ses instances et règles soient officieuses. Dans quelles mesures sont-elles reconnues et utilisées par l'Etat « officiel » ? Y a-t-il dualisme ou complémentarité juridique entre ces deux types d'encadrement ? C'est notamment à ces questions que nous devons répondre en étudiant les encadrements étatiques.

CHAPITRE 6 :

Centralisme d'Etat et dualité juridique

Pour GOUROU, P., chaque société possède ses propres techniques d'encadrement. Après avoir décrites celles des pouvoirs paysans, étudions comment, sur ce territoire, l'Etat, français puis malien, met en place les siennes. Nous pourrions alors montrer quels sont les rapports entre l'encadrement de l'Etat et les encadrements paysans, et comment, dans ce cadre, est considérée et traitée la question des compétences en gestion du foncier et des ressources naturelles.

LE CENTRALISME D'ETAT

Domaine national, mise en valeur et propriété privée

Les « terres vacantes et sans maîtres » de l'époque coloniale :

La nationalisation des terres et le principe de domanialité apparaissent avec l'occupation coloniale française il y a un peu plus d'un siècle. Les textes juridiques de l'Etat colonial, notamment les textes relatifs à la mise en valeur ainsi que le Décret du 23/10/1904 qui organise le domaine en AOF, consacrent la propriété éminente de l'Etat (principe de domanialité) sur l'ensemble du territoire. Cette maîtrise *a priori* du foncier permet à l'Administration coloniale d'avoir les mains libres en matière d'appropriation foncière. En effet, le contrôle du domaine national constitue un préalable nécessaire à l'engagement des finances publiques de la métropole dans des infrastructures situées dans les "colonies". L'appropriation foncière est donc initialement réalisée dans une perspective de développement économique.

La notion de mise en valeur est très tôt utilisée par le droit colonial français. Ainsi, l'arrêt Faidherbe du 11 mars 1865, les décrets du 20 juillet 1900, du 02 mai et du 04 juillet 1906, ainsi que celui du 26 juillet 1932 relatifs à l'immatriculation des terres en Afrique, instituent et confirment la notion de "terres vacantes et sans maîtres" qui affirme que toutes les terres non immatriculées et qui ne sont pas mises en valeur de manière évidente et permanente appartiennent à l'Etat. De fait, dans les régions, comme celle de Kita, où se pratiquent les longues périodes de jachères, les terres agricoles sont légalement considérées comme non appropriées. **La mise en valeur, notion permettant aux encadrements paysans de gérer les droits**

d'exploitation, est alors utilisée par l'Etat colonial pour évincer toute reconnaissance de droits paysans.

Notons toutefois que, si la présomption de domanialité des "terres vacantes et sans maîtres" a ponctuellement constitué un outil d'expropriation de la population rurale de la gestion de leurs finages et de leurs ressources, en pratique, dans notre région d'étude, la population n'a pas été expropriée. De plus, cette disposition juridique était tellement inadaptée aux réalités rurales que, face aux vives contestations des "indigènes", l'Etat a dû se montrer conciliant en prenant le Décret du 15 novembre 1935 abrogeant le décret du 23 octobre 1904 sur le domaine et portant réglementation des concessions.

Un Etat colonial « propriétaire » ?

Contrairement aux conceptions locales, pour le colonisateur imprégné du droit romain, la terre n'a pas une valeur sacrée mais vénale ; c'est un simple bien marchand susceptible d'appropriation privée individuelle. Il s'agit là d'une conviction ethnocentriste, selon laquelle seule la "raison" occidentale serait exacte, et qui a le défaut de se référer uniquement à la trajectoire des sociétés de ses concepteurs. Ainsi, selon BARRIERE, O., 1995, " La propriété n'existe que par la loi et en rapport à un système économique qui hypertrophie l'ego de chacun". Incarnant à ce titre l'intérêt général, la propriété privée, conçue comme la seule forme institutionnelle capable de stimuler les investissements dans la terre, serait universelle et applicable à tous et en tout lieu. **L'immatriculation foncière, instrument de l'appropriation foncière légale, est alors présentée comme une alternative à l'archaïsme présupposé des logiques paysannes :** se calquant explicitement sur le Code civil français, l'Arrêté FAIDHERBE de 1865 stipule que « seuls les titres réguliers de concession seraient reconnus. » Selon MOLEUR, B., in VERDIER et ROCHEGUDE 1986, : " Au devoir de promouvoir l'essor économique de la colonie, le colonisateur français joignait volontiers le devoir d'apporter aux peuples attardés la civilisation dont le droit de propriété apparaissait comme l'un des plus beaux fleurons". D'ailleurs, la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen votée en 1789 ne proclame-t-elle pas, dès l'article 2, que les droits imprescriptibles des individus "sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression." ?

Si, selon KEITA, Y., in LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B : " Dès 1899, la France s'est donnée pour objectif la généralisation de la propriété privée foncière en Afrique...", précisons toutefois, que l'entreprise coloniale française étant emprunte des principes de la Troisième République Française : il s'agissait d'une idéologie de petits propriétaires. A ce propriétaire évolutionniste, le modèle de la colonisation française ajoute donc une raison plus fondamentale qui est à la base même de la pensée républicaine française : une république ne peut être que composée de petits propriétaires. Toutefois, l'objectif de l'Etat colonial n'était pas de transformer tous les paysans en petits propriétaires, car, si l'immatriculation des terres permettait la propriété privée, **en tant que propriétaire national éminent, l'Etat ne souhaitait nullement renoncer à sa présomption de domanialité.**

Le leitmotiv du comportement interventionniste utilisé pour justifier le maintien de la présomption de domanialité sur le foncier est également utilisé par les tenants de la logique de la privatisation. En effet, pour que l'appropriation privative soit possible, la présomption de domanialité doit être préalablement affirmée. Paradoxalement, le principe général de domanialité est donc confirmé et complété par celui de l'appropriation privée individuelle. Dans cette idée, les logiques foncières de domanialité et d'appropriation privées

sont complémentaires dans la mesure où elles servent la norme légale occidentale, cette dernière combattant un "ennemi" commun : le référentiel juridique des encadrements paysans, ci-après dénommé « logiques paysannes ».

La procédure d'immatriculation permet de faire passer une terre du domaine national à la propriété privée, c'est-à-dire du droit coutumier au droit positif. Nous énoncerons dans la deuxième partie de ce chapitre quelques uns des outils d'enregistrement et des procédures qui permettent l'expression de cette logique privative.

Après l'Indépendance du pays en 1960 :

Le Mali indépendant s'inscrit dans la continuité du droit colonial. Ainsi, la Loi N°63-7 AN/RM du 11 janvier 1963 consacre le principe de propriété éminente de l'Etat sur le domaine foncier et les ressources naturelles. Les textes suivants renforcent également ce principe de domanialité : Loi N°61-30 AN-RM,...Ordonnance N°27 CMLN du 31 juillet 1974 et Loi N°82-122 AN-RM. De même, la Loi du 04 février 1984 réaffirme que toutes les terres du territoire national, à l'exception des terres immatriculées, sont la propriété de l'Etat et le Code domanial et foncier de 1986 (Loi N°86-91/AN-RM), outre qu'il introduit la reconnaissance des droits coutumiers collectifs ou individuels, confirme que : « les terres non immatriculées, détenues en vertu de droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement, font partie du domaine privé de l'Etat », ce qui faisait dire à GUYON, G., 1990 que : « Les appareils étatiques ont ainsi réintégré la notion coloniale de domanialité sur les terres vacantes et sans maîtres ».

La notion de mise en valeur :

Relevons également que le Code domanial et foncier de 1986 (Loi N°86-91/AN-RM), outre qu'il renforce la logique d'appropriation individuelle par la procédure d'immatriculation foncière, insiste sur la notion de mise en valeur, comme le relève ROCHEGUDE, A., in LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B, : " L'immatriculation préalable au nom de l'Etat et la mise en valeur du terrain attribué provisoirement, sont les deux conditions incontournables de toute procédure foncière (d'immatriculation) portant sur un terrain non immatriculé au nom d'une personne privée, et seul le constat de cette mise en valeur peut permettre d'obtenir un droit de propriété définitif." **La notion de mise en valeur est alors utilisée pour justifier l'appropriation privative.**

Aujourd'hui encore, la notion de mise en valeur reste omniprésente dans la législation malienne. Ainsi l'article n°45 du Code domanial et foncier en vigueur (Ordonnance N°00-027/P-RM du 22 mars 2000) traitant des droits coutumiers, cite la constatation de la "mise en valeur" comme condition préalable à l'immatriculation (même si la reconnaissance des droits coutumiers n'est pas un préambule nécessaire à une immatriculation). De même, son article 60 implique qu'un permis d'occuper peut être remis en cause si le terrain fait l'objet d'une absence de mise en valeur. Enfin, les articles 49 et 50 de la Charte Pastorale (Loi N°01-004 du 27 février 2001) évoquent une "mise en valeur pastorale".

On a précédemment montré comment, en « droit paysan », après le « droit de hache » (défrichement), c'était le « droit de houe » (c'est-à-dire de culture) qui s'appliquait. La marque du travail confirme l'appropriation : plus une parcelle possède de marques de travail évidentes, moins le droit de culture qui s'y applique peut être soumis à contestation. A l'inverse, les droits d'une parcelle mise en jachère depuis plusieurs décennies peuvent être soumis à contestation dans un contexte de forte pression foncière. **La notion de mise en valeur fait donc sens dans**

les deux systèmes juridiques. Pour les deux référentiels, elle est un élément capital régulant les règles du jeu foncier : elle peut confirmer ou infirmer un droit foncier. On peut alors penser, comme le souligne PELISSIER, P., 2002, que "pratiques coutumières (la terre à qui a défriché la forêt) et droit moderne (les terres vacantes appartiennent à l'Etat) conjuguent leurs effets pour contrecarrer toute gestion des réserves foncières respectueuse de l'environnement." ROCHEGUDE, A., 1982, souligne qu'au Mali, jusqu'en 1983, " la terre est à l'Etat et son appropriation privative et absolue est impossible." C'est l'Administration malienne elle-même qui, en multipliant les octrois de titres fonciers (privés), a incité le législateur à légaliser ces pratiques, notamment par l'Ordonnance du 01 août 1986. **Le principe général de domanialité est alors complété par la logique d'appropriation privée individuelle.**

Actuellement, le cadre législatif légal repose toujours sur les notions occidentales : il conserve le principe de la domanialité étatique *a priori*, notamment par ses références au domaine national, et permet l'appropriation foncière individuelle.

Le « propriétaireisme » aujourd'hui.

La lecture d'un rapport interne (donc non publié) de la Banque Mondiale écrit en 2002 et portant sur la stratégie de développement pour l'Afrique indique clairement qu'au-delà des discours humanistes, cet IFI ne croit pas au bien fondé d'une démarche locale. Sa lecture révèle que, pour la Banque Mondiale, tout droit local non officiel qui ne se base pas sur l'appropriation privée par l'enregistrement est synonyme d'insécurité foncière et source de non investissement productif dans la terre. Il convient toutefois de souligner que la Banque Mondiale n'est pas toujours propriétaireiste. On peut même considérer que, derrière ses discours idéologisés, il y a, au contraire un grand pragmatisme. En effet, sa ligne de conduite varie avec le temps, comme nous le montrons ci-après à propos de l'approche intégrée. De plus, la Banque Mondiale n'est pas un individu et ceux qui la composent ont parfois des opinions assez divergentes, créant plusieurs courants de pensée en son sein. Aujourd'hui, l'idéologie dominante des bailleurs de fonds demeure encore largement emprunte de la vision coloniale selon laquelle les systèmes coutumiers sont archaïques, figés, et donc à éradiquer. **Implicitement ou explicitement, le modèle de la propriété privée, par opposition aux systèmes fonciers paysans, demeure la référence universelle des décideurs**, ce qui fait dire à LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B que la propriété privée est : "l'archétype de la modernité". LE ROY, E., 1998, confirme que la "doctrine propriétaireiste reste l'alpha et l'oméga de la politique d'aide multilatérale".

Toutefois, **le modèle de développement par le "tout privatif" est aujourd'hui remis en cause** par les sciences sociales et des auteurs tels que MADJARIAN, G. Selon LAVIGNE DELVILLE, P., 2003, « Vouloir généraliser une propriété privée individuelle déstructurerait les sociétés paysannes... ». En effet, nous pensons que la propriété privée est difficilement compatible avec les modes d'exploitation du milieu rural caractérisés par leur flexibilité, et qu'elle se traduirait effectivement par une dénéigation aux systèmes paysans du droit d'exercer un pouvoir de gestion foncière et conduirait à une déstabilisation du système d'encadrement communautaire paysan. Dès le début des années 1990, on note, chez les bailleurs de fonds, un infléchissement sensible des thèses propriétaireistes. La mode est alors au "local", à la gestion de terroirs et à la gestion participative des ressources naturelles. Si, dans les réformes de décentralisation ultérieurement mises en œuvre, la privatisation du foncier n'est plus le but affiché, les réformes des textes juridiques semblent ne pas avoir délaissé cette logique, comme en témoigne la prévalence des logiques d'enregistrement. Plutôt que d'appropriation, les différents auteurs parlent aujourd'hui

de "sécurisation" des droits fonciers. Le changement résiderait-il plus dans la terminologie employée que dans la conception fondamentale ?

Un Etat peu présent

L'Etat n'a jamais eu les moyens d'imposer sa norme et d'exercer un contrôle efficace sur les vastes territoires ruraux et forestiers comme le Cercle de Kita. WINTER, M., 1998 écrit que : " Au Mali, l'Etat n'a jamais pu complètement effacer l'exercice de l'autorité locale". GUYON, G., 1989 écrit justement que : "la faiblesse financière et technique des appareils gouvernementaux interdit toute gestion étatique efficace des vastes espaces dont ils ont la responsabilité." Ce constat amène KARSENTY, A. à évoquer l'Etat "présent-absent" et LE ROY, E. les " colosses aux pieds d'argile". **L'incapacité de l'Etat à imposer ces règles dans l'espace rural crée donc une autonomie de fait pour les encadrements paysans** qui tentent de préserver leur organisation et leur fonctionnement. Dans le Cercle de Kita, la faible emprise étatique depuis la Colonisation ne semble pas avoir été en mesure de perturber sensiblement le système paysan d'encadrement et de gestion de l'espace rural. HUMBEY, C., 2003 confirme que : " la région de Kita était un espace enclavé où les fonctionnaires étaient en faible nombre et ne pesaient pas de manière trop forte sur l'organisation traditionnelle villageoise". Dans la région de Kita, s'il y a bien pluralité de normes, en pratique, **c'est encore la seule logique paysanne qui structure les espaces ruraux.** En effet, **dans notre région d'étude, la sécurité foncière est assurée par l'inscription dans les réseaux sociaux d'un système paysan fort et prédominant qui demeure l'unique référent de l'immense majorité des ruraux.**

Place et statut des droits paysans

Revenons un instant sur la considération des droits locaux par l'Etat, colonial puis indépendant. Sous le régime colonial, si **le droit de propriété de l'Etat sur toutes les terres est considéré comme éminemment supérieur au droit indigène**, la position de l'Etat colonial semble avoir connu de multiples revirements. D'après LUQUIAU, C., 2002, en 1924, l'institution du régime de l'indigénat fait des sujets autochtones des personnes de droit de second rang (par rapport aux Français). Pour MOLEUR 1986, in VERDIER et ROCHEGUDE 1986, les "droits coutumiers se confondaient tous dans un vague droit d'occupation ...". Selon BARRIERE, O et C., 2002, " Les projets de codification des coutumes, comme les "coutumiers" de 1939 visent à les apurer de leurs composantes endogènes et donnent lieu à la notion de droit coutumier, véritable produit d'une acculturation du droit traditionnel opérée par et pour le colonisateur." **L'Etat étant présumé maître de la terre, dès lors qu'il n'existait pas de titre foncier, et les terres immatriculées ne représentant qu'une infime partie du domaine national, le domaine de l'Etat était quasi-total.**

Pourtant, **la reconnaissance juridique de l'existence des droits paysans et leur tentative de liaison avec le droit positif est ancienne.** Ainsi, le décret du 24 juillet 1906 organisant le domaine de l'AOF, en son article 48, donnait déjà la possibilité aux "indigènes" de "consolider leurs droits d'usage et de leur conférer des droits reconnus aux propriétaires par la loi française", mais cela devait se faire par la procédure de l'immatriculation, c'est-à-dire par la conversion des droits coutumiers en titre fonciers, ce qui impliquait des contraintes lourdes (inscription au cadastre, impôts fonciers,...) et une logique qui supprime les droits coutumiers préexistants. Les

"droits traditionnels des autochtones sur leurs terres" ne sont réellement reconnus en tant que système foncier à part entière que par le **Décret N°55-580 du 20 mai 1955** portant réorganisation domaniale et foncière en AOF. Ainsi, son article 3 stipule que : **"sont confirmés les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non appropriées..."** Il y a alors une **reconnaissance explicite des droits coutumiers** à titre individuel ou collectif. Si la loi du 22 mai 1959 octroie à l'Etat, de par la présomption de domanialité, la primauté des droits sur le foncier, ce qui lui donne le droit de s'attribuer n'importe quel terrain, objet d'un droit coutumier, et ce, de manière simple et rapide, elle confirme néanmoins cette reconnaissance d'un « droit coutumier ». ROCHEGUDE, A., 1989 souligne que cette disposition législative est originale en Afrique de l'Ouest et la décrit comme une porte ouverte pour que le droit coutumier puisse "venir s'intégrer dans cette filière du droit individuel de propriété."

On constate donc que la stratégie adoptée par l'Etat français est la suivante : **hormis tout besoin particulier, l'Etat ne pouvant réellement faire appliquer son système de droit positif sur l'ensemble des territoires des colonies, il laisse implicitement le droit paysan continuer à gérer quotidiennement le foncier et les ressources naturelles.** Ainsi, le précédent Code domaniale et foncier : Loi n°86-91/AN-RM du 01 août 1986, stipulait que : « **L'exercice des dits droits coutumiers est cependant confirmé** pour autant que l'Etat n'ait pas besoin des terres sur lesquelles ils s'exercent ». Relevons au passage que cette loi de 1986 introduit la reconnaissance des droits coutumiers collectifs ou individuels, ce qui est une nouveauté, en tout cas depuis l'Indépendance du pays en 1960.

Toutefois, il convient de souligner que, si le droit paysan est toléré et si on lui accorde un semblant de reconnaissance formelle, ce n'est pas par conviction profonde de son aptitude à gérer correctement l'espace et les ressources, mais, outre la raison d'incapacité précédemment évoquée, par souci de ne pas susciter trop de mécontentements et de troubles sociaux parmi la masse rurale, tant il est très tôt compris que la question de l'appropriation foncière est sensible.

Aujourd'hui, le Code domaniale et foncier (Ordonnance N°00-027/P-RM du 22 mars 2000, modifiée par la Loi N°02-008 du 12 février 2002) confirme la reconnaissance des droits coutumiers. Ainsi, son article 43 stipule que : "Les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non immatriculées sont confirmés." Toutefois, ce dernier ne fait que reprendre dans les grandes lignes et en le fractionnant le précédent code de 1986. Si le terme "patrimoine", plus conforme aux logiques paysannes, y fait son apparition, c'est bien la logique domaniale qui continue à y prédominer. De plus, si l'appropriation et la gestion coutumières collectives *a posteriori* sont reconnues par l'Etat, **les prérogatives des instances de gestion paysannes ne sont ni définies ni clarifiées, ce qui les maintient dans un statut précaire, incertain et quasi-clandestin** au regard du droit positif. MARIE, J., 1995 relève ainsi l'ambiguïté causée par le fait que les groupes détenteurs des droits coutumiers ne sont pas nommés.

Malgré leur tentative de réduction à de simples droits d'usages, les excluant de toute autre forme de reconnaissance juridique sur le milieu, les droits coutumiers (qu'on nomme plutôt « paysans » dans cet ouvrage) ont survécu gaillardement et sont demeurés le droit de référence du milieu rural kitois. Les propos d'un villageois du village de Kabe (dans la commune rurale de Djidian) sont révélateurs de la perception paysanne du statut du foncier : "c'est notre terre mais je sais que le Gouvernement a le droit", alors que du point de vue du droit positif, ce serait plutôt : c'est la terre de l'Etat mais les paysans ont le droit d'usage. Ce paysan reconnaît donc la légalité du droit, mais pas sa légitimité.

Il faut donc constater que la question des droits coutumiers n'a pas été uniformément considérée. Après les avoir rejetés jusqu'en 1955, l'Etat français les a finalement reconnus.

Puis, de l'Indépendance en 1960 jusqu'en 1986, ils sont déniés, c'est-à-dire officiellement inexistants, pour être à nouveau présents dans les textes officiels depuis 1986. Ces multiples revirements de politiques tendent à conforter l'hypothèse que nous formulons : **l'Etat (colonial puis malien) ne sait pas comment traiter le foncier paysan. Il est hésitant et ambigu, notamment en raison de son manque de capacité à imposer sa logique normative sur l'ensemble du territoire.** Nous aurons l'occasion de vérifier cette hypothèse lorsque nous étudierons précisément le processus de transfert de compétences.

La position de l'Etat

Alors même que nous avons montré qu'il est incapable de gérer de manière unilatérale l'ensemble du foncier et des ressources naturelles du pays, **l'Etat justifie le maintien du domaine national sous son giron en s'appuyant largement sur l'argument d'incapacité des ruraux à le gérer.** Au-delà du foncier, ce sont donc probablement les ressources naturelles que l'Etat et ses cadres dirigeants souhaitent conserver sous leur contrôle. Le rapport de la rencontre régionale de Ségou sur la gestion des terroirs sahéliens du 21 au 25 mai 1989, fait d'ailleurs apparaître que : (page 130) " Les réglementations sur la coupe du bois visent plus à générer des ressources pour l'Etat qu'à gérer un patrimoine."

Les ressources naturelles renouvelables : des produits à préserver de l'exploitation rurale ?

Les ressources naturelles sont considérées comme des biens publics relevant de la responsabilité de l'Etat, seul maître de leur gestion et de leur destination. Relevons tout d'abord qu'il y a là une forte divergence de vue : pour l'Etat, les droits coutumiers ne s'exercent que sur les terrains de culture et les jachères récentes (notion de mise en valeur), le reste étant considéré comme l'espace naturel. A l'inverse, nous avons montré comment, selon la vision des encadrements paysans, les droits fonciers paysans s'exercent sur toutes les terres, y compris celles où l'espace n'est pas encore défriché.

Tout comme dans le domaine foncier, la position de l'Etat qui prévaut depuis l'époque coloniale en matière de gestion des ressources naturelles est que, sans une intervention coercitive, on aboutit inéluctablement à une dégradation des ressources renouvelables. Suivant cette logique, l'Etat est supposé seul à même de pouvoir gérer correctement le bien commun « en bon père de famille » et les communautés rurales, accusées d'être à l'origine de la dégradation accélérée des ressources naturelles, seraient incapables d'empêcher les individus de surexploiter les ressources. LE MEUR, P-Y., BIERSCHEK, T. et FLOQUET, A., 1998, ont décrit comment, au Bénin, "les forestiers employés par le PGRN tiennent un discours nettement répressif (mais présenté comme visant à une bonne gestion des ressources naturelles)" BARRIERE, O., 1995, confirme que : " la réglementation forestière se révèle exclusive en ce qu'elle se donne comme objectif d'exclure le plus possible d'usagers pour limiter la pression sur les ressources." N'oublions pas que, s'ajoutant à l'idéologie propriétaire, **la culture forestière malienne est dérivée de la culture française, laquelle a été très longtemps répressive et fondée sur la ségrégation des espaces** (disparition du droit de vaine pâture, par exemple).

Ce postulat (de la nécessité d'une intervention étatique coercitive pour parer à l'incapacité des ruraux à gérer les ressources) **imprègne encore fortement la culture administrative et le cadre juridique de la gestion des ressources naturelles renouvelables au Mali.** Ainsi, les

termes employés dans les textes législatifs en vigueur, relatifs aux ressources forestières : coupe « abusive » de bois, « défrichement incontrôlé », « mutilations » des arbres, etc..., illustrent le fort ancrage, parmi les agents de l'Etat, de cette idée préconçue de **l'irrationalité supposée des ruraux, de la non durabilité de leurs pratiques ; et donc, par là, de la non viabilité de l'option de "gestion locale"**. D'ailleurs, il est intéressant de remarquer que le terme « local » est utilisé par les encadrements étatiques pour désigner le niveau « Cercle » (qui correspond approximativement à un département français), ce qui est symptomatique du décalage existant entre le « local » des ruraux et celui de l'Administration. Nous avons également relevé le même type d'arguments technicistes en matière d'agriculture : les pratiques paysannes, qualifiées d'archaïques : irrationalité supposée de la jachère, risque d'érosion, de surexploitation,..., permettent de justifier la mainmise foncière en même temps que l'encadrement (et le contrôle) de la masse paysanne.

La conception du nécessaire rôle interventionniste et répressif pour contrôler et conserver les ressources naturelles est profondément ancrée dans le corps des fonctionnaires de l'Etat, et en particulier, des agents de la DNCN. Ainsi, le 20 juillet 2004, dans un discours radiodiffusé par la radio nationale (ORTM), le Directeur National du service de la Conservation de la Nature, à l'occasion de l'annonce d'une mesure d'interdiction provisoire de production de charbon, établissait sans hésiter un lien direct entre le moindre contrôle exercé par les agents forestiers depuis les années 1990 et l'accélération de la dégradation du couvert forestier constatée depuis. Il y affirme ensuite que la solution passe par le renforcement des capacités d'actions des services de l'Etat, sans même évoquer celles des populations rurales utilisatrices. Dans le même esprit, dans un article du quotidien national L'Essor n°15464 daté du 01 juin 2005, titrant : "Forêts classées : le défi de la conservation", il est écrit que : "Des mesures énergiques sont nécessaires pour préserver ces richesses qui se réduisent d'année en année comme peau de chagrin. Le service régional de la conservation de la nature envisage de renforcer le contrôle des forêts en augmentant le nombre des agents et des postes de contrôle pour mettre fin à ce comportement." L'appellation même du service forestier est significative : de Service des Eaux et forêts, on est passé, en 1992, au « Service de la Conservation de la Nature ». Notons que c'est le terme « Conservation » et non celui « gestion » qui a été choisi. Ce service se situe donc toujours dans une logique de « protection (et de répression) contre » et non pas de « gestion avec » les usagers ruraux. Dans l'esprit de certains dirigeants, une meilleure "conservation" du couvert forestier passe donc toujours par le renforcement des actions coercitives et répressive des services techniques de l'Etat, et non par une gestion plus locale et décentralisée des ressources avec les usagers. Les agents du SLCN, que nous avons rencontrés tiennent, dans leur grande majorité, ce même type de discours. Ils mettent en avant l'argument qu'un transfert immédiat (des compétences en GRN) provoquerait une surexploitation instantanée des ressources naturelles. Pourtant, l'interdiction d'exploitation des forêts classées par les populations n'a pas enrayeré la diminution générale du couvert boisé. Au contraire, on montre plus avant que l'interdiction sans les moyens de la faire respecter génère *de facto* un accès libre aux conséquences écologiques néfastes. Ce que l'Etat et ses agents craignent surtout, n'est-ce pas plutôt, d'une part, de perdre les prérogatives qui leur assurent des revenus, mais aussi le sentiment de contrôler la population ?

Au Mali, la réglementation en matière de ressources naturelles, et plus particulièrement en matière forestière, **privilégie les visions techniciennes et économiques, au détriment des aspects écologiques et de prise en compte des pratiques locales**. Illustrons cela par les "projets productivité" dans le domaine forestier puis par les marchés ruraux de bois.

La montée des préoccupations environnementales, les sécheresses des décennies 1970 et 1980 et les discours alarmistes sur l'avancée du désert, amènent, le Mali à adopter en 1987 le Programme

de lutte contre la désertification et à créer, dans les années 1980, de vastes programmes de reboisements (OAPF, OARS,...) par « plantation d'alignement » d'espèces forestières à croissance rapide (comme le teck et l'eucalyptus). A Kita, dès le début des années 1980, un projet HIMO (travaux à Haute Intensité de Main d'Oeuvre) avait pour objectif la génération d'emplois et de revenus par des travaux d'aménagements forestiers réalisés en régie. La population était alors économiquement intéressée au projet : elle percevait des revenus monétaires, mais elle demeurait utilisée et considérée comme une simple main d'œuvre. Tous les aspects conceptuels du projet, ainsi que sa direction et sa gestion sur le terrain, demeuraient la prérogative des seuls techniciens. Aujourd'hui, la majorité des techniciens s'accordent sur le fait que les reboisements massifs sont peu productifs, en raison d'une part, du manque de suivi et d'entretien de ces plantations, et, d'autre part, parce que les plantations se révèlent coûteuses et moins efficaces économiquement que la régénération naturelle.

De plus, la population rurale n'a pas confiance dans le service technique des Eaux et Forêts et, à tort ou à raison, elle pense qu'elle ne profitera pas du fruit de ces productions ligneuses. A ce propos, GAKOU et al., 1999 écrivent que : " la perte de confiance entre l'Etat et surtout le caractère répressif du service des Eaux et Forêts finira par convaincre les populations que toute action entreprise dans le domaine forestier ne peut bénéficier qu'à l'Etat, aux agents de l'Etat." A cela, il faut certainement ajouter la perception paysanne que nous avons constatée dans la région de Kita selon laquelle, à l'exception des vergers d'arbres fruitiers, planter un arbre est chose inutile. La plupart de ces projets productivité se soldent donc par des échecs patents, notamment en raison de la **crise de confiance existante entre la population rurale et les autorités étatiques, se traduisant par un manque d'association et d'implication de la population.**

En outre, la volonté de lutter contre une surexploitation supposée des ressources naturelles renouvelables a conduit **l'Etat à donner aux seuls services techniques déconcentrés, et en particulier le service forestier, le pouvoir d'accorder les droits d'exploitation sur ces ressources.** Faisons un bref retour historique sur sa genèse et son rôle.

Le service forestier colonial, créé en 1935, était à l'origine un corps paramilitaire et répressif, ce statut étant d'ailleurs encore confirmé par la Loi N°82-100/AN-RM du 01 septembre 1983 portant statut particulier des cadres des Eaux et Forêts. Composé d'un nombre restreint de personnes, il n'avait alors qu'un rôle de police forestière sur un petit nombre de forêts classées, notamment celles situées le long de la voie ferrée Dakar-Niger traversant le Cercle de Kita. C'est dans les années 1970 que la DNEF⁷⁵ recrute des techniciens forestiers, voit étendre ses compétences à la majorité des ressources naturelles renouvelables et son maillage territorial à l'ensemble du pays. **Cette montée en puissance du Service des Eaux et forêts traduit l'affirmation de la volonté de l'Etat d'exercer un contrôle accru sur « ses » ressources naturelles.** L'Etat interagit alors dans les activités quotidiennes des ruraux, comme les défrichements ; les agents forestiers sont particulièrement craints par la population et leurs exactions seront à l'origine de la révolte populaire de 1991.

En outre, on sait peu que **les permis d'exploitation et les amendes constituent légalement une part importante⁷⁶ des revenus du service forestier** malien. Ainsi, le Décret N°45/PG-RM du 24 février 1986 associe le Service des Eaux et forêts au partage des ristournes suivant une clé de répartition des produits de transaction⁷⁷, confiscations, amendes⁷⁸ et saisies en matière forestière. Aujourd'hui encore, les agents disposent d'une remise de 10 % sur le montant des transactions

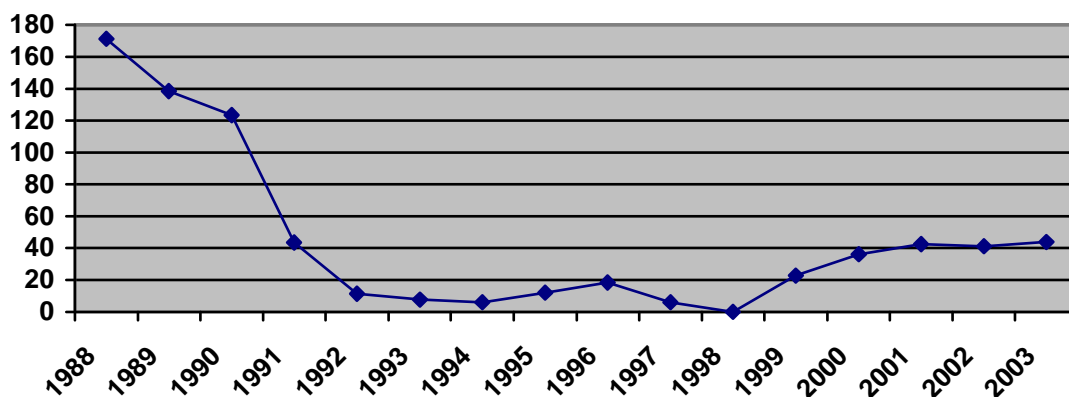
⁷⁵ le service technique responsable de la gestion des ressources forestières a été successivement dénommé DNEF (Direction Nationale des Eaux et Forêts) jusqu'en janvier 1995, puis DNRRFFH (Direction Nationale des Ressources Forestières, Fauniques et Halieutiques) jusqu'en août 1998 puis enfin DNCN (Direction Nationale de la Conservation de la Nature).

⁷⁶ 50 % en 1984 selon le rapport de la rencontre régionale de Ségou sur la gestion des terroirs sahéliens du 21 au 25 mai 1989, (page 129).

⁷⁷ Cette clé attribue 75 % du surplus au fonds forestier national et les 25 % restant entre le fonds commun des Eaux et Forêts, les agents forestiers, les agents indicateurs, le directeur général et son adjoint. Mais rien pour les populations locales génératrices de ce surplus !

⁷⁸ Selon MARIE, J., 1995, le service des Eaux et Forêts est à plus de 50% budgété sur le produit des amendes.

versées dans le budget d'Etat. Certains auteurs évoquent même la "rente" que tiraient certains agents des services techniques de l'Etat du contrôle qu'ils exerçaient sur les ressources naturelles. Mais, comme le souligne le document CILSS, 1997, "Le système de taxation provoquait une réceptivité à la corruption parmi les agents forestiers. Ce système apportait plus d'argent aux agents qui délivraient le maximum de permis de coupe et ordonnaient un maximum d'amendes." Jusqu'en 1995, les lois forestières se résument à une succession d'interdits, transformant le technicien forestier en un simple gendarme de la brousse. Si, depuis 1992, l'Etat a largement limité les moyens de son service forestier, ce « **Service de la Conservation de la Nature** » est encore aujourd'hui le seul à pouvoir octroyer les droits d'exploitation forestière, comme le permis de coupe. KASSIBO, B., 2001, souligne aussi : "l'existence résiduelle d'un cadre réglementaire et législatif à caractère répressif, qui consacre toujours dans les faits, le monopole de l'Etat sur la gestion environnementale au détriment des autres acteurs,..." **Pour la majorité de la population, le SLCN conserve son statut et son fonctionnement d'antan avec une fonction essentiellement répressive suscitant crainte et éviction chez les ruraux.** De l'avis des ruraux eux-mêmes, la différence majeure tient dans le fait qu'à présent, "on ne les voit plus circuler" dans l'espace rural. Comme on peut le constater, la fracture importante entre les ruraux et les agents de l'Etat, exacerbée dans les années 1970 et 1980, est encore loin d'être résorbée. Si les sommes légalement collectées par les agents du SLCN sont importantes, on relève toutefois qu'elles le sont moins depuis qu'on leur a supprimé une partie de leurs moyens. En effet, les recettes de transactions forestières, c'est-à-dire les amendes perçues par les agents des services techniques de l'Etat sur les contrevenants à la réglementation ont considérablement diminué depuis le changement de régime en 1991, comme le met en évidence le graphique ci-dessous.



Graphique n°4 : Recettes de transactions forestières du Cercle de Kita en F.CFA

Source : données recueillies au SLCN Kita

En ordonnée, figure le montant des transactions forestières en millions de francs CFA.

Ce graphique montre que le service forestier a perdu l'essentiel de ses ressources propres légales, mais aussi, à n'en pas douter, illégales, à partir de 1991.

La seule possibilité légale d'une exploitation locale du bois du domaine forestier de l'Etat, hors exploitation privée, semble la création des marchés ruraux de bois (MRB) ; mais, leur mise en oeuvre étant coûteuse⁷⁹ et nécessitant, au préalable, la réalisation d'un plan d'aménagement, leur création sans financement extérieur ne semble pas à la portée technique et financière d'une communauté rurale. On peut alors penser que l'obligation préalable de conception de **plans**

⁷⁹ le coût de mise en place d'un marché rural s'élève, selon BERTRAND 1998 à 10 dollars US par hectares.

d'aménagement, témoigne d'une volonté inavouée de l'Etat et de ses services techniques de garder la mainmise sur la gestion des ressources forestières. RIBOT, J., 2004 met en garde sur le fait que " Ces plans d'aménagement recentralisent toute autonomie qui pourrait être induite par le transfert des droits de gestion." et évoque une stratégie de contournement, une tendance des services environnementaux à créer des processus de planification complexes qui "sapent la notion d'autonomie locale et deviennent les nouveaux outils de contrôle central." A partir de l'exemple des plans d'aménagement forestiers, RIBOT, J., 1995 montre comment, sur la base d'une argumentation scientifique et technique, la politique forestière menée par l'Etat exclut les populations locales du contrôle et de l'exploitation commerciale des forêts au profit des services forestiers et des élites urbaines. Il est rejoint par CLOUET, Y., 1996 qui pense que : "Les approches classiques de développement rural sont souvent sectorielles et marquées par la recherche d'une meilleure productivité s'appuyant sur la rationalité des techniciens plutôt que sur les stratégies paysannes. Il s'ensuit une déresponsabilisation des communautés villageoises dans la gestion des ressources naturelles y compris dans son rapport avec leur propre développement." De plus, comme nous le développerons ultérieurement à propos de marchés ruraux de bois, au Mali, contrairement au Niger où les exploitants sont nécessairement les villageois, les permis de coupe sont le plus souvent attribués à des exploitants qui ne sont pas du « pays » ou du terroir, ce qui marginalise encore davantage les paysans. Le Mali se rapproche donc du Sénégal où le marché du bois (et du charbon de bois) est entre les mains d'une bourgeoisie puissante.

L'Etat est persuadé qu'il y a progrès lorsque la norme étatique supplante la norme paysanne. Mais le cadre légal est-il idoine pour gérer le foncier et les ressources naturelles du pays ? Après avoir étudié les problèmes intrinsèques à la légalité juridique dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, nous montrerons les effets de la pluralité des normes et des instances.

Les problèmes inhérents au cadre légal de la GRN au Mali.

Avant de souligner les problèmes inhérents au droit positif, il est utile de connaître la structure d'encadrement de l'Etat dans le domaine de la gestion des ressources naturelles.

L'appareil d'encadrement étatique

La réforme de 1996, issue des Etats Généraux du Monde Rural de décembre 1991, a institué un schéma organisationnel qui s'appuie sur le principe de la séparation des fonctions d'appui-conseil et des fonctions réglementaires et de contrôle.

Les principaux services concernés par la gestion des ressources naturelles sont les suivants :

Tout d'abord, il y a ceux qui sont rattachés au Ministère du Développement Rural :

- une direction nationale de l'appui au monde rural (DNAMR),
- une direction nationale de l'aménagement et de l'équipement rural (DNAER)
Au niveau Cercle, ces deux directions sont rassemblées au sein de la même structure : le SLACAER (Service Local de l'Appui-Conseil, de l'Aménagement et de l'Equipement Rural) qui a en charge l'encadrement de l'essentiel des activités agricoles ainsi que des vaccinations.
- une direction générale de la réglementation et du contrôle (DGRC), représentée au niveau Cercle par le SLRC (Service Local de la Réglementation et du Contrôle). Ce dernier assume essentiellement les tâches de contrôle réglementaire et sanitaire des activités d'élevage et de pêche et veille à l'application de la charte pastorale.

Le schéma ci-après montre l'organisation territoriale déconcentrée de ces services techniques.

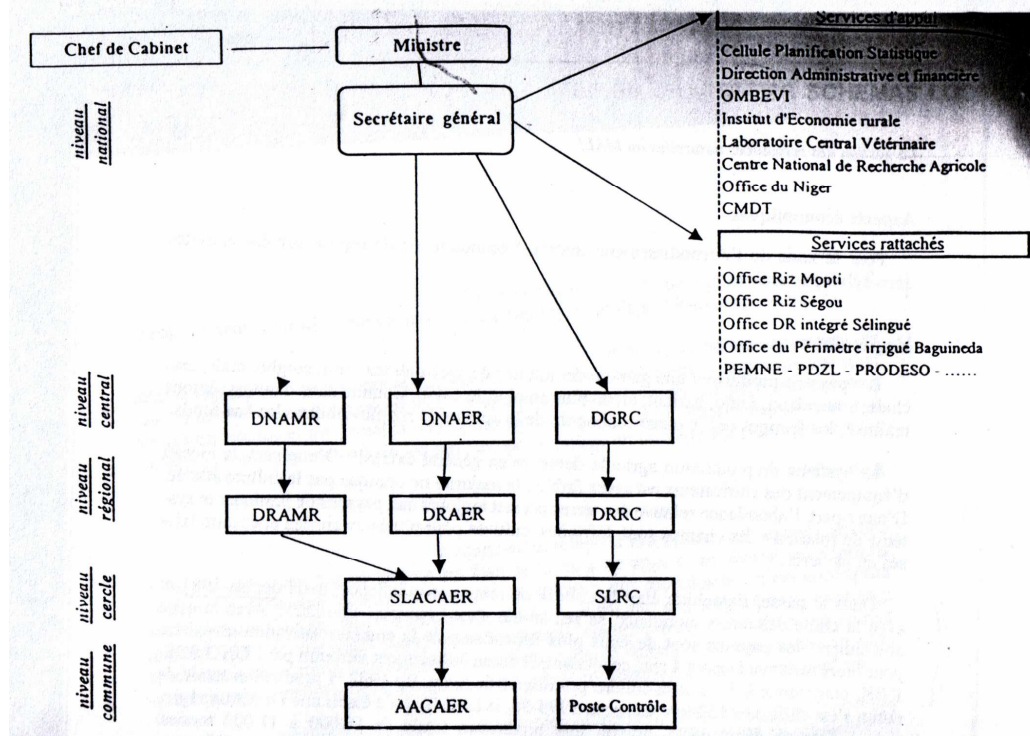


Schéma n°2 : Organisation des services techniques du Ministère de l'agriculture en 2003.

Ensuite, rattaché au Ministère de l'Environnement ("et de l'Assainissement" depuis 2005) :

- la Direction Nationale de la Conservation de la Nature (DNCN), héritière du service des eaux et forêts. Elle est représentée « localement » par le SLCN qui encadre toutes les activités d'exploitation forestière. Elle délivre notamment les permis d'exploitation.

Ainsi, la gestion des activités rurales relève d'au moins quatre directions distinctes : DNCN, DNRC, DNAER, et DNAMR. En août 2005, ont encore été ajoutées les Directions nationales des services vétérinaires (DNSV), de la pêche (DNP) et de la production animale et des industries (DNPAI). On ne peut que constater que **cette pluralité d'instances favorise le flou et les chevauchements sur les prérogatives et responsabilités des uns et des autres.**

Prenons l'exemple de l'élevage : l'Administration doit veiller à ce que soient connus et respectés les principes législatifs de la charte pastorale, le SLACAER est chargé d'effectuer les vaccinations, le SLRC des contrôles de légalité et le SLCN est chargé du contrôle des prélèvements sur le fourrage aérien et réprime les « mutilations » faites aux arbres fourragers.

CISSE et DOUMBIA 2002 relèvent qu' « il y a risque de conflit de compétence ou de confusion dans la recherche et la constatation des infractions dans le domaine forestier et le domaine pastoral qui se recouvrent en grande partie entre les agents forestiers assermentés de l'Etat et les officiers de police judiciaire, les agents assermentés des collectivités territoriales et les agents assermentés des services chargés de l'élevage. »

En matière de gestion des ressources naturelles, il y a donc une multitudes d'instances légales impliquées au sein desquelles on déplore, fait aggravant, un **cruel manque de collaboration, de coordination** et de circulation d'informations, aboutissant à un **cloisonnement et à une compartimentation entre les services.** Nous avons pu constater à Kita que la collaboration et les missions conjointes entre les services techniques de l'Etat étaient très rares. Qui plus est, des agents nous ont rapporté des cas de conflits d'intérêts, de jalousies, d'animosités et de mauvaises relations entre membres de ces différents services. Chaque direction technique est imprégnée d'une **vision technicienne très sectorisée** qui ne fait pas le lien avec des compétences voisines ou liées. A n'en pas douter, **il manque aux agents de l'Etat une vision globale de la gestion**

des ressources naturelles où ces différents éléments seraient interdépendants dans un milieu rural considéré comme un tout.

Par ailleurs, les nombreuses restructurations de directions, de leur Ministère de tutelle ainsi que **les fréquents changements d'appellations des services de l'Etat, déconcertent les paysans.** Une confusion des rôles existe aussi entre les institutions chargées de la gestion des ressources naturelles de manière générale. Certains agents de l'Etat profitent parfois de la confusion créée par les fréquents changements d'appellations et de prérogatives des services techniques de l'Etat, ainsi que de l'ignorance des ruraux, pour se livrer à des abus. Enfin, les paysans jouent également de cette confusion en s'appuyant sur les instances qu'ils leur sont les plus favorables.

Les problèmes internes au droit positif.

Les textes du **droit positif sont largement méconnus** des ruraux.

De nombreuses raisons y concourent :

- la langue française employée, qui, même si elle constitue la langue officielle, est une langue étrangère à la grande majorité des ruraux de la région d'étude,
- le vocable juridique employé est difficilement compréhensible au lettré non initié. On peut ainsi remarquer, par exemple dans le Code domanial et foncier (Ordonnance N° 00-027/P-RM du 22 mars 2000) ou dans la Loi N°96-050 du 16 octobre 1996 portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales, que le cadre juridique légal s'appuie sur des notions de droit occidental (comme celles de « meubles » et d' « immeubles ») qui sont vides de sens pour les ruraux maliens,
- le manque d'information et de sensibilisation sur ces dispositions juridiques. Par exemple, il est regrettable que la répartition du produit des taxes d'exploitation du bois ne réserve pas une part pour la diffusion des textes forestiers et la sensibilisation des usagers.
- la multitude, le flou et les contradictions inhérents à ces textes juridiques.

Nous avons pu constater que beaucoup d'agents des services techniques de l'Etat ne maîtrisaient eux-mêmes pas bien les dispositions réglementaires.

Par ailleurs, on peut remarquer que les lacunes du système législatif en vigueur proviennent en partie du fait que leur **ordre d'élaboration ne suit pas un cheminement logique.** En effet, au Mali, on a d'abord élaboré les textes sectoriels de la gestion des ressources naturelles comme les textes forestiers en 1995, puis les textes-cadres de la décentralisation, et enfin la charnière centrale que devrait être le Code domanial et foncier (Ordonnance N° 00-027/P-RM du 22 mars 2000). Ce cheminement inversé induit des contradictions, comme, par exemple, le fait que la Loi forestière N°95-004, article 51 et la Loi N°96-050 sur le domaine des collectivités territoriales stipulent que les collectivités territoriales ne peuvent gérer que les terres immatriculées en leur nom, alors que le Code domanial et foncier donne ensuite la possibilité aux collectivités territoriales de gérer les terres non immatriculées.

Nous avons relevé d'autres contradictions encore plus flagrantes entre les différents textes en vigueur :

- Selon la Loi N°96-050, art.29 : "Les taux de redevances perçues à l'occasion de la délivrance des autorisations d'accès aux pâturages sont fixés par l'organe délibérant de la collectivité territoriale (...)", alors que la Loi N°01-044 portant charte pastorale stipule en son article 28 que : "Dans le domaine forestier non classé, l'accès aux pâturages est libre et ne donne lieu à la

perception d'aucune taxe ou redevance". De plus, cette contradiction n'est pas levée par une mention qui expliciterait que le deuxième texte abroge les dispositions contraires des textes antérieurs.

- Le Décret n° 01-404 du 17 septembre 2001 déterminant les conditions et modalités d'exercice des droits conférés par les titres d'exploitation des ressources forestières, à l'article 25, autorise la coupe d'essences protégées, notamment dans le cadre de défrichements autorisés et pour le bois d'œuvre. Ces articles 25 et 26 stipulent que la coupe d'essences protégées est autorisée pour le bois d'œuvre mais pas pour le bois-énergie. Il y a là une contradiction avec l'article 26 de la Loi n°95-004 qui interdit leur abattage et leur arrachage « sauf autorisation expresse ».
- Les articles 47 et 54 de ce Décret n°01-404 subordonnent l'exploitation du domaine protégé de l'Etat et des collectivités territoriales à l'élaboration d'un plan d'aménagement, alors que l'article 15 de la Loi N°95-003 reconnaît l'exploitation dans les zones délimitées et non aménagées. De plus, Kalifa DIAKITE 2000 démontre que, dans le cadre de la SED, l'Ordonnance N°92-042 qui définit les instances d'attribution des concessions rurales est violée par la procédure légalement prévue lors de l'approbation de plans d'aménagement et de gestion des massifs forestiers des structures rurales de gestion de bois.
- Il semble même y avoir des **contradictions au sein d'un même texte de loi**. Ainsi, l'article 47 du Code domanial et foncier (Ordonnance N°00-027/P-RM du 22 mars 2000) : « (...) Lorsque l'enquête aura constaté l'existence des droits coutumiers, leur purge, qui consiste à indemniser les détenteurs de ces droits révélés, sera poursuivie selon la procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique prévue par la présente loi. (...) » paraît contraire à l'article 226 de cette même ordonnance : "Le régime de l'expropriation ne s'applique qu'aux immeubles immatriculés."

La réglementation touche même à l'absurde et à l'incitation à la fraude lorsque, comme dans le cas de l'exploitation de bois en zone incontrôlée et en matière de transport de bois-énergie, **le taux de la redevance est plus élevé que le montant de la pénalité à payer** pour la même quantité de bois. Dans ce cas, la fraude, même lorsqu'elle est avérée, est moins coûteuse que le permis de coupe !

En outre, il y a **parfois confusion entre le paiement des taxes d'exploitation et des amendes**. Ainsi, un charretier professionnel de Badinko nous dit que : " Comme j'avais dépassé la quantité autorisée, les forestiers m'ont taxé et puis j'ai vendu mon bois au marché."

Ici, le paiement de l'amende (pénalité) est vécu par ce paysan comme une transaction, une sorte de passe-droit donnant ensuite *quitus* aux pratiques illégales. Dans la même logique, nous avons précédemment cité le cas de grands propriétaires de bovins transhumants qui intègrent dans leur calcul économique le risque de concéder une bête à un agent du SLRC au cas où ils seraient pris en infraction.

Les incohérences internes au droit positif entraînent des défauts d'applications de ces mesures réglementaires. Prenons deux exemples dans le domaine forestier :

- CISSE et DOUMBIA 2002 font remarquer que la Loi N°00-044 du 7 juillet 2000 déterminant les ressources fiscales des communes des cercles et des régions est « en porte à faux » par rapport au Décret n°98-402/PRM du 17 septembre 1998 (couramment appelé « décret 402 »), fixant les taux, les modalités de recouvrement et de répartition des taxes perçues à l'occasion de l'exploitation du bois dans le domaine forestier de l'Etat. En effet, la répartition des taxes opérée entre les seules collectivités territoriales remet en cause toute l'architecture juridique et réglementaire sur laquelle s'appuie la SED.

- le Décret N°01-404/P-RM du 17 septembre 2001 déterminant les conditions et modalités d'exercice des droits conférés par les titres d'exploitation des ressources forestières n'a pas été appliqué à Kita jusqu'en 2004, notamment parce qu'il entre fortement en contradiction avec les dispositions de ce même « décret 402 » sur lequel s'appuie la stratégie de la SED. CISSE et DOUMBIA 2002 confirment qu'à l'échelle nationale, cette Loi N°00-044, remettant en cause l'architecture réglementaire de la SED, fut généralement ignorée par les agents de la DNCN. Il a fallu attendre l'année 2004 pour que de nouvelles dispositions réglementaires, et notamment le Décret N°04-137 bis, corrigent et harmonisent cette situation ambiguë.

L'impression qui se dégage est que les textes sont édictés les uns après les autres, au coup par coup, le nouveau texte venant corriger les anciennes lacunes et incohérences (et en créant parfois de nouvelles !). Un juriste malien interrogé sur ce thème nous confirme que certaines lois sont « testées » pendant quelques années avant d'être réadaptées. Certes, le Mali n'a pas l'exclusivité de cette démarche, mais beaucoup plus qu'en France, par exemple, **le droit positif évolue par corrections successives**. HUMBEY, C., 2003 écrit que : « Les textes réglementaires précisant la situation sont en cours d'élaboration. De même, un processus d'harmonisation entre les diverses lois d'orientation générale (...) et les textes régissant la GRN (...) est en cours ». **Il est donc nécessaire de procéder à une harmonisation globale des textes réglementaires** dans le cadre d'une stratégie cohérente à grande échelle afin de réduire cette progression par tâtonnement juridique.

Mais, plus que par de réelles contradictions, la réglementation légale pêche par ses non dits, ses flous et ses imprécisions.

Nombre de lois sont rendues difficilement applicables parce qu'elles disposent que les modalités de leur mise en pratique seront précisées ultérieurement par un ou des **décrets d'application**, ceux-ci **n'étant généralement pris que bien des années plus tard**. Ainsi, la Charte Pastorale (Loi N° 01-004 du 27 février 2001) votée en 2001 n'avait, cinq ans plus tard, toujours pas de décret d'application. Cela vide donc ces lois de leur applicabilité pratique, entretient le flou juridique et permet à leurs détracteurs de maintenir un *statu quo*, comme nous le montrerons à propos de la réforme de la décentralisation.

Par ailleurs, généralement, le **lien de complémentarité entre les textes n'est pas précisé et doit être déduit** par ceux qui l'appliquent. Nous pensons en particulier à la correspondance entre les lois N°00-044 et N°04-137 en ce qui concerne la question de la répartition des taxes d'exploitation forestières entre les différents niveaux de collectivités territoriales. De même, le

délit de "mutilation" punit par l'article 32 du décret N° 99-320 et l'article 82 du Décret n°99-189 / P-RM du 05 juillet 1999 n'est nulle part défini. S'il est généralement assimilé aux pratiques d'émondage des bergers chevriers, il peut aussi concerner l'élagage, l'ébranchage, l'écimage et l'écorçage, cette dernière pratique étant pourtant largement répandue chez les ruraux pour leur pharmacopée traditionnelle.

De plus, la Charte Pastorale (Loi N°01-004 du 27 février 2001) comporte certains points imprécis, voire contradictoires, comme l'accès hors pistes pastorales, la reconnaissance de droits d'usage pastoraux et la satisfaction de l'exigence d'EIE (Etude d'Impacts Environnementaux). Le principal reproche que nous ferions à cette Charte pastorale et à son décret d'application (document provisoire car non encore adopté en 2006) est qu'elle est **très mal adaptée à un contexte de tensions intercommunautaires**, comme en témoignent ses articles suivants : Article 18 : "Les collectivités territoriales assurent la gestion des pistes avec le concours des organisations de pasteurs". Article 56 : "Les collectivités territoriales doivent gérer les ressources avec la participation des organisations de pasteurs et en concertation avec les autres utilisateurs des ressources naturelles." Article 59 : les collectivités territoriales "favorisent les rencontres intercommunautaires d'échange et de dialogue et assurent l'information des acteurs...". Or, dans notre région d'étude comme dans bien d'autres, les rapports entre pasteurs nomades et élus autochtones des collectivités territoriales, lorsqu'ils existent, sont le plus souvent conflictuels, les seconds cherchant à exclure les premiers de la gestion de ressources naturelles qu'ils considèrent comme étant les leurs. Dans un contexte de tensions intercommunautaires tel que celui qui prévaut à Tambaga, l'information, la concertation et surtout le consensus ont très peu de chances de se réaliser avec les pasteurs transhumants. Ces articles de lois sont donc ambitieux et difficiles à mettre en pratique car ils reposent trop sur bonne volonté des collectivités territoriales d'associer les transhumants à la planification et à la gestion des ressources. L'application de ces dispositions législatives risque donc d'y demeurer nulle. Pire, il y a risque que la collectivité territoriale s'appuie sur cette loi pour pratiquer des discriminations communautaires dans l'accès aux ressources naturelles.

Il faut préciser enfin que **nombre de règles de fonctionnement théoriquement adaptées, équitables et durables, sont rendues caduques et même perverses par leur faible niveau d'application, lui-même dû au manque de contrôle**, en particulier dans le domaine de l'exploitation et du transport de bois. Nous y reviendrons dans le cadre de l'étude des marchés ruraux de bois.

En résumé, notre étude des textes juridiques maliens dans le domaine de la GRN fait apparaître qu'ils comprennent des incohérences, des contradictions et surtout des imprécisions. Pourtant, les problèmes en présence sont peut-être moins imputables aux manquements du cadre légal qu'au dualisme effectif des systèmes juridiques.

LE DUALISME DES SYSTEMES JURIDIQUES

Depuis l'époque coloniale, le recours, par l'Etat, à la force coercitive (collecte des impôts, travaux forcés,...), concourt à délégitimer les encadrements paysans qu'il utilise. Dès 1899, le système colonial d'administration directe organise le territoire de façon à contrôler la population indigène, placée sous l'autorité de chefs de cantons, s'appuyant à leur tour sur les chefs "coutumiers" dociles et combattant les chefs insoumis. Si la principale force du système de l'administration coloniale française est d'utiliser les encadrements existants pour asseoir son pouvoir, il n'en demeure pas moins que le système d'encadrement colonial, en ancrant l'Etat dans une logique autoritaire et étrangère aux populations, a créé un schisme entre lui-même et les encadrements paysans légitimes. Cette fracture perdure jusqu'à nos jours.

Les effets pervers de la pluralité juridique

Des paysans « délinquants »

Les droits légitimes selon les logiques sociales du territoire n'ont pas de reconnaissance juridique, ce qui maintient les ruraux dans une situation d'illégalité permanente et d'insécurité juridique. Les meilleurs exemples de cette inadéquation se trouvent dans le domaine forestier.

Des défrichements et du « bois vert » :

Au sein de la Loi n°95-004 AN/RM du 18 janvier 1995 fixant les conditions de gestion des ressources forestières, l'article 50 énonce que : " La coupe du bois vert à titre de droit d'usage dans le domaine forestier protégé de l'Etat est soumise à l'autorisation du service chargé des forêts". **Tout défrichement dans le domaine forestier de l'Etat, après avis d'une commission de défrichement, est soumis à une autorisation écrite du représentant de l'Etat, puis fait l'objet d'une redevance à acquitter auprès du Service de la Conservation de la Nature.** Or, ces dispositions sont très contraignantes et difficilement réalisables, compte tenu des réalités rurales de la région (analphabétisme, méconnaissance des lois, pauvreté, distances, enclavement,...). Imagine-t-on sérieusement un paysan du village de Kantila (commune rurale de Tambaga) parcourir une cinquantaine de kilomètres jusqu'à l'antenne locale du SCN située à Kokofata ou jusqu'à Kita pour demander une autorisation légale de couper des jeunes karités situés sur sa jachère de plus de dix ans ?

Tout exploitant forestier doit acquérir un permis d'exploitation valable un an. Mais pour pouvoir exploiter les ressources forestières, il doit, en plus, acquérir un permis de coupe. Même si la délivrance de ce permis de coupe est théoriquement gratuit, la nécessaire "mission de constatation de l'agent", elle, ne l'est pas. Une telle disposition légale, en déphasage total avec les pratiques paysannes, demeure donc très largement inappliquée dans le Cercle de Kita.

Des jachères :

Selon cette même Loi N°95-004 du 18 janvier 1995 fixant les conditions de gestion des ressources forestières, toute jachère d'une durée supérieure à dix années retombe dans le domaine forestier "protégé"⁸⁰ de l'Etat. Le Décret n° 99-320/P-RM du 4 octobre 1999, fixant les taux, les modalités de recouvrement et de répartition des taxes perçues à l'occasion de l'exploitation du bois dans le domaine forestier de l'Etat confirme, en son article 27, que "les jachères de 10 ans et

⁸⁰ Rappelons que le domaine protégé est constitué par la quasi-totalité des forêts du territoire malien à l'exclusion des forêts classées par l'Etat.

plus retombent automatiquement dans le domaine de l'Etat" sans aucune autre conditionnalités. Bien que cette durée ait été portée de cinq à dix ans en 1995, cette disposition heurte encore les pratiques paysannes de longue jachère, habituelles dans la région de Kita. En effet, si cette période légale de dix années ne pose guère de problèmes au Mali-Sud où la forte pression sur les ressources offre rarement la possibilité aux paysans de réaliser d'aussi longues jachères, en revanche, dans la région de Kita où les faibles densités de population et les pratiques extensives de longues jachères demeurent les mieux adaptées au milieu naturel, cette période est nettement trop courte. Cette disposition légale incite les paysans de la région de Kita à abrégier la longue période de repos de la terre, permettant le recouvrement de sa fertilité. En effet, le risque pour le paysan est double : non seulement sa terre peut lui être légalement retirée pour « absence de mise en valeur », mais il est également susceptible de devoir payer la taxe de défrichement pour être autorisé à remettre en culture sa parcelle. Cet exemple illustre bien **l'inadéquation des lois étatiques avec les pratiques paysannes**.

De la même manière, l'écorçage, pratique largement répandue dans cette région malinkée pour des usages thérapeutiques, est considérée comme un délit par la Loi N°95-004, article 79 : « l'écorçage, l'étêtage, l'écimage et l'abattage des arbres dans le but de nourrir les animaux est interdit ». L'abattage et la "mutilation" des espèces protégées sont punis de 5.000 à 150.000 Fcfa (article 82 du Décret n°99-189/P-RM du 05 juillet 1999). Le terme « mutilation » n'étant pas défini, l'écorçage traditionnellement pratiqué par les ruraux de la région de Kita constitue un délit.

Par ailleurs, la Loi N°95-004, en son article 17, dresse la liste de onze espèces arborées intégralement protégées sur l'ensemble du territoire national.

Prenons deux exemples significatifs de cette gageure :

- le "n'galama" (*Anogeissus leiocarpus*), une de ces essences intégralement protégées, constitue l'espèce dominante de la forêt du Samory dans le Cercle de Bankass (Région administrative de Mopti). Seule espèce de bois d'œuvre localement utilisable, elle y est donc depuis toujours fortement exploitée par la population locale comme matériau de construction.

A l'évidence, cette espèce mériterait un « déclassement local ». Pour cela, il faudrait que la loi confère à la population une possibilité d'adaptation en fonction des particularités régionales. Or, si, par l'article 18 de la Loi N°95-004, les collectivités territoriales ont la possibilité, par la prise d'un arrêté de classement, d'ajouter d'autres espèces localement rares à la liste des onze énoncée à l'article 17, en revanche, **aucune disposition n'est prévue quant à une procédure locale de déclassement d'espèces omniprésentes**. La loi devrait donc prévoir une disposition pour donner aux collectivités locales, la possibilité de demander la révision de cette liste afin de l'adapter aux réalités locales.

- parmi les onze espèces protégées figure l'arbre de « karité » (*Vitellaria paradoxa*) et le « néré » (*Parkia biglobosa*) qui sont omniprésents dans la région d'étude, à tel point que, lors d'un défrichement, le paysan, même s'il en épargne le plus possible parce que ce sont des arbres utiles pour lui, se voit d'en l'obligation d'en couper certains, sous peine d'aboutir à une parcelle arboricole plutôt qu'à un champ arboré.

S'il était possible aux collectivités territoriales d'adapter la liste nationale des essences protégées en fonction des particularités régionales, le karité, surabondant dans notre région d'étude, pourrait y être déclassé, ce qui dépenaliserait les pratiques locales des paysans.

Ces exemples illustrent une des tares majeures du système juridique légal actuel : sa très faible capacité d'adaptation aux milieux et pratiques locales. C'est aussi là un des écueils majeurs de cet Etat très centralisé.

La question des espèces protégées situées dans le domaine agricole est également emblématique de cette inadéquation. Aliou TOUNKARA, de Bendougouba, nous dit que, même pour les arbres

qui sont dans les champs : " ... si les forêts⁸¹ te voient, il faut payer pour qu'ils passent leur chemin" et que l'argent va "directement dans la poche de l'agent". En effet, l'article 17 de la Loi N° 95-004 du 18 janvier 1995 fixant les conditions de gestion des ressources forestières, stipule que **les onze espèces protégées le restent même dans le domaine agricole des particuliers**, y compris pour les opérations de taille et d'élagage ! Tout traitement de ces essences protégées (élagage, taille ou arrachage) y demeure subordonnée à l'autorisation du SCN... Ici encore, la même cause produit le même effet : la loi étant **contraignante et inadaptée**, cette **disposition n'est presque jamais respectée**.

Des infractions cumulées et permanentes...

Les délits de défrichements sont théoriquement punis d'une amende de 10.000 à 100.000 F.CFA (art. 81 de la Loi n° 95-004) et d'un emprisonnement de 1 à 3 mois. Si les défrichements "anarchiques" pratiqués par les paysans constituent la pratique illégale la plus courante, **les pratiques paysannes tombent souvent sous le coup de plusieurs infractions réglementaires cumulées**. Ainsi, un défrichement non autorisés se double souvent de coupes d'essences protégées, etc..., ce qui expose les paysans à de lourdes amendes et à des peines de prison.

...donc inapplicables.

Pratiquement aucun villageois ne se soucie de payer la taxe de défrichement, pas plus que la taxe portant sur la coupe des arbres verts dans le domaine protégé ; non seulement parce que l'autorité de l'Etat n'est pas reconnue par les populations rurales, mais aussi parce que le contrôle est rare et surtout parce que le montants de ces taxes sont trop élevés : selon le Décret 97-053/ P-RM (art.2), la taxe de défrichement en zone soudanienne s'élève à 10.000 F CFA lorsque qu'il n'y a pas de dessouchage. Si, en pratique, la disposition légale sur les jachères ne pose pas trop de problème, c'est seulement parce que **l'Etat ne la fait que partiellement respecter, faute de quoi elle reviendrait à jeter la moitié des paysans en prison**. La réalité des pratiques quotidiennes des paysans ainsi que les moyens dont disposent les services de l'Etat les obligent à **ne réprimer de manière ponctuelle et opportune que les cas les plus flagrants**. Ainsi, en 2003, un paysan qui avait défriché une grande superficie (plusieurs hectares) de manière flagrante (au bord de la piste menant à Tambaga) a été lourdement sanctionné par les agents du SLCN. C'est toute la grande famille qui a alors due être mobilisée afin de réunir les 100.000 F.CFA demandés pour la remise en liberté de l'individu. Ce cas est assez exceptionnel. Généralement, les paysans adaptent leurs pratiques pour se dérober au cadre légal. Nous avons par exemple constaté qu'ils agrandissent leurs parcelles par "rognements" progressifs des surfaces cultivées sur les brousses et prennent soin d'épargner les parties les plus visibles situées au abords des pistes. Cet exemple illustre également le fait que **le pluralisme de normes ne signifie pas que chaque système juridique s'ignore et fonctionne en vase clos. Au contraire, ils évoluent en inter-agissant l'un sur l'autre**.

La Loi N° 95-004 du 18 janvier 1995 fixant les conditions de gestion des ressources forestières est donc largement inappliquée, parce qu'inadaptée, tout d'abord, parce qu'elle ne concerne que le bois-énergie, ensuite, parce que les procédures des quotas et des coupons de transport nous paraissent inadaptées à ce milieu rural analphabète, considérant le bois-énergie comme un bien collectif ancestral légué par Dieu et qui constitue l'unique source d'énergie calorifique de la population rurale. D'une manière générale, **trop de textes restent inappliqués en raison de leur décalage trop important avec les pratiques paysannes**. Lorsque ce décalage entre les textes et les pratiques atteint un niveau rendu insupportable par leur mise en application

⁸¹ « les forêts » : comprendre : les agents du service forestier de l'Etat.

brutale par les agents de l'Etat, il provoque une telle levée de boucliers de la population que les mécontentements "remontent" à Bamako par le biais des réseaux d'influences entre personnes privées ou des députés. Dès lors, il arrive que les directions nationales fassent, sinon machine arrière, au moins donne des consignes officieuses à ses agents pour en suspendre l'application pendant quelques temps. Le chef du SLRC de Kita nous rapporte en 2004 que c'est ainsi que le Décret N°98-402 fixant le montant des taxes d'exploitation n'a jamais été appliqué.

Les pratiques nuisibles de certains agents de l'Etat

Cette situation de mise en illégalité des pratiques paysannes, s'ajoutant au manque de clarté des prérogatives des différents intervenants, aux imprécisions du droit positif et à la méconnaissance de ce droit par les ruraux, donne la possibilité à certains agents zélés ou "financièrement motivés" de sanctionner légalement et illégalement les paysans dans l'interstice de ces deux référents juridiques. Dans cette situation d'inadaptation législative, trop de latitude est laissé à l'appréciation des agents des services techniques de l'Etat, qui peuvent alors être tentés de multiplier leur maigre salaire sur les dos des paysans et surtout des bergers. La fourchette des sanctions prévues étant trop grande pour être équitable, d'une manière générale, les pénalités semblent importantes, sans que soient définis les degrés de gravité du délit, ce qui crée le risque d'un jugement arbitraire ou abusif par les agents assermentés du service des eaux et forêts.

A plusieurs reprises, nous avons vu, ou on nous a rapporté des cas où des agents du SLRC ont procédé à des "saisies" d'animaux de propriétaires en infraction, ce qui outrepassait clairement leurs prérogatives. Mais ce sont les agents du service forestier (SLCN) qui sont les plus souvent cités dans les cas d'abus de pouvoirs. Selon LAVIGNE DELVILLE, P., 2001, "Les forestiers employés avaient des salaires si bas qu'accepter des bakchich devient un complément de salaire habituel". Leurs abus seraient même une des principales causes de l'exaspération de la population ayant conduit à la révolte de 1991 et leurs exactions auraient rendues caduques ou non fonctionnelles certaines structures rurales de gestion de bois.

Nous avons effectivement constaté que les agents techniques que nous avons côtoyés pendant trois ans sur le terrain connaissent insuffisamment les lois et continuent à profiter largement (légalement : ristournes, mais surtout illégalement) de la situation actuelle. Dans la pratique quotidienne, à Kita, la délivrance des permis d'exploitation forestière par les agents du SLCN semble monnayée sans rapport avec la situation réelle de la ressource (et sans aucune participation ni information des autorités villageoises concernées), créant une situation de quasi accès libre de fait, qui favorise la surexploitation de la ressource. Nous avons également observé le cas de permis d'exploitation délivrés "depuis Bamako", ce qui est illégal. Enfin, un agent du SLCN officiant dans le sud du Cercle nous a un jour confié que c'était "avec les transhumants qu'il gagnait" l'essentiel de son argent, (sous entendu sur les amendes infligées). Ce fonctionnaire au salaire mensuel inférieur d'environ cent euros par mois possédait plusieurs voitures...

L'étude du cas des marchés ruraux de bois⁸² conforte ces positions.

Le taux de recouvrement des taxes d'exploitation forestière se situe autour de 10 % au Mali. De ce fait, la concurrence du bois provenant des zones non contrôlées (où la taxation est la moins appliquée) est défavorable aux marchés ruraux. Cette concurrence est d'autant plus "déloyale"

⁸² Leur principe de fonctionnement sera explicité ultérieurement.

que les charrettes de bois (limitées à une contenance d'un mètre cube par le permis délivré) sont, dans les zones incontrôlées, plus souvent proches de deux mètres cubes. Dans nombre de villages de la région d'étude (mais aussi dans la région de Ségou), nous avons observé la coexistence d'un marché officiel et d'un marché officieux.

Le prix du stère de bois vendu au marché (1750 F.CFA à Kita, entre 1000 et 1500 F.CFA dans le reste du Mali et 2000 F.CFA au Niger) peut paraître prohibitif par rapport au prix des ressources forestières de la zone incontrôlée. Dans une situation, à la fois de limitation géographique des marchés ruraux de bois sur le territoire et de **déficience du contrôle forestier, la taxation différentielle constitue un handicap**. BERTRAND, A., 1998 confirme que : " **le système de contrôle est (...) un élément essentiel de fonctionnement normal du système**" ; " sans un système de contrôle efficace et sans le respect des dispositions de la fiscalité différentielle, les marchés ruraux risquent d'être confrontés à d'insolubles problèmes de commercialisation".

Le contrôle du bois approvisionnant la ville de Kita semble inopérant, au vu des nombreuses créations de "chemins bis" que nous avons observé à côté des voies principales d'accès abondant l'agglomération, sur lesquelles sont postés les agents de contrôle. Selon SANOGHO et al., 2004, "l'insuffisance du contrôle de l'accès aux ressources (surveillance villageoise et police forestière) est apparue comme la contrainte essentielle à la gestion participative des forêts classées au Mali." Un des principaux points faibles du système des marchés ruraux de bois (MRB) maliens réside dans le fait que les agents forestiers du service technique de l'Etat soient cumulativement chargés de contrôler, de verbaliser, ainsi que de percevoir et de transmettre les taxes. La stratégie des marchés ruraux de bois a accordé un rôle essentiel au service technique de l'Etat, lequel s'est révélé largement défaillant. Ainsi, le système est "plombé" par ceux-là même qui doivent veiller à sa bonne marche. Il y a là un effet pervers majeur lorsque **les contrôleurs généraux du système ont beaucoup à perdre à la bonne marche du système !** On touche même à l'absurde lorsque l'on constate que la remise financière aux agents forestiers est nettement plus élevée lorsqu'il s'agit d'une zone incontrôlée. Cette taxation va donc dans le sens opposé de l'esprit de la législation puisque l'agent forestier des services techniques de l'Etat n'a aucun intérêt à assurer une mission de conseil auprès des villageois, parce que cela qui irait dans le sens d'une diminution de ses primes.

Citons d'autres effets pervers de la pluralité juridique :

Certains acteurs profitent, non seulement des lacunes et confusions actuelles des textes du droit positif, mais aussi de la dualité des référents juridiques en jouant de la dichotomie et de l'ambivalence des normes. Nous avons ainsi observé quelques cas de ruraux, en particulier allochtones, qui ont revendiqué la légalité de leurs actes pour contrer, par exemple, la décision d'une communauté autochtone qui voulait leur refuser l'accès à une ressource. On comprend la propension des allochtones à s'appuyer sur le droit positif si l'on se rappelle que, d'une part, les droits paysans sont fragilisés par le droit positif, et que, d'autre part, les droits allochtones sur les ressources naturelles sont moindres et subordonnées aux droits paysans des autochtones. LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B, décrit aussi comment, dans certains cas, les allochtones ou d'autres ayants-droits ne jouissant que de droits précaires peuvent avoir intérêt à s'appuyer sur la législation pour se défaire des liens de dépendance qui les unissent avec leurs hôtes autochtones.

Prenons l'exemple de la ressource bois.

Nous avons rencontré à trois reprises le cas d'équipes de bûcherons professionnels qui se rendaient sur les finages villageois pour couper quelques gros arbres et les débiter sur place en

planches (à l'aide d'une machine).

Deux cas de figure se posent alors :

- soit ces derniers disposent de permis de coupe délivrés par le SCN (services techniques des eaux et forêts de l'Etat) et, dans ce cas, les bûcherons ne prennent souvent même pas la peine d'informer les autorités villageoises ou communales de leurs activités sur leur finage. Ces dernières sont légalement impuissantes à influencer sur les droits de coupes émanant du droit positif et s'en plaignent régulièrement.

- soit les bûcherons agissent dans l'illégalité vis-à-vis du droit positif et, dans ce cas, ils doivent préalablement négocier avec les autorités paysannes du lieu (et, plus récemment, communales, comme on le décrira ultérieurement), sous peine de risquer d'être violemment chassés du terroir. L' "arrangement" qui est alors négocié par les autorités villageoises est le plus souvent du type : "on vous laisse couper à votre profit quatre pieds de nos caïlcedrats à condition qu'un cinquième soit débité en planches pour le village".

Prenant un autre exemple rencontré à Tinienko, à Kita dans le contexte des marchés ruraux de bois où, fait rare, les ruraux font appels aux agents forestiers de l'Etat. Les membres de la structure rurale de gestion de bois y assurent le contrôle primaire de l'activité. Lorsqu'un allochtone refuse de se soumettre aux règles relatives à l'exploitation du massif, ils font immédiatement appel au SLCN (service forestier de l'Etat) qui amende le contrevenant.

La coexistence de plusieurs systèmes de normes (locales, étatiques,...), rend complexe la question de la gestion des ressources naturelles et des droits fonciers, provoquant une certaine incertitude sur les droits, potentiellement génératrice de conflits. Les acteurs peuvent donc jouer de cette confusion, en appuyant leurs revendications sur les normes (ou leur interprétation) et les instances qu'ils jugent favorables. Même les autochtones risquent de pouvoir s'appuyer sur des normes légales qui les arrangent pour pratiquer l'exclusion communautaire, comme on le montrera plus avant par l'exemple de la convention locale de gestion des ressources naturelles de Tambaga. Les cas rencontrés sur le terrain et relatés au dernier chapitre, expriment très concrètement comment le droit positif peut perturber⁸³ la gestion locale.

La question de la sécurisation foncière semble constituer un point clé de la problématique de la réconciliation de la légalité et de la légitimité.

⁸³ c'est-à-dire « nuire » dans un contexte où le référent juridique paysan demeure le référent principal.

Vers une sécurisation du foncier et des ressources naturelles

Coexistence et insécurité juridiques

Si la notion coloniale de « terres vacantes et sans maîtres » n'a pas engendrée d'expropriations massives, elle a certainement contribué à délégitimer les droits paysans et, en milieu périurbain, à accroître l'insécurité foncière. LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B nous rapporte que, à partir de 1960, « Affirmant que la terre est à celui qui la cultive, l'Etat a parfois contribué à désécuriser les ayants droits coutumiers... ». Toutefois, dans la région d'étude, **nous n'avons pas observé de cas d'immatriculation de foncier rural, ni de vente ou de location de terres** car, d'une part, **le droit paysan demeure vivace et suffisamment sécurisant** et, d'autre part, on pourrait écrire que le droit positif "s'arrête aux limites du périurbain". En effet, dans le milieu rural (périurbain excepté), les dispositions légales ne sont ni appliquées, ni applicables en raison de l'unicité dont jouit le référentiel juridique paysan ; unicité qui suffit d'ailleurs à garantir sa sécurisation.

GOUROU, P., 1991 avance que le fait que les Gouvernements proclament que la terre leur appartient "n'a pas d'importance s'il s'agit d'une simple déclaration de principe." Il est vrai que cette présomption de domanialité n'est pas, en soi, problématique puisque, pour les ruraux, l'Etat demeure souvent une notion abstraite. Dire que la terre lui appartient dans un contexte où ils n'en voient pas les manifestations sur un espace qui est "approprié " par la communauté, revient un peu à dire que la terre est empruntée aux esprits du lieu ou à Dieu. Cela est vrai tant qu'il n'y a pas de manifestations concrètes et visibles de ce droit légal. En ce sens, on rejoint en quelque sorte la conception paysanne selon laquelle les droits fonciers individuels sont essentiellement des droits d'exploitation et d'organisation et non pas d'appropriation. Dieu ou l'Etat, il y a toujours un propriétaire éminent. Mais "Dieu n'immatricule pas sa terre" ! Les problèmes apparaissent dès lors qu'il y a manifestation concrète de ce droit éminent. Nous le montrons dans cet ouvrage, par exemple, avec le cas des transhumants ou bien encore des interventions des agents des services techniques de l'Etat. LAVIGNE DELVILLE, Ph., 1998 pense également que " les systèmes fonciers coutumiers sont bien moins insécurisant qu'on le dit souvent : **ce sont les contradictions entre normes locales et normes étatiques qui créent le flou et l'insécurité.**" et de poursuivre : "la demande des ruraux pour un "papier" vise plus à se protéger contre les effets possibles de la législation nationale qu'à sécuriser les droits remis en cause localement." LAVIGNE DELVILLE, P., 1999 écrit également : « la pluralité juridique provoque une incertitude sur les droits, non parce que les règles et les droits fonciers sont ambigus aux yeux des acteurs locaux, mais bien parce qu'ils sont susceptibles d'être remis en cause, et annulés, par recours à la loi de l'Etat » (ou a des autorités étatiques). Pour les socio-anthropologues, c'est donc bien le pluralisme juridique (la coexistence de deux systèmes de normes foncières) et non l'inadaptation des logiques coutumières au nouveau contexte démographique et économique, qui est à l'origine de l'ambiguïté sur les droits et des disfonctionnements constatés. CHAUVEAU et LAVIGNE DELVILLE, 1998, B, confirment que : " c'est la multiplicité non régulée des instances d'arbitrage qui pose problème".

Même si la législation légale est demeurée peu appliquée, la **coexistence des différents régimes juridiques crée des incertitudes sur les droits et produit un certain nombre d'effets pervers**. Le fait qu'il y ait plusieurs systèmes auxquels les individus peuvent faire référence, suivant qu'ils peuvent tirer profit à leur avantage de l'un ou de l'autre, se traduit par ce que GUYON, G., 1990 nomme une " **déresponsabilisation d'ensemble**" : d'un côté les sociétés locales qui ne peuvent faire respecter de « plein droit » des règles de gestion sur des espaces qui ne leur « appartiennent pas » ; d'un autre côté, l'Etat qui ne peut assurer avec ses très faibles moyens, un

contrôle ou une gestion efficace sur de très vastes espaces. **Il en résulte une gestion duale et dérégulée qui risque, en ce qui concerne les ressources naturelles, d'engendrer une surexploitation, par effacement de l'efficacité issue de l'unicité des règles et des instances d'arbitrage. Cette situation crée des ressources d'accès libre**, résultant de la défaillance des encadrements, là où existaient des ressources communes d'accès limité. C'est la fragilisation des règles paysannes par un droit positif d'application partielle, ponctuelle et partisane et, de l'autre côté, la non application des règles du droit positif qui, tend à créer de l'accès libre de fait ; ce dernier se trouvant encore renforcé par le fait que les prélèvements ne sont plus limités par l'autoconsommation villageoise mais font l'objet d'enjeux commerciaux croissants. On a soustrait la prérogative de gestion des ressources naturelles aux populations locales, engendrant le plus souvent une précarisation des droits qui conduit à l'attitude d'exploiter tout et tout de suite sans souci du lendemain, ce qui nous amène à évoquer la "tragédie de la gestion publique". MARIE, J., 1995 écrit aussi que cette déresponsabilisation n'a laissé d'autres choix aux paysans que de "se comporter comme des prédateurs furtifs des ressources dont ils étaient autrefois gestionnaires". Certains ruraux nous ont même dit regretter la période où l'espace rural était contrôlé par les techniciens ! Si, pour certains, le principal avantage de l'avènement de la décentralisation réside dans le fait qu' "on ne voit plus les agents des eaux et forêts sévir en brousse", d'autres, au contraire, déplorent ce retrait en établissant un lien direct avec la diminution des surfaces forestières qu'ils observent. De tels propos sont inquiétants car ils induisent, d'une part, que certains discours sur la gestion des ressources naturelles ont fini par imprégner les esprits, et, d'autre part, que **les décennies d' « ingérence étatique » dans la gestion des ressources naturelles sont parvenues à faire disparaître le sentiment de responsabilité des ruraux.**

Le système juridique paysan que nous avons observé semble viable, adaptatif et apte à gérer localement les droits fonciers en garantissant une sécurisation foncière suffisante. Que se soit dans le domaine de la gestion foncière comme dans celui des ressources naturelles, c'est le pluralisme des règles et des instances de régulation qui crée l'insécurité sur les droits. Pour réduire ses effets pervers, il convient donc de réfléchir à l'articulation de ces deux systèmes juridiques.

La sécurisation foncière par l'articulation des deux systèmes de droits

Le concept de sécurité foncière est difficile à définir : c'est une question de perception, un droit ressenti par le propriétaire d'une parcelle d'en disposer sans entrave. La sécurisation foncière est un concept opératoire que LAVIGNE DELVILLE, P., 1998 A définit comme : "le processus par lequel les droits sont reconnus et garantis." ; ou encore, dans LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B, comme : "le résultat de l'accord entre les pratiques de l'individu et les normes sociales du groupe où il évolue".

La sécurisation foncière conditionne l'investissement foncier. Ainsi, nous avons montré qu'un navetane aux droits fonciers très précaires ne peut guère investir dans la réalisation d'ouvrages anti-érosifs. "Comment un agriculteur pourrait-il investir dans son champ du travail et du capital s'il n'en est pas propriétaire ? " s'interroge GOUROU, P., 1991. Seule une sécurisation dans la durée permettrait la croissance agricole. Selon CHAUVEAU et MATHIEU, in LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B : " L'enjeu de la sécurisation foncière porte non pas tant sur la portée ou la nature des droits que " sur le fait que **ces droits ne puissent être subitement contestés ou remis en cause et donc qu'ils soient reconnus et légitimés** et puissent être défendus par les instances d'arbitrage reconnues." L'enjeu de la sécurisation foncière au Mali résiderait donc dans

la définition de règles d'accès et de gestion claires, reconnues et acceptées par tous les acteurs concernés.

Si ce principe semble faire l'unanimité, les voies et moyens d'y parvenir divisent les auteurs. Deux approches se dégagent : la logique de l'enregistrement, que nous décrivons ci-dessous et l'approche patrimoniale que nous décrivons plus avant.

La logique de l'enregistrement

La logique de l'enregistrement vise à articuler les droits positifs et locaux en donnant une reconnaissance juridique aux systèmes fonciers locaux. La mise en œuvre d'outils pour réaliser cette articulation (ou intégration des droits locaux dans le droit « positif ») semble être l'approche privilégiée par l'Etat et ses partenaires internationaux. Plusieurs modèles sont proposés :

L'immatriculation par le titre foncier

Les systèmes coloniaux ont introduit cette procédure qui, consistant à **enregistrer dans un registre foncier un droit de propriété privée qui s'applique sur une parcelle donnée, se traduit par l'enregistrement de droits locaux existants dans le droit positif.**

Si cette procédure d'immatriculation foncière demeure omniprésente dans le cadre juridique actuel du Mali, comme l'illustre le fait qu'elle occupe 34 articles sur les 276 que compte le Code Domanial et Foncier (Ordonnance N° 00-027/P-RM du 22 mars 2000), néanmoins, **la procédure est longue et coûteuse pour le demandeur**, car il faut borner, cadastrer, via un expert-géomètre, enregistrer, puis payer l'impôt chaque année, **ce qui compromet fortement son applicabilité, en particulier en milieu rural.** Un grand nombre d'intervenants du développement s'accordent aujourd'hui sur le fait que l'immatriculation massive "par le haut" n'est pas souhaitable.

Le cadastre

Le mot « cadastre » est notamment formé de la racine grecque "kata" qui signifie "de haut en bas". Il est un : "registre public définissant dans chaque commune la surface et la valeur des biens-fonds et servant de base à l'assiette de l'impôt foncier"⁸⁴. Depuis la Colonisation il est souvent considéré comme un indispensable facteur de développement. Ainsi, pour GOUROU, P., 1991, le "cadastre" est l'instrument indispensable d'une économie agricole progressiste". De même, ORSENNA, E. (rapporté par Spore n°48), se demande : « Sans cadastre, c'est-à-dire sans propriété clairement définie, comment bâtir le progrès ? »

Aujourd'hui, l'Etat malien ne s'est pas départi de cette idée, car il vise toujours la généralisation du cadastre, non seulement au bâti, mais à l'ensemble du territoire, comme l'atteste le Code domanial et foncier (Ordonnance n° 00-027/P-RM du 22 mars 2000) qui stipule, par exemple, en son article 49, que : "il est institué dans toutes les communes du Mali un cadastre...". Les discours des gouvernants maliens confirment cette orientation. Ainsi, le quotidien malien "Les Echos" du 17 juin 2005 rapportait les propos suivants : « Le ministre des Domaines de l'Etat et des Affaires foncières, Mme SOUMARE Aminata SIDIBE a expliqué le 16 juin 2005 aux élus de la nation que les tâches prioritaires consistaient à **l'immatriculation de**

⁸⁴ D'après le Petit Robert, 1988.

toutes les terres, l'assainissement du foncier, sa sécurisation, la promotion des investissements privés, (...), la mise en œuvre du cadastre, la relecture du code foncier et la création de réserves foncières de l'Etat (...) ».

Enfin, cette systématisation géographique du cadastre est confirmée par la Loi n°06-045 du 5 septembre 2006 portant Loi d'Orientation Agricole (LOA), en son article n°77 : « (la politique foncière agricole) repose sur **l'institution du cadastre au niveau de chaque collectivité territoriale** afin de préciser toutes les indications relatives aux terres agricoles. »

Les investissements des organismes internationaux de coopération semblent également aller dans ce sens. Ainsi, **le projet de gestion du patrimoine foncier communal (PAFOC)** est chargé de mettre en œuvre un SIF (Système d'Information Foncière) créé avec le concours de la coopération allemande. Financé depuis 2003 pour une durée de sept ans par des fonds allemands à hauteur de 2,6 milliards de F.CFA (sur un total de 3,3 millions d'euros), le PAFOC a pour but de répertorier les parcelles publiques et privées dans les 703 communes maliennes. Selon le quotidien officiel "L'essor" n°15458 du 23 mai 2005, "il fournit des informations sur la vocation des parcelles mais également sur leur état (cas de litige)". Le PAFOC, qui ne couvre, dans sa première phase, que les communes urbaines de Ségou, Kati et Koulikoro ainsi que les communes rurales de Macina, Barouéli et Markala, doit ensuite être étendu à l'ensemble du territoire national. S'il propose, dans un premier temps, de répertorier le foncier, son objectif final est l'enregistrement, comme le souligne d'ailleurs le quotidien national L'Essor n°15490 du 07/07/2005 à propos du PAFOC : « le ministère des Domaines de l'État et des Affaires foncières a mis sur pied un vaste programme destiné à recenser, identifier, évaluer et **enregistrer toutes les terres du pays**. Ce travail d'Hercule **devra aboutir à un cadastre** polyvalent et fiable à l'usage des communes. (...) ».

« Travail d'Hercule », en effet ! Pour LAVIGNE DELVILLE, P. et al., 2001, « La diversité des formes d'arrangements et leur grande flexibilité interdit de prétendre les codifier, en tout cas à l'échelle nationale. » Nous pensons, comme Pierre GOUROU, 1970 que "La cadastration, en fixant le statut de la terre, ne peut manquer de porter un coup mortel au vague et au fluide de la propriété collective". LUQUIAU, C., 2002 conclut justement : "La mise en place des cadastres pour toute commune risque de soulever un fort mécontentement... ou de ne pas être réalisée... ". Nous pensons, avec ces auteurs, que **cette démarche, parce qu'elle procède d'une vision obsolète et réductrice du foncier paysan, est, d'une part, trop ambitieuse et, d'autre part, inadaptée et dangereuse**. Si l'on pourra certainement cadastrer les parcelles bâties en milieu urbain, **l'étendre aux terres agricoles est une entreprise qui nous paraît peu réalisable avant longtemps**. Souhaiter sa généralisation à l'intégralité du territoire malien est la preuve de l'irrationalité de la volonté normative du pouvoir.

Toutefois, au-delà de cet objectif toujours affiché de manière intangible, **l'Etat, d'une part, sait pertinemment qu'il n'a pas la capacité de généraliser à l'échelle nationale le cadastre avant longtemps**, et, d'autre part, s'il cherche les moyens de conserver son contrôle éminent sur le « domaine national » et sa main-mise sur les ressources naturelles, **son attitude est ambiguë et hésitante car, en réalité, il s'interroge, avec ses partenaires internationaux, sur le meilleur moyen d'y parvenir sans provoquer trop de perturbations sociales**, ces dernières pouvant lui nuire gravement.

Si nous aurons l'occasion de vérifier cette forte hypothèse, l'étude du cas des Plans Fonciers Ruraux nous donne une idée des difficultés auxquelles pourrait être confrontée une généralisation de la démarche foncière d'enregistrement.

Les Plans Fonciers Ruraux

Ils relèvent, par une conception technique originale appuyée par la technologie GPS, d'une **démarche cadastrale simplifiée qui consiste à recenser les droits existants** sur les terrains ruraux (selon une procédure de déclaration contradictoire), d'une part en fixant les limites géographiques sur une carte au 1/10 000^{ème}, et, d'autre part, en répertoriant chaque parcelle recensée et en les décrivant dans un registre. Ce procédé vise à identifier les biens et les droits existants pour faciliter leur sécurisation et, ultérieurement, leur reconnaissance juridique. Selon LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B, son objectif est de : "élaborer une documentation foncière à buts multiples, à travers la cartographie de ces droits et leur inscription dans un registre foncier." Préparés dès 1985, les Plans Fonciers Ruraux ont été mis en œuvre en Côte d'Ivoire en 1990 (mais interrompus en l'an 2000 en raison de la guerre civile), puis au Bénin et en Guinée entre 1992 et 1994. Dans ces deux derniers pays, ils étaient intégrés à des projets d'aménagement et de GTV (gestion de terroirs villageois) dans le cadre du projet PGRN (projet de gestion des ressources naturelles) de la Banque Mondiale. L'évaluation de la phase pilote quinquennale a montré sa faisabilité économique (compter de 3000 à 7000 F.CFA par hectare) ainsi que sa pertinence technique (sur le plan topo-cartographique) tout en soulignant quelques limites. Cette démarche innovante permet de sortir de l'impasse de l'immatriculation au profit d'une **démarche plus légère, partant de la transcription de l'existant** (et donc d'une apparente neutralité) et qui **permet une reconnaissance formelle de droits locaux**. Des comités villageois *ad hoc* sont chargés d'actualiser les informations foncières. Les droits paysans y sont superposés à un droit positif reconnu comme exclusif ; mais l'on doit veiller à ce que le passage de l'un à l'autre n'exclue pas les usagers aux droits les plus précaires. En effet, nous avons précédemment montré que le **système foncier s'appuie largement sur une délégation de droits articulée sur plusieurs niveaux**, ce qui fait sa souplesse, synonyme de sécurité foncière. Or, **cette démarche ne permet pas de le retranscrire**, ou très imparfaitement, car enregistrer des droits paysans sur une parcelle consiste à mettre un seul nom, celui du détenteur du droit, en regard d'une parcelle, à l'exclusion de tous les autres.

Les limites de la démarche d'enregistrement :

Qu'il s'agisse, du cadastre, des plans fonciers ruraux et, dans une moindre mesure, de l'immatriculation foncière, certaines caractéristiques communes se dégagent de la logique d'enregistrement :

- A l'instar des Plans Fonciers Ruraux, une **simplification de ces droits est inévitable** (ce qui les vide de sens) pour aboutir à une information gérable. Comme l'écrit justement P. D'AQUINO, in LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B, : " il est impossible de cartographier de façon explicite tout le foncier coutumier existant, et sa diversité, sur une simple carte, ..., la diversité des règles sur un même espace dépassant largement toutes les possibilités de légendes cartographiques lisibles."

La logique d'enregistrement se heurte donc à d'importantes **difficultés techniques** pour parvenir à capitaliser et à représenter la combinaison des modes d'appropriation et la nature exacte de droits d'usage variables dans l'espace et dans le temps. En effet, même avec l'accompagnement d'un important travail socio-anthropologique, il semble difficilement imaginable qu'un outil d'enregistrement foncier soit en mesure de retranscrire fidèlement l'ensemble des types de droits emboîtés sur un même espace. Vu la complexité et la grande mobilité des droits fonciers, un tel

outil demeure obligatoirement imparfait car il doit, par exemple, s'arrêter à un certain niveau de délégation de droits.

- Une fois l'outil réalisé, il semble également **difficile d'instaurer un mécanisme efficient et pérenne de maintenance (mise à jour) à un coût supportable**. A ce propos, Agridape 2003 relève que : " Une fois la terre enregistrée, des transactions foncières informelles se poursuivent selon le mode coutumier. De ce fait, les registres se trouvent rapidement surannés". En effet, la possibilité de prendre en compte l'évolution permanente de ces droits complexes semble douteuse.

- Nous sommes en présence d'une logique qui procède d'une **vision descendante, technicienne et réductrice** qui reproduit la primauté du droit attaché au sol (droits d'exploitation agricole) sur les autres modes d'appropriation des ressources renouvelables : modes d'exploitation non agricoles, modes de faire-valoir indirect, clause non foncière des droits,... **Il semble y avoir derrière cela une volonté normative de l'Etat et une tentative pour réconcilier droit positif et droit paysan (au détriment de ce dernier)**. Plutôt qu'une articulation ou une reconnaissance, **il y aurait alors aliénation et même disparition des droits paysans par leur intégration dans le droit positif**, avec blocage des mécanismes adaptatifs de régulation de la gestion locale et de l'accès au foncier. Cette démarche d'enregistrement pourrait donc n'être justifiée que lorsque la terre est entièrement défrichée et que les parcelles sont devenues fixes, ce qui est très loin d'être le cas dans notre région d'étude. Au sud du Mali, où la différenciation entre ager et saltus est réalisée, si on pourrait imaginer appliquer cette démarche à l'ager, quid du saltus ?

Selon LAVIGNE DELVILLE, P., 1999, " La régulation foncière devient une action administrative, liée à l'enregistrement des mutations, et non plus un mécanisme sociopolitique arbitré par des autorités coutumières." On peut donc craindre que cette **logique où il revient *in fine* à l'Etat de gérer seul les droits fonciers locaux** ait des impacts déstructurant sur le fonctionnement de la gestion foncière locale et donc sur l'ensemble des rapports sociaux de la société rurale. A ce propos, nous citerons CHAUVEAU et LAVIGNE DELVILLE, 1998, B : " fixer les droits en les enregistrant, et même codifier les règles foncières indépendamment des procédures et des institutions qui les mettent en œuvre, n'est pas renforcer les systèmes fonciers locaux : c'est au contraire transformer profondément leur logique propre." A ce propos, KARSENTY, A., 1998 dénonce une tentative de "traditionnaliser les coutumes", c'est-à-dire de transformer des pratiques vivantes, fondées sur des règles contextuelles et évolutives, en systèmes figés aux règles immuables, sous la dépendance d'un espace moderne. En effet, tenter de concilier des logiques aux principes contraires (inégalitarisme, communautarisme et inaliénabilité d'une part, égalitarisme, individualité et aliénabilité de la terre d'autre part), ne peut aboutir qu'à un échec ou à ce que KARSENTY décrit comme " un cloisonnement entre les terres de coutume et l'espace d'application du droit moderne". Tout comme les "coutumiers" coloniaux qui relevaient d'une tentative de figer les règles de fonctionnement du système juridique traditionnel au détriment des pratiques dynamiques des acteurs, **les outils d'enregistrement foncier semblent donc inaptes à s'articuler avec la complexité et l'évolution inhérentes aux logiques foncières paysannes en Afrique** de l'Ouest ; ces dernières ayant permis, depuis 50 ans, le maintien d'une agriculture familiale qui devient l'alpha et l'omega du développement pour nourrir la planète. Ainsi, c'est certainement grâce à ces logiques qu'il n'y a pas, dans notre région d'étude, de paysans sans terre et qu'il y en a peu en Afrique.

- Enregistrer des biens et des droits sur un outil cartographique sans que soient au préalable clarifiées ou adaptées les règles juridiques **suscite des réticences de la population qui**

s'interroge sur la finalité et les utilisations qui seront faites de ces informations.

CHAUVEAU et al., in LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B, observent ainsi que : " à tort ou à raison, la grande masse des agriculteurs a du mal à concevoir qu'il n'y ait pas d'enjeu autre que technique et économique à l'opération".

La population peut légitimement penser que les Plans Fonciers Ruraux **serviront d'assiette à l'institution d'un nouvel impôt foncier** ou d'un système d'immatriculation généralisant la propriété privée. La Loi n°06-045 du 5 septembre 2006 portant Loi d'Orientation Agricole confirme d'ailleurs, en son article n°78, que c'est ce que vise l'Etat malien par la généralisation du cadastre : « **L'Etat définit un régime fiscal applicable à la propriété foncière agricole et à l'usufruit des terres** ». Cela pose également le problème du financement de l'Etat et des collectivités territoriales ; c'est pourquoi l'on développera cette question dans la partie suivante avec l'exemple du coton.

Pour LE ROY, E., 1998, B, "un bon outil ne fait pas nécessairement une bonne politique. Ainsi, la neutralité de l'outillage peut faire l'objet d'interprétations ou de réappropriations". En effet, même si tel n'est pas explicitement leur objectif initial, **les outils d'enregistrement foncier peuvent ensuite servir à l'établissement d'un système de propriété privé**. Ainsi, à propos des Plans Fonciers Ruraux, MARIE, J. 1998, s'appuyant sur BASSET, Th. J., écrit que : " une telle cartographie révèle en réalité le modèle de développement de ses promoteurs, le gouvernement ivoirien et ses bailleurs de fond : restructurer le secteur agricole au sein d'un cadre capitaliste officialisé". De même, l'établissement du PFR guinéen se réalise dans le cadre du PGRN, programme de la Banque Mondiale que l'on sait globalement promotrice de la logique privative.

- La **démarche possède un fort potentiel de génération de conflits**, et ce, notamment en raison de la nécessaire fixation de limites qu'elle suppose. Forcément imparfait, les outils d'enregistrement des droits fonciers paysans risquent de privilégier les seuls droits de culture, qui, s'ils sont les plus évidents car visibles, sont pourtant les plus précaires, c'est-à-dire les moins importants en terme social, comme nous l'avons montré au chapitre précédent. A l'inverse, privilégier les droits organisationnels d'appropriation risque d'exclure les tenanciers des droits les plus précaires, comme cela s'est produit au Niger. Cela y a également intensifié la course au défrichement. Dans tout les cas, **simplifier et figer ou même simplement écrire ces droits fonciers est une démarche fortement déstabilisante sur le plan social, et donc potentiellement très conflictuelle**. D'ailleurs, les problèmes soulevés par les PFR seraient une des nombreuses causes de la guerre civile en Côte d'Ivoire.

La République du Mali **souhaite inscrire l'ensemble de son territoire national dans un outil foncier d'enregistrement comme le cadastre**. Les grands bailleurs de fonds continuent d'en soutenir sa généralisation, le plus souvent dans une finalité (avouée ou non) de propriété privée, qui requiert automatiquement une purge des droits paysans.

Pourtant, la majorité des auteurs s'accordent aujourd'hui sur le fait que les **démarches "géométriques"** de la logique d'enregistrement **sont incapables de représenter fidèlement les systèmes fonciers africains** et que, par conséquent, comme l'écrit MARIE, J., 1998 à propos des SIG, il convient de **limiter leur utilisation au rôle de support** (pour stocker et traiter des données) **de la négociation entre acteurs** et non pas de les utiliser comme un outil de rationalisation simplificatrice de l'espace ou comme un outil normatif d'autorité.

Plutôt que l'instauration d'un de ces deux système de droits, la meilleure solution ne résiderait-elle pas dans leur articulation ? C'est du moins l'hypothèse que nous posons à ce stade de notre argumentation. Cette articulation passe-t-elle nécessairement par une formalisation écrite des actes fonciers ?

La sécurisation foncière par la formalisation des actes fonciers

Selon LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B, à l'image de la pluralité des normes juridiques, la sécurisation foncière passera par une articulation entre les sécurisations par les normes locales et par l'Etat. " Il s'agit de permettre aux acteurs de sécuriser, par le recours à l'Etat, les droits ou les arrangements légitimes selon les normes locales ".

Les dispositions actuelles du droit positif permettent déjà de sécuriser les droits paysans par un "papier" légal, mais les articles n°60 à 73 du Code des collectivités territoriales (Loi N°95-034 du 12 avril 1995), qui tentent de codifier les encadrements paysans en les articulant avec les collectivités territoriales et le droit positif, demeurent largement méconnus et inappliqués en milieu rural. Les articles n°43 à 45 du Code domanial et foncier (Ordonnance n° 00-027/P-RM du 22 mars 2000) confirment la reconnaissance des droits coutumiers et leur possibilité de les traduire en titre de propriété. Ainsi, son article 44 énonce que : "les droits coutumiers (exercés collectivement ou individuellement) peuvent faire l'objet d'une enquête publique et contradictoire donnant lieu à la délivrance d'un titre opposable aux tiers qui constate l'existence et l'étendue de ces droits" (mais ce qui n'est pas une immatriculation). Ce code permet donc la transcription de droits coutumiers en droits de propriété par la procédure de la concession rurale. En ce sens, la reconnaissance écrite des droits coutumiers est intéressante. C'est déjà ce qui se fait dans certaines régions, comme au Burkina-Faso, où des paysans font enregistrer des transactions devant notaire (bien que de tels papiers soient illégaux...). Cette reconnaissance écrite rend également possible l'indemnisation des détenteurs de droits paysans selon la procédure d'immatriculation pour cause d'utilité publique, même si on a montré que cette dernière est mal adaptée au contexte rural parce qu'elle est longue et coûteuse.

De plus, comme le précise l'article 47 de ce Code domanial et foncier : " Lorsque l'Etat veut disposer des terrains en vue de leur attribution à une collectivité territoriale, l'indemnisation des détenteurs des droits coutumiers est à la charge de celle-ci.", ce qui constitue un progrès, même si cela n'incite pas la collectivité territoriale à engager cette procédure. Ainsi, toujours au Burkina-Faso, on a constaté que les seuls terrains que des communautés paysannes (ou des particuliers) faisaient immatriculer étaient ceux sur lesquels s'exerçaient une menace d'expropriation par l'Etat, ce qui souligne la portée limitée de cette démarche.

Par contre, on peut déplorer que ce Code domanial et foncier tende à favoriser les ayants droits principaux (chefs de ménage des familles pionnières) aux détriment des ayants droits secondaires : femmes, jeunes et autres. Surtout, **il ne permet pas de retranscrire toute la subtilité du système foncier paysan basé sur une délégation de droits articulée sur plusieurs niveaux**. Si une certaine ouverture du droit positif vers le droit coutumier est réalisée, ce Code domanial et foncier (Ordonnance N°00-027/P-RM du 22 mars 2000) prolonge la fracture juridique entre droits positifs et paysans, car, d'une part, ses dispositions restent étrangères aux paradigmes sociétaux du milieu rural, et, d'autre part, elles **ne reconnaissent pas les pratiques foncières locales comme a priori légitimes en matière de gestion locale de première instance**. Comme l'écrit DIALLO, M., 2001, " rien n'est véritablement en place pour garantir la légitimité des droits coutumiers."

Par ailleurs, on peut reprocher au présent Code domanial et foncier de relever **davantage d'une subordination du droit paysan au droit légal plutôt que d'une réelle articulation**.

En effet, **il aboutit, in fine, à la propriété privée et à la disparition des droits paysans par leur transcription et intégration dans le droit légal**. Dans ces conditions, il atteint le but

opposé à celui affiché : plutôt qu'une sécurisation des utilisateurs ruraux par articulation des deux systèmes de droits, il amène une précarisation des droits paysans. Enfin, la rigidité de ses principes **ne prévoit pas la possibilité d'une adaptation aux différents contextes locaux**. De ce fait, il fige et réduit un système juridique paysan dont nous avons montré que le caractère et la force résident justement dans sa complexité, son adaptabilité et son dynamisme.

La propension théorique de l'Etat malien pour l'enregistrement foncier est mise à défaut par le manque de moyens et la complexité pratique de sa mise en œuvre. Dans notre région d'étude, le pouvoir central n'a jamais pu imposer suffisamment son emprise pour pouvoir traduire en pratique cette idéologie.

Mais ne nous attardons pas davantage sur ces aspects de sécurisation foncière, pourtant omniprésents dans la littérature et les recherches en cours sur le foncier, car, **dans notre région d'étude, le besoin de formaliser les actes fonciers ne semble pas se poser, en raison de la vivacité des logiques paysannes**, de leurs règles et de leurs instances ; leur prépondérance s'avérant encore globalement assez sécurisante pour les paysans de la région de Kita.

En revanche, on peut se demander si le nouveau cadre juridique et les instances de la décentralisation territoriale sont en mesure de remettre en cause cette situation ?

Changements et enjeux du nouveau cadre décentralisé :

La réforme de la décentralisation permet-elle de réduire le schisme entre l'Etat et la population, en réalisant une meilleure adéquation entre les pratiques paysannes et les textes du droit positif ? C'est ce que nous allons maintenant tenter de percevoir par l'étude de la place des encadrements paysans dans les cadre juridique décentralisation puis par l'exemple des textes forestiers.

Examinons la place des instances paysannes dans le cadre juridique décentralisé.

Les articles n°63 à 69 du Code des collectivités territoriales (Loi N°95-034 du 12 avril 1995), disposent que **le chef de village, sous l'autorité du maire**, veille à l'application des lois, des règlements et des décisions des autorités communales, il est chargé du maintien de la tranquillité et de l'ordre public ainsi que la protection civile de la communauté, il veille à la propreté et à la salubrité, à la mobilisation des populations, il assiste le receveur municipal dans le recouvrement des impôts et taxes et le maire dans les opérations de recensement.

L'article n°72 de ce même code énonce que **les encadrements paysans "sont obligatoirement consultés** pour les litiges domaniaux et fonciers, la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles, etc." mais **aucune autre disposition ne précise les modalités de ces consultations** : ni fréquence des réunions, ni surtout la nécessité de traces écrites. L'article 17 stipule que " le Conseil Municipal est tenu de prendre l'avis du ou des conseils de village", notamment en ce qui concerne les domaines suivants : " la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles, la gestion du domaine public et privé communal, le cadastre, le schéma d'aménagement du territoire communal et les POS ". On peut cependant déplorer que, si le maire doit théoriquement consulter les autorités traditionnelles, aucune obligation concrète n'est faite au conseil municipal de prendre en considération l'avis des encadrements paysans.

Par ailleurs, nous montrerons que les mécanismes informels de recouvrement des impôts communaux qui font la preuve de leur efficacité, se réalisent de manière interne et en dehors de

toute réglementation légale. Ainsi, on peut déplorer que les lois de la décentralisation n'aient prévu aucune disposition réglementaire officialisant la responsabilisation déléguée des autorités traditionnelles dans le processus de mobilisation des ressources locales.

S'il mentionne et implique les chefs de village, le cadre légal les considère toujours comme de simples facilitateurs et exécutants des décisions du conseil communal. Ils semblent en effet avoir plus de devoirs que de droits. Les gestionnaires quotidiens des droits paysans sont donc formellement relégués au rôle d'assistant et d'exécutant, alors que, dans la pratique, en l'absence de transferts de domaines fonciers et de compétences en gestion des ressources naturelles, les encadrements paysans demeurent les véritables gestionnaires des espaces ruraux. **Les nouvelles dispositions législatives prolongent donc le décalage existant entre le droit positif et les pratiques quotidiennes des paysans et de leurs encadrements.**

Prenons ensuite l'exemple des textes forestiers :

Les textes forestiers ont fait l'objet de modifications dans les années 1990 afin d'en ôter les mesures les plus coercitives et impopulaires tout en les mettant davantage en phase avec les nouveaux textes de la décentralisation. Si cette réforme de la législation forestière corrige les injustices les plus criantes, par exemple, en restreignant le domaine forestier aux jachères de plus de dix ans et en excluant le couvert arboré des champs cultivés, sauf pour les espèces protégées comme nous l'avons remarqué précédemment, et les bois sacrés, elle s'avère néanmoins largement insuffisante en terme d'articulation entre les systèmes paysans et étatiques. Par exemple, au sein du Décret N°00-22/P-RM fixant les modalités de classement et de déclassement des forêts, des périmètres de reboisement et les périmètres de protection dans le domaine forestier de l'Etat, la simple présence d'un représentant de la collectivité territoriale n'associe ni ne responsabilise suffisamment les encadrements paysans et les collectivités territoriales aux procédures de classement et de déclassement.

De même, le « Décret n° 99-320/P-RM du 4 octobre 1999 fixant les taux, les modalités de recouvrement et de répartition des taxes perçues à l'occasion de l'exploitation du bois dans le domaine forestier de l'Etat » qui régleme la procédure de défrichements, stipule en son article 2 que : « Tout défrichement dans le domaine forestier de l'Etat est soumis à une autorisation écrite du représentant de l'Etat, après avis conforme de la Commission de défrichement. » Or, telle que définit par ce décret, la commission de défrichement, présidée par le représentant de l'Etat au niveau communal (c'est-à-dire le Sous-préfet) est composée du chef d'antenne du SCN, du chef de poste du SLRC, du chef d'antenne du SLACAER, et enfin du représentant de la Chambre Régionale d'Agriculture. L'oeil critique y relève que **la commission de défrichement ne comprend de représentants ni des villages, ni des collectivités territoriales, ce qui est clairement contraire à l'esprit de la décentralisation** traduit en particulier dans les textes suivants :

- article 10 de la Loi n°95-003, qui précise que la fixation du quota est faite par une commission *ad hoc* au niveau de la commune rurale,
- article 43 du Code domanial et foncier (Ordonnance N°00-027/P-RM du 22 mars 2000) sur les droits coutumiers où les collectivités territoriales sont reconnues gestionnaires des ressources naturelles sur leur territoire.

La composition de cette commission laisse donc penser que l'Etat se soucie effectivement peu de décentraliser la gestion des ressources naturelles.

Prenons un autre exemple : les paysans malinkés ont, les premiers, intérêts à la gestion durable de leurs ressources. Ainsi, le néré et le karité, espèces protégées, sont des ressources qu'ils

préservent et entretiennent depuis toujours car elles occupent une place importante dans leur économie et leur alimentation. C'est pourquoi, l'impossibilité de déclasser localement les onze espèces arborées protégées au niveau national, non seulement, entrave la possibilité d'édiction de règles locales justes et appropriées au milieu (qui relève pourtant de l'esprit des textes de décentralisation), mais surtout, place les populations et leurs pratiques ancestrales dans l'illégalité la plus totale. **Le cadre légal actuel ne laisse donc pas la possibilité à une collectivité territoriale de permettre, par un déclassement localisé, une adaptation permettant de contribuer à réconcilier pratiques paysannes et légalité étatique.**

Les prérogatives de gestion des ressources naturelles des collectivités territoriales sont actuellement très minces. Pour LAVIGNE DELVILLE, P., 2001 : "si des prérogatives sur les ressources sont prévues dans les textes sur la décentralisation, elles restent le plus souvent assez floues, et parfois contradictoires avec les textes portant sur les ressources elles-mêmes." Ainsi, **contrairement à l'esprit des textes de la décentralisation, les aspects conservation, (interdiction) et exploitation (des ressources forestières) demeure prédominants par rapport aux aspects écologiques et de gestion locale durable** dans la plupart des textes actuels portant sur les ressources naturelles.

En cela, **la logique qui continue de prévaloir dans les textes forestiers se heurte de plein fouet à celle des projets de développement** et de la gestion décentralisée des ressources naturelles prônée par des textes récents, comme les mesures forestières de 2004⁸⁵ qui renforcent notamment les possibilités pour les collectivités territoriales de générer des revenus forestiers. Au-delà des déclarations de principe des dirigeants, il y a donc **deux discours, deux visions antagonistes du développement local qui coexistent**. De manière schématique, il y a celle des tenants de la décentralisation, convaincus de la pertinence de la subsidiarité pour une gestion locale, et celle des détracteurs farouches de la décentralisation, souvent nostalgiques du régime centralisé et autoritaire de Moussa TRAORE. La première logique est largement imprégnée des idées importées de l'Occident. La seconde a imprimé les esprits depuis la Colonisation jusqu'à la Seconde République. WINTER, M. 1998, a l'impression que : " L'émergence d'un environnement propice à la GDRN⁸⁶ a été ralentie parce que **l'appareil étatique doute de la capacité des institutions locales à gérer les ressources naturelles**. La majorité des administrateurs et du personnel des services techniques s'avèrent peu disposés à aller au-delà de la rhétorique sur la décentralisation et restent convaincus de la nécessité d'une mainmise étatique sur les ressources naturelles." On a montré que, s'il y a une timide amélioration dans la prise en compte des droits paysans, **l'Etat demeure prisonnier de la conception juridique descendante** : on tente d'adapter les pratiques des gens aux lois plutôt que d'entreprendre la démarche inverse : établir les lois en tenant compte du fonctionnement des règles et instances du système d'encadrement paysan. **L'adéquation des textes actuels en matière de gestion des ressources naturelles avec l'esprit ascendant de la décentralisation ne s'avère donc pas du tout suffisante.**

Depuis l'époque coloniale, l'Etat n'a pas renoncé à sa présomption de domanialité sur l'ensemble du territoire, bien qu'il n'ait jamais eu les moyens de sa politique. Encore largement empreint de l'idée que les encadrements paysans sont incapables de gérer durablement les ressources, il privilégie toujours un certain interventionnisme reposant sur des logiques foncières d'enregistrement.

⁸⁵ Loi N° 04-005 créant les fonds d'aménagement et ses décrets d'application N° 04-137 bis et N° 04-091.

⁸⁶ GDRN : gestion décentralisée des ressources naturelles

Le cadre juridique de la République du Mali en matière de gestion foncière et des ressources naturelles est très peu connu de ses citoyens ruraux. De plus, ce cadre juridique n'est guère opératoire car il présente trop de contradictions, d'imprécisions et de mesures inadaptées au contexte des espaces ruraux. Par conséquent, il n'est pas en mesure de constituer un cadre de référence qui s'articule avec les logiques paysannes. La pluralité des normes et des instances, le manque de clarté des règles légales, le chevauchement des prérogatives ainsi que leur large méconnaissance par les ruraux, se heurtent aux logiques locales, en particulier en matière de gestion de l'accès au foncier et aux ressources naturelles. La pression foncière et l'accroissement de la fréquence et de la gravité des conflits révèlent l'inadaptation de l'environnement législatif en matière foncière. La référence à des textes de lois inadaptés et méconnus permet à certains agents de l'Etat d'extorquer amendes et prébendes. L'existence d'un droit positif qui cherche à s'imposer bouleverse les esprits et crée des incertitudes sur les droits, en particulier sur les multiples points où les deux systèmes juridiques entrent en contradiction, fragilisant ainsi les systèmes paysans de contrôle des ressources. Les décennies d'ingérences étatique et étrangère dans la gestion des ressources ont même commencé à entamer le sentiment de responsabilité des populations locales.

Après avoir présenté la dualité de référents et de logiques qui prévaut au Mali depuis plus d'un siècle et les problèmes que cela occasionne jusqu'à aujourd'hui, nous allons à présent nous intéresser à un type d'encadrement étatique particulier pratiqué depuis une quarantaine d'années dans notre région d'étude : l'encadrement étatique "intégré", avec comme hypothèse directrice que l'état malien réussit mieux son encadrement dans le domaine agricole que dans celui de l'administration des populations au sens strict.

Chapitre 7 :

KITA, CAPITALE DE L'ARACHIDE

L'encadrement étatique se révélant incapable d'imposer globalement sa norme aux encadrements paysans de l'espace rural, il tente alors de les encadrer par la voie agricole. Cette porte d'entrée peut paraître pertinente puisque la plupart des habitants du Mali sont des ruraux et que la grande majorité d'entre eux sont des paysans. L'encadrement étatique intégré⁸⁷ constituera le moyen privilégié de cette stratégie.

Dans la région de Kita, si, l'encadrement étatique intégré se réalise aujourd'hui autour du coton, il s'est pendant longtemps réalisé autour d'une autre culture de commercialisation : l'arachide. Il convient donc de revenir sur cet épisode afin de mieux comprendre la construction de ce type d'encadrement étatique.

Tout comme le niébé (haricot local) et le vouandzou⁸⁸, l'arachide est une plante légumineuse destinée principalement à la consommation humaine⁸⁹. Sa culture se prête particulièrement aux sols pauvres de la région de Kita puisqu'elle peut être pratiquée sur les moyens glacis où la texture du sol sablonneuse domine. L'arachide enrichit naturellement le sol en azote, ce qui, selon FLORET C, PONTANIER R., SERPANTIE G, 1993, est l'élément le plus fréquemment limitant dans les sols tropicaux.

Originnaire d'Amérique, l'arachide était déjà abondamment cultivée dans la région bien avant l'arrivée des colons français. Elle fait partie intégrante de la tradition agraire des Malinkés et occupe une part importante de leur alimentation. Commercialisant et exportant l'arachide vers Bamako et Kayes, on dit de la région de Kita qu'elle est le "grenier de l'arachide" du Mali, ou encore, la « capitale » de l'arachide.

⁸⁷ Que nous expliciterons en détail dans ce chapitre.

⁸⁸ Le "Vouandzou" ou "Wouandzou" (*Vigna subterranea*), pois de terre appelé localement "*tiga nanguru*" est une légumineuse que l'on cultive comme l'arachide et qui est assez cultivée dans la région d'étude. Elle occupait probablement une place plus importante dans le système de production avant l'arrivée de l'arachide.

⁸⁹ On consomme le fruit (enterré), qu'en France nous appelons couramment « cacahuète ».



Photographie n°21 : arachide (fanés avec fruits) mises à sécher en tas à même le champ.

L'ère coloniale.

L'arachide est la première culture de commercialisation de cette région. C'est parce que cette légumineuse était déjà largement cultivée dans la région de Kita que l'Administration française, dès la fin du dix-neuvième siècle, a entrepris d'y renforcer et d'y encourager sa culture, en intensifiant sa production. KOENIG, D., 2003 nous révèle qu'avec l'arrivée en 1902 du chemin de fer en provenance de Dakar, la région de Kita exportait déjà 300 tonnes d'arachide en 1903. Les Malinkés, surtout ceux situés aux abords de la ville de Kita et de la voie ferrée, ont dû passer d'une économie quasi-autarcique à un système d'échange international où il fallait produire un maximum pour l'exportation en métropole française.

Mais, les administrateurs coloniaux ont rencontré beaucoup de difficultés à collecter l'arachide et **la production envoyée à Dakar en provenance de la région de Kita ne fut jamais importante.**

Avançons-en quelques facteurs explicatifs : constatons d'abord que la région disposait d'une faible densité de population et qu'il n'y a pas eu, comme à l'Office du Niger, de déplacement forcé de population en provenance d'autres régions ; puis reconnaissons que les paysans n'ont pas perçu l'intérêt de produire « pour le blanc » au-delà de la quantité nécessaire à leur alimentation. L'argent qu'ils gagnaient avec l'arachide vendue n'a guère entamé leur logique selon laquelle produire au-delà des besoins est un effort superflu.

Le système colonial reposant sur la culture forcée, **il s'était avéré très difficile de faire cultiver**

par "**prestations obligatoires**", c'est-à-dire sous la contrainte, d'autant que, dans chaque village, un champ collectif était cultivé par l'ensemble de la communauté villageoise et qu'outre ce « champ du commandant »⁹⁰, délimité et gardé, les paysans devaient cultiver les champs des chefs paysans maintenus ou établis par l'Administration.

Notons également :

- que le **prix d'achat de l'arachide au paysan, fixé par l'administration coloniale, était très bas**, et suffisait rarement à payer l'impôt ;
- que les détournements pour vendre la production du "champ du commandant" sur les marchés locaux étaient fréquents, parce que les marchands locaux proposaient un prix nettement supérieur au prix fixé par l'Administration coloniale. Les circuits économiques locaux de la vente de l'arachide (vers Bamako) étaient déjà vivaces ;
- que les chefs de famille devaient réserver une partie du produit de leur champ à l'achat de produits marchands ;
- et enfin que la culture de l'arachide impliquait davantage de travail et de terres consacrées à cette production pendant la saison des pluies, qui est aussi la période de production des céréales vivrières.

Tous ces éléments ont généré des **perturbations sociales**. Si la culture industrielle de l'arachide a connu un échec relatif dans la région, c'est donc aussi parce que la gestion et la répartition des bénéfices des récoltes ont occasionné de profonds conflits, modifiant les rapports sociaux. Les encadrements paysans ont été soumis à de fortes pressions de la part des autorités coloniales. On imagine alors les tensions et les cassures qui ont pu se créer entre les encadrements paysans et la population. Des clivages sont apparus au sein des lignages car les UPA avaient de plus en plus de difficultés à subvenir aux besoins de leurs membres, en raison des réquisitions alimentaires et surtout de main d'œuvre, même si ces derniers se réalisaient surtout en saison sèche. Plus que la concurrence de l'arachide *stricto sensu*, il semble bien que se soient **les réquisitions de main d'œuvre qui aient réellement perturbé les systèmes de production**. Les tensions entre les chefs de village, les chefs de lignage et les familles étendues, à propos de la répartition des revenus de cette culture commerciale, ont pesé également sur la production. Avant l'existence du « champ du commandant », l'arachide était surtout cultivée dans les champs des familles étendues et des chefs de lignage qui tiraient profit de la vente sur les marchés locaux, en géraient et en redistribuaient les revenus parmi les leurs. En revanche, les rémunérations provenant des cultures forcées allaient au chef de village ou de canton après avoir été ponctionnées par le Commandant de Cercle. **La répartition des revenus, quand elle avait lieu, était sélective et inégalitaire. Surtout, elle ne correspondait pas aux logiques paysannes de redistribution sociale, et donc, les bouleversaient.**

Travail forcé, impôt de capitation, cultures et collectes obligatoires furent vécues par les ruraux comme autant d'irruptions perturbatrices du fonctionnement des systèmes de production et donc des systèmes sociaux des Malinkés de Kita.

A partir de la Seconde Guerre Mondiale, l'Administration coloniale modifie ses méthodes d'encadrement. La politique coloniale s'inscrit dès lors dans un discours teinté d'une forte

⁹⁰ Ce terme recouvre en réalité un ensemble de champs dans le même secteur répartis entre les membres des lignages.

connotation humaniste selon lequel le développement des cultures commerciales améliore le niveau de vie des producteurs et réduit les inégalités de revenus au sein des populations rurales.

A partir de ce moment, au « Soudan français », **les cultures commerciales sont associées à l'idée d'un développement économique global**, même si, comme on le montrera dans le chapitre suivant, à propos du coton, c'est surtout pour ses effets induits en termes de fiscalité.

Après l'indépendance du pays en 1960, l'une des premières tâches auxquelles s'atèle le Gouvernement socialiste du président Modibo KEITA, est la réorganisation du secteur agricole. Dès 1961, le territoire national est divisé en trois zones définies par leur « vocation » : une zone à prédominance de coton au sud, une zone à prédominance d'arachide à l'ouest et une zone céréalière au centre et à l'est. **Dans les années 1960 et le début des années 1970, la politique agricole malienne poursuit et développe la fonction de production d'arachide de la région de Kita**. Elle doit alors constituer le principal fournisseur d'arachide pour les marchés internationaux ainsi que pour l'utilisation de l'huile domestique. Le régime de Modibo KEITA met en place des structures complètement inféodées à l'Administration et au parti qui sont donc davantage des structures à vocation d'encadrement politique que de développement économique. L'Etat contrôle complètement le commerce, via sa société, la SOMIEX qui achète et commercialise l'arachide. La production d'arachide connaît un coup de frein avec l'Indépendance, principalement en raison de la politique commerciale socialiste peu ouverte sur les marchés internationaux.

En 1964, le Gouvernement malien décide de confier les tâches de développement à des organisations plus autonomes et "intégrées" opérant dans des régions géographiques homogènes, appelées "Programmes"(Programme mil, Programme arachide...), sur le modèle de la CFDT (Compagnie Française pour le Développement des Textiles).

Les Opérations de Développement Rural (ODR)

L'étape intermédiaire des programmes, aboutit, en 1967, au concept d'**Opération de Développement Rural (ODR) selon lequel un organisme de développement public, mais à la gestion autonome, est en charge, non plus d'une seule spéculation agricole, mais de l'ensemble des activités entrant en relation avec cette spéculation, et partant, du développement rural**.

Les Opérations de Développement Rural sont juridiquement indépendantes, assurent elles-mêmes le recrutement et la formation de leur personnel, bénéficient de l'autonomie de gestion et de crédit, mais demeurent placées sous la tutelle technique du Ministère du Développement Rural. Elles se financent à partir des revenus générés par leurs activités, par les ressources extérieures, par le budget de l'Etat et par diverses redevances et taxes.

Cette initiative trouve un écho au niveau international. En effet, c'est au moment où les pays du Sahel connaissent la terrible sécheresse des années 1972-1973 que se développe la réflexion sur le développement rural intégré, impulsée par l'OCDE¹, la FAO et la Banque Mondiale. Parallèlement, **à partir des années 1970**, approfondissant l'idéologie coloniale des années 1950, **les cultures commerciales comme le coton et l'arachide sont moins cultivées pour leurs intérêts**

¹ Organisation pour la Coopération et le Développement Economique.

commerciaux que pour leur rôle de moteur du développement. Cette idéologie dominante des années 1970 est exprimée par FOCK AH CHUEN, M., 1994 en ces termes : "le coton devait devenir le support technique économique des opérations régionales de développement agricole, de fin il doit devenir moyen" du développement rural. **Ce sont les ODR (Opérations de Développement Rural) qui matérialisent cette nouvelle démarche de "développement intégré" de l'encadrement de l'espace rural.**

Au Mali, l'aspect « intégré » des ODR se renforce progressivement. Nous distinguerons trois phases :

A) L'intégration verticale

Les premières ODR sont plutôt des projets **sectoriels**. Chargés au départ de la promotion d'une spéculation donnée, ils évoluent dès le début des années 1970 vers des programmes de **développement intégré basés sur cette spéculation**. SANOGO, B., 1989 écrit qu' « On passe donc, par opposition aux actions antérieures, à la notion d'opération intégrée où **les actions situées en amont et en aval de la production, ainsi que la production elle-même, doivent former un tout organique** ; cet ensemble d'actions doit nécessairement être coordonné sous la responsabilité d'une autorité unique.» Cette nouvelle approche du développement, qui n'est pas encore complètement « intégrée » aux systèmes de production, consiste à **gérer l'ensemble d'une filière**. C'est pour cela que nous appelons cette première tendance l' "intégration verticale".

De 1967 à 1981, une quarantaine d'ODR sont créés au Mali, couvrant l'essentiel du territoire national et englobant des secteurs d'activités divers. A titre d'exemple, dans le Nord-Est du Cercle de Kita, le Décret N°1138 PG-RM du 16 septembre 1979 porte création de l'OPNBB (Opération aménagement du Parc National de la Boucle du Baoulé). A Kita, l'"Opération Arachide" menée de 1967 à 1972 constitue notre principal cas d'étude.

L'Opération Arachide (OA) (1967 – 1972) :

L'OA est la première véritable "Opération de Développement Rural" (ODR) malienne. Elle est créée sous l'égide d'une société française responsable de la gestion et de la commercialisation : le BDPA (Bureau de Développement de la Production Arachidière) pour **promouvoir uniquement la culture de l'arachide**, par le biais de prix garantis, dans les régions de Kayes et Bamako, et ce, dans le but d'accroître les produits d'exportation du Mali. La production de l'arachide du Cercle de Kita à cette époque dépassait les 100 000 Tonnes par an et **procurait des revenus importants et sécurisés aux producteurs**, puisque, depuis la mise en place de cet Opération de Développement Rural, l'arachide leur était achetée selon un système de fixation de prix minimum garanti. Cette importante production a motivé l'implantation à Kita d'une **huilerie : la SEPAMA**, dont l'usine, installée grâce à des partenaires allemands, transformait l'arachide en huile, beurre, savon et en aliment bétail (avec une capacité de traitement de 45 000 Tonnes d'arachide par an). La commercialisation de l'huile brute était assurée par la société d'Etat (SOMIEX), à travers la structure d'encadrement de l'OA.

La production d'arachide de la région connut un nouvel essor avec l'OA, mais le fait que les efforts

de production ne se portent **que sur l'intensification de la culture de l'arachide continue à générer des déficits céréaliers** dans la région, ce qui amène les autorités gouvernementales à orienter l'opération vers une plus grande diversité des cultures, d'où la création de l'OACV.

B) L'intégration horizontale

En 1972, l'Ordonnance N°22/CMLN et le Décret N°33/PG-RM des 24 et 25 mars 1972 instituant et organisant les Opérations de Développement Rural, redéfinit les ODR comme suit : « organismes publics à caractère technique, dotés de l'autonomie financière et de gestion, chargés de coordonner et d'utiliser rationnellement les moyens nécessaires à l'exécution des programmes de **développement rural**. » Cette intégration horizontale se double aussi d'une attribution spatiale : à partir de 1972, les ODR **prennent en charge toute les activités agricoles d'un territoire défini en s'appuyant sur une spéculation donnée** (souvent une culture de commercialisation) dans une optique de développement rural. L'intégration verticale se double alors d'une "intégration horizontale". **On passe d'un encadrement sectoriel d'une seule spéculation à un principe d'encadrement global d'une région rurale par un ODR.**

Cette deuxième génération de projets « intégrés », moins dirigée vers le seul objectif de gestion de la filière de la culture commerciale, se préoccupe également de diversifier les productions et d'établir un équilibre entre la production commerciale et les cultures vivrières. Dès lors, l'objectif est de développer, non plus le seul potentiel économique, mais l'ensemble des activités ou aspects des systèmes de production, et en particulier l'aptitude des producteurs à gérer leurs affaires par eux-mêmes. Cela inclut la formation et l'alphabétisation. Ainsi, à Kita, les ODR arachidiers inscrivent leur intervention dans une stratégie de développement intégré, contribuant largement à assurer l'alphabétisation des ruraux. Les trois ODR arachidiers OACV, ODIPAC et ODIMO qui ont encadré les ruraux de notre région d'étude de 1972 à 1995 relèvent de cette deuxième génération d'ODR. Nous développerons largement ci-après les modalités de leur encadrement.

Il est important de souligner que **c'est depuis les Opérations de Développement Rural qui ont pris leur essor dans les années 1970** sous le régime de Moussa TRAORE (nous devons lui reconnaître ceci !) et appuyées par les organisation internationales, **que l'on forme, depuis un demi siècle, les paysans maliens à de nouvelles techniques agricoles, à la mécanisation, au crédit et surtout à la constitution d'organismes paysans dont sont issus les syndicats de producteurs qui défendent actuellement les intérêts des paysans africains sur la scène internationale.** Nous approfondirons cet aspect dans la seconde partie de cet ouvrage.

En bref, la notion de développement "intégré" comprend :

- une action verticale : aspect filière (de la production à la commercialisation),
- une action horizontale : la diversification, c'est-à-dire la prise en charge de tous les éléments des systèmes de production qui interagissent avec la production (de commercialisation) principalement encouragée,
- le tout sur un territoire délimité.

Parfois, l'Etat pousse cette « intégration » jusqu'à responsabiliser un ODR pour l'ensemble des

missions de développement rural sur un territoire donné, comme ce fut le cas pour la CMDT à Kita de 1995 à 2002.

C) L'intégration étendue à l'ensemble du développement rural.

C'est la troisième génération d'ODR (opération de développement rural). A partir de la fin des années 1970, **l'Etat pousse encore plus loin la logique de développement intégré les ODR en prenant en charge, lorsqu'ils en sont officiellement mandatés par l'Etat, l'ensemble des actions de développement rural d'une région donnée** : formation, santé, crédit, hydraulique, génie civil, etc., déposant ainsi de leurs prérogatives les services techniques de l'Etat. **Dans la région de Kita**, si elle est initiée par les ODR arachidières, **c'est la CMDT qui développe au maximum cette logique.**

L'approche socio-économique du développement rural intégré prédomine, à cette époque, dans les organismes financiers internationaux, Banque Mondiale en tête, d'où un financement conséquent de leur part quand un pays l'adopte. Ainsi, selon FOCK AH CHUEN, 1994, " la Banque mondiale n'envisageait plus son intervention que sous la forme de projet de développement rural intégré. Le **projet Mali-Sud** réalisé par la CMDT que nous décrirons au chapitre suivant, en est un exemple très significatif. Nous montrerons plus avant que **le Mali est certainement le pays ouest-africain qui expérimente le plus profondément le « système filière intégrée »** à partir du coton, avec une réussite certaine, ainsi que celui où il a été démantelé le plus tard. Retournons à présent aux ODR qui ont encadré les systèmes de production de la région de Kita.

L'Opération Arachide et Culture Vivrière (OACV) (1973-1980).

Après le coup d'Etat de novembre 1968, les nouveaux dirigeants du Mali optent résolument pour l'approche initiée par leurs prédécesseurs : celle des ODR, qui marque une rupture avec un encadrement centralisé inféodé à l'Administration générale. Les ODR ayant été redéfinis en 1972, l'OACV est la première ODR intervenant selon la méthodologie du développement intégré "horizontal" dans la région de Kita. Elle couvrait alors une vaste zone qui s'étendait de Kayes à la Région de Ségou. Si l'OACV agit également dans les domaines du génie rural, de l'alphabétisation, de la santé humaine et animale,..., elle est **principalement chargée d'intensifier, outre la production arachidière, la production céréalière.** On préconise alors aux producteurs de cultiver trois hectares d'arachide pour deux hectares d'autres cultures et le système de rotation vulgarisé repose sur un assolement avec une rotation quinquennale : arachide, céréales, arachide, céréales, jachère.

L'OACV, **financée par la Banque Mondiale**, est une grosse structure, disposant de moyens importants. De nombreuses pistes de communication et des infrastructures sont réalisées, et, chaque secteur (il y en a trois dans le Cercle de Kita) dispose de véhicules tout-terrain. Elle construit, au sein des villages encadrés, des habitations « en dur » pour y baser ses agents d'encadrements. L'OACV, en faisant pénétrer son encadrement jusque dans les régions rurales éloignées, prépare véritablement le terrain aux ODR suivantes, car les producteurs prennent l'habitude de travailler avec les conseils de proximité des encadreurs agricoles qui sont souvent

apprécié et intégrés à leur environnement ; et, par là mettent un visage familier et sur une structure agricole de l'Etat. Dès cette période, l'encadrement du monde rural se rapproche des paysans, ce qui, on le verra, constitue une des clés du succès de l'encadrement agricole de base. Le crédit de campagne agricole et la culture attelée sont largement encouragés.

KOENIG 1986 B confirme l'engouement de la classe intermédiaire d'exploitation agricole pour la culture de l'arachide ainsi que l'efficacité de l'action de l'OACV en terme d'impact sur le revenu des paysans producteurs. Selon cet auteur, la région de Kita est, en 1978, la principale productrice d'arachide au Mali : elle produit 50 % de la production de la zone OACV et 33 % de la production nationale. Selon WIBBE-ROGG, B. et al, 1998, en 1980, près de 200.000 tonnes d'arachide étaient produites dans la région de Kayes (donc essentiellement dans le Cercle de Kita) sur 150.000 hectares.

Mais, l'OACV rencontre de nombreux problèmes :

Une évaluation menée par la Banque Mondiale en 1978 dénonce le faible taux de rentabilité de l'OACV, l'absence de barème adéquat de prix aux producteurs, le déficit céréalier dû à un déséquilibre des superficies d'arachide par rapport aux céréales, l'accroissement des coûts de production, la mauvaise gestion du crédit agricole et des ressources. S'ajoute à cela l'effondrement du prix des oléagineux sur le marché mondial (chute du prix international de l'arachide au milieu des années 1970) et la compétition croissante avec d'autres huiles (coton au Mali, palme venant des pays côtiers du sud) et le développement des oléagineux tempérés (colza, tournesol), dont les huiles vont progressivement se substituer à l'huile d'arachide dans les pays européens. En raison de ces difficultés, dès la fin des années 1970, l'OACV perd la majorité de ses financements et le Gouvernement malien décide la création d'un nouvel ODR : l'ODIPAC. Un financement partiel de la France prend alors le relais jusqu'à ce qu'un projet intérimaire de trois ans (1982-1985), financé par la Banque Mondiale (BM), soit conçu pour définir une nouvelle approche du développement agricole dans la zone arachide.

L'Office de Développement Intégré des Productions Arachidières et Céréalières (ODIPAC) (1981-1991)

Sa zone d'intervention s'étend sur 78.470 km², sur le sud des première et deuxième régions administratives (Cercles de Kayes, Kenieba, Bafoulabé, Kita, Kolokani et Neguela). Il a pour tâches la vulgarisation des méthodes, des techniques et des moyens nécessaires à la modernisation des exploitations agricoles, la commercialisation des produits, la réalisation de toute opération agro-industrielle ou sylvo-pastorale à caractère commercial ainsi que l'encadrement et l'équipement des producteurs agricoles. Dans la pratique, l'ODIPAC stimule la culture intensive du maïs dans le sud de la région, encourage l'intensification des céréales traditionnelles et développe surtout le volet arachide. Prenant le relais de l'OACV, la culture attelée par l'accès au crédit continue à être progressivement vulgarisée avec succès : le taux d'exploitation agricole « mécanisée » passe de 12 % en 1978 (selon KOENIG, D., 1986 B) à 34,4 % en 1995 (selon AGE 1996).

Mais, tout comme l'OACV, le problème majeur rencontré par l'ODIPAC est relatif au crédit. De plus, dès l'année 1982, survient une crise mondiale de l'arachide. L'arachide malienne ne parvient plus à s'imposer sur les marchés mondiaux en raison de ses coûts de production et de transport trop élevés liés pour partie à son enclavement. L'usine SEPAMA de transformation de l'arachide cesse son activité à Kita en 1990.

Une évaluation de la Banque Mondiale ayant montré que les objectifs du projet ne sont pas atteints, elle se retire du financement du projet et l'ODIPAC n'a plus les moyens d'accomplir sa mission. Commence alors une période difficile pour les ruraux de la région de Kita.

A la recherche de culture de diversification, on tente alors de vulgariser la culture du **soja**. En 2000, 17 % des groupements féminins interrogés par JAKOWITZ, N. et SCHNEGG, I., en cultivent encore. Mais cette initiative est abandonnée car sa culture se révèle inadaptée à la fois à la nature des sols et aux pratiques agricoles paysannes.

L'Office de Développement Intégré du Mali Ouest (ODIMO) (1991-1995)

Soutenu par des fonds hollandais, il remplace l'ODIPAC par l'Ordonnance n°91-047/P-CTSP du 21 Août 1991 et est organisé suivant le Décret n°91-200/PM-RM du 24 août 1991. Contrairement à l'ODIPAC qui était un EPIC (Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial), l'ODIMO est un EPA (Etablissement Public à caractère Administratif) qui articule son intervention autour des axes suivants : réorientation vers des activités à caractère d'investissement public, désengagement des activités commerciales, renforcement des capacités de gestion technique et financière, de l'efficacité de la structure et de la fonction de planification. Il lui est été donné pour mission : « de promouvoir le développement des cultures vivrières et individuelles, de mener toute action devant permettre l'accroissement de la productivité agricole et du revenu des paysans de la zone. Dans ce cadre, il assure : la vulgarisation agricole, la promotion des associations et *ton* (association) villageois à travers l'alphabétisation fonctionnelle, la formation des producteurs, la promotion et l'intégration de l'agriculture et de l'élevage, la protection de l'environnement, le désenclavement de la zone. »

La structure organisationnelle de l'ODIMO est présentée sur l'organigramme ci-dessous.

ORGANIGRAMME ODIMO

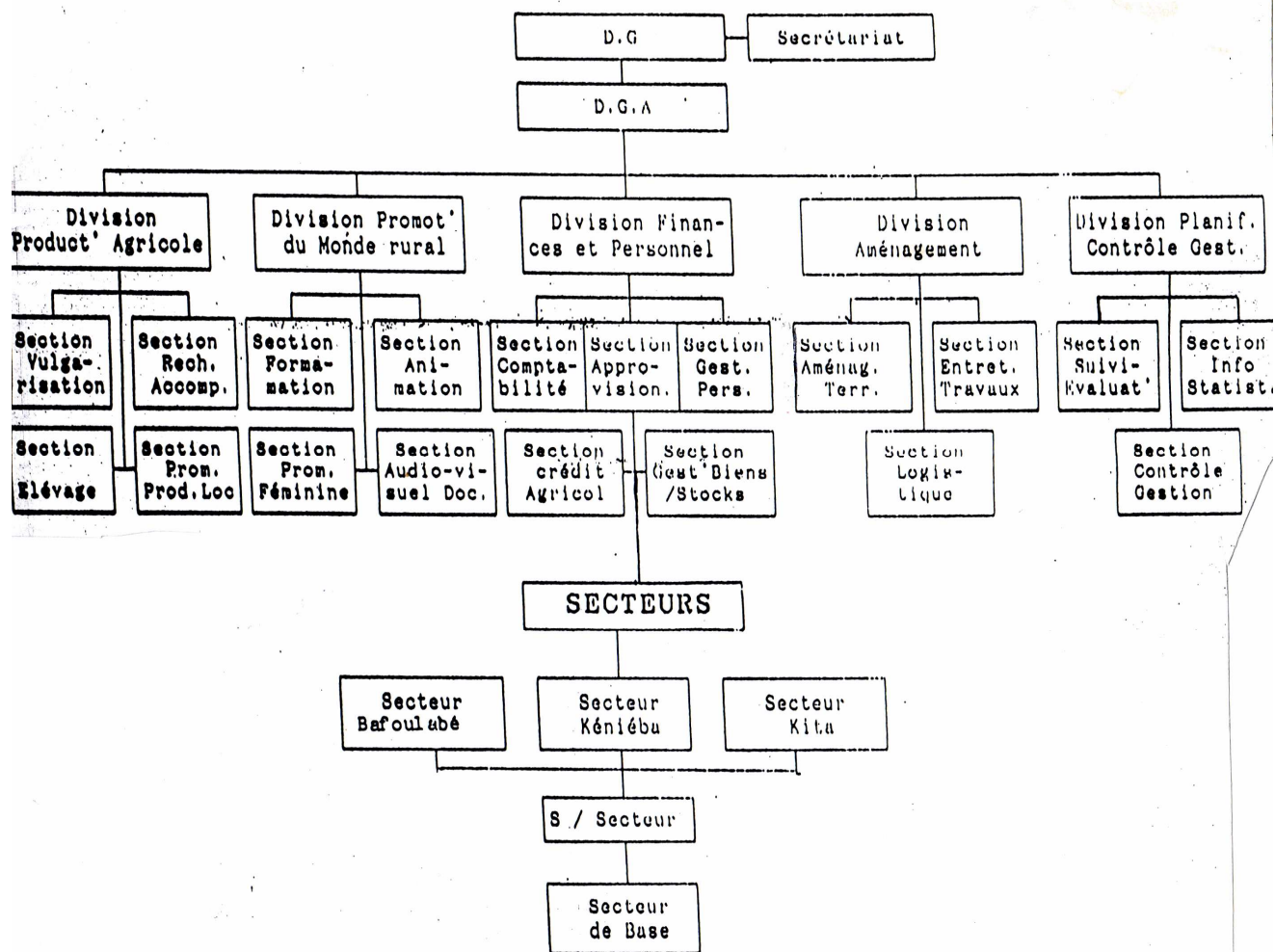


Schéma n°3 : Organisation de l'ODIMO. Source : document ODIMO.

L'ODIMO travaille en collaboration avec des projets d'appuis tels que le PNVA (Programme National de Vulgarisation Agricole), le projet semencier de la FAO, le PGRN et le PAE, ce dernier étant intégré à sa Cellule Lutte Anti-Erosive. L'ODIMO s'applique notamment à l'organisation du « secteur de développement » de Kita en six sous-secteurs et 25 secteurs de base de développement. Le secteur de base est constitué par un groupe de cinq à dix villages encadrés par un chef SB encore appelé AVB (Agent de Vulgarisation de Base). **325 ETV (équipes techniques villageoises) et 215 AV (Association villageoise)**, recensées par l'ODIMO en 1994, assurent les fonctions de gestion des moyens de production, du crédit agricole et de la commercialisation des arachides.

Un rapport ODIMO de mai 1995 relève l'existence, dans le Cercle de Kita, de 220 AV, 16 tons et un syndicat des producteurs, et précise que l'ODIMO avait accordé la somme de 11.020.000 FCFA à dix AV bénéficiaires. Sous les ODR arachidières, l'AV est déjà une structure forte qui génère d'importantes sommes d'argent utilisées collectivement au bénéfice de la communauté. Ainsi, selon le DGP (Diagnostic Global participatif de la CMDT) de 1997, dans le seul village de

Djinagué, l'AV a financé les constructions d'une mosquée en 1986 et d'un centre d'alphabétisation en 1992. **Les Opérations de Développement Rural arachidières ont donc joué un rôle important dans l'organisation des producteurs en structures de gestion de la production, et même de développement local des villages.**

Mais, dès 1992, les moyens de l'ODIMO sont réduits et des « compressions » ramènent ses effectifs de 247 à 47 personnes. En mars 1994, le siège de l'ODIMO est transféré de Bamako à Kita et, en mai 1994, sa zone d'intervention, originellement identique à celle de l'ODIPAC, est réduite aux Cercles de Kenieba, Bafoulabe et Kita, soit 61 750 km². **L'encadrement, démotivé, se borne alors au suivi technique des paysans et à la consolidation des acquis, comme le renforcement des AV (Association Villageoise) créées par l'ODIPAC.**

L'ODIMO, une ODR fantôme ?

Nos enquêtes font apparaître que **l'encadrement de l'ODIMO est jugé insatisfaisant par les producteurs** : « Ils étaient insuffisamment implantés en brousse et se déplaçaient peu dans les zones reculées ». « Il venaient surtout pour recouvrer les crédits du matériel » ajoute un autre paysan.

FREYSS, C., 1996 décrit l'ODIMO comme « un service qui ne parvient pas à s'adapter aux changements. Une structure étatique rigide, sans aucune représentation paysanne, (...) » et évoque « la réticence des cadres à prendre contact avec le mouvement paysan ». Le document CMDT-AGE 1996 rapporte que : "Après cinq campagnes agricoles, l'ODIMO ne couvrait que 34 % des villages correspondant à 44 % de la population totale". Le rapport CMDT-DG 1995 : *Reconnaissance dans le Cercle de Kita. Préparation campagne commercialisation du coton* relève que : « Les pistes créées depuis plus de dix ans par l'OACV n'ont subi aucun entretien et tous les ouvrages de franchissement sont défectueux,... ». Diverses sources attestent que les actions de développement rural relevant du service public confié à l'ODIMO et, dans une moindre mesure, à l'ODIPAC, sont restées très limitées.

Certes, nous devons faire preuve d'une certaine prudence vis-à-vis des jugements portés sur l'ODIMO qui figurent dans les rapports de la CMDT. Cette dernière ayant remplacé l'ODIMO en 1995, elle peut avoir eu tendance à dénigrer son prédécesseur pour mieux se mettre en valeur. Toutefois, tous les témoignages directs recueillis concordent sur le fait que **l'ODIMO était une structure moribonde**. Sur le plan de l'alphabétisation fonctionnelle, le document CMDT-DG 1995 citant une source ODIMO nous révèle l'existence, en 1993-1994, de 524 centres d'alphabétisation... parmi lesquels seuls 177 « ont fonctionné ». Le rapport 1995 de passation de service (ODIMO-CMDT) confirme que, lors de la campagne 1994/1995, sur 714 centres existants, 130 seulement ont fonctionné et formé 3.420 personnes. Ce même rapport indique que « les AV n'ont pu être évaluées durant cette campagne à cause de l'insuffisance du personnel et du manque de moyens de déplacement ». Enfin, KEITA 1995 écrit qu'il y a longtemps que "les paysans du Mali-ouest ne font plus usage d'engrais."

Nous avons identifié certains problèmes communs aux ODR arachidiers :

Il y a tout d'abord des causes internes :

Le taux de recouvrement des crédits consentis par les ODR a continuellement baissé jusqu'en 1995. Un ancien agent de l'OACV travaillant à la CMDT nous précise que le remboursement du crédit atteignait péniblement les 60 % à l'OACV contre plus de 90 % aujourd'hui à la CMDT. Le remboursement du crédit ODIPAC relatif au matériel agricole n'excédait pas les 30 %. L'analyse des données disponibles montrent même que, sur la période 1985-1995, sur plus de 38 millions de FCFA de prêts accordés (dont 6,8 millions au secteur de Djidian et 8,7 millions à celui de Kokofata), le taux de recouvrement a été de ... 0 % !!? Arrêtons-nous un instant sur cet aspect pour bien en cerner les causes. Si nos enquêtes ont confirmé que les cas de reventes du matériel agricole ne furent pas isolés, les taux très faibles de recouvrement du crédit à cette période doivent cependant être pris avec précaution. En effet, la part du **crédit effectivement remboursé par les paysans, mais détournée par les agents des ODR** n'est pas mesurable. Rappelons que l'encadrement ODIMO est alors démotivé par d'importants arriérés de salaires (Les cadres conventionnaires de la société ne sont plus payés ... qu'en pâte d'arachide !), et, disposant de peu de moyens, ne se déplacent plus guère dans les villages. De ce fait, on peut effectivement supposer que le taux de recouvrement auprès des paysans n'était pas nul, eu égard aux témoignages des paysans faisant état des recouvrements « musclés » opérés durant cette même période, mais que les agents de l'ODIMO ont conservé ces sommes pour eux-mêmes. Mis en cause dans des malversations et détournements de fonds, les agents (ODIMO) d'encadrement de base sont même dessaisis de la gestion du crédit. Le rapport CMDT-DG 1995 confirme que : « Les paysans sont fortement marqués par les agissements passés d'agents malhonnêtes ». La BNDA quant à elle, dans le rapport remis par AGE en juin 1995, fustige les « détournements de fonds au niveau des AV et de l'encadrement » et même « la création d'AV fictives par l'encadrement technique ». Les témoignages que nous avons recueillis sur le terrain confirment cet état de fait, preuve de son ampleur et de sa fréquence.

Quelles peuvent être les autres causes de ce faible taux de recouvrement du crédit ?

- **Le mauvais système d'octroi-recouvrement du crédit.** Contrairement au coton où la CMDT est le seul acheteur possible, **l'arachide pouvait être vendue à des commerçants**, ce que certains producteurs faisaient pour éviter qu'on ne prélève l'argent du crédit sur leur récolte. La campagne d'achat de l'OACV devait donc être réalisée au plus tôt (en novembre) et le plus rapidement possible car, sinon, nous dit cet ancien agent : « les paysans affamés vendaient leur récolte aux commerçants ». Par comparaison, la CMDT, elle, peut, sans concurrence et donc sans avoir à se hâter, déduire directement le montant du crédit de l'AV sur le montant de l'achat du coton graine de la campagne agricole suivante.

Dans les années 1970, les travaux agricoles se faisaient manuellement, à l'aide d'instruments rudimentaires tels que la houe locale appelée *daba*. Les paysans étant très réticents à utiliser la culture attelée, surtout s'ils devaient rembourser l'acquisition de cet équipement durant plusieurs années, **l'OA et l'OACV vont alors donner les premières charrues aux producteurs afin de susciter un engouement** par l'exemple. Face à notre réaction d'étonnement eu égard à la

révélation de cette pratique, cet ancien cadre de l'OACV justifie ainsi cette stratégie : « Il fallait sortir les gens de la daba ! ». L'engouement pour le matériel attelé une fois rendu effectif, l'ODR a posé des conditions à l'octroi de ce matériel, comme par exemple le fait de défricher au moins cinq hectares. Tout comme les intrants, le matériel est alors devenu remboursable sur plusieurs années. Le système pratiqué consistait à donner directement le matériel agricole à des individus qui devaient le rembourser après les récoltes. Toutefois, il semble que cela ait été mal compris et le remboursement du crédit ne se faisait que très partiellement, malgré le fréquent recours à la menace, l'emploi de la force contraignante ayant ravivé dans la région le souvenir des plus mauvais aspects de la période d'administration coloniale. En outre, Il semble que, dès la fin des années 1980, **les paysans**, affectés par plusieurs années de sécheresse, **aient collectivement et systématiquement décidé de refuser de rembourser le crédit contracté auprès des ODR et se soient livrés au détournement de l'objet du crédit : vente du matériel agricole**, utilisation des intrants à d'autres fins, etc.

- la **limitation de l'accès au crédit**. Ainsi, leurs critères d'octroi stipulaient que, pour obtenir un crédit ou une charrue, une exploitation agricole devait disposer d'un minimum de dix hectares de terres cultivables (alors que la moyenne était de 4,8 hectares) et déjà posséder une paire de boeufs de labour (cas d'une petite minorité de ménages nantis). **La stratégie de l'assurance du recouvrement a été privilégiée au détriment d'une politique de vulgarisation massive** pour l'accès au plus grand nombre, ce qui explique pourquoi l'augmentation du niveau d'équipement est resté si modeste durant cette période. KOENIG, 1986 B ajoute que le faible taux d'équipement des exploitations agricoles en 1978 était attribué à la cherté du matériel (l'équivalent de 62.500 F.CFA en 1978 pour un multiculteur + semoir), son remboursement, même étalé sur trois années, représentant 20 % du revenu annuel moyen des exploitations agricoles. **L'ODIPAC et l'ODIMO n'ont donc prêté qu'aux plus "gros" agriculteurs.**

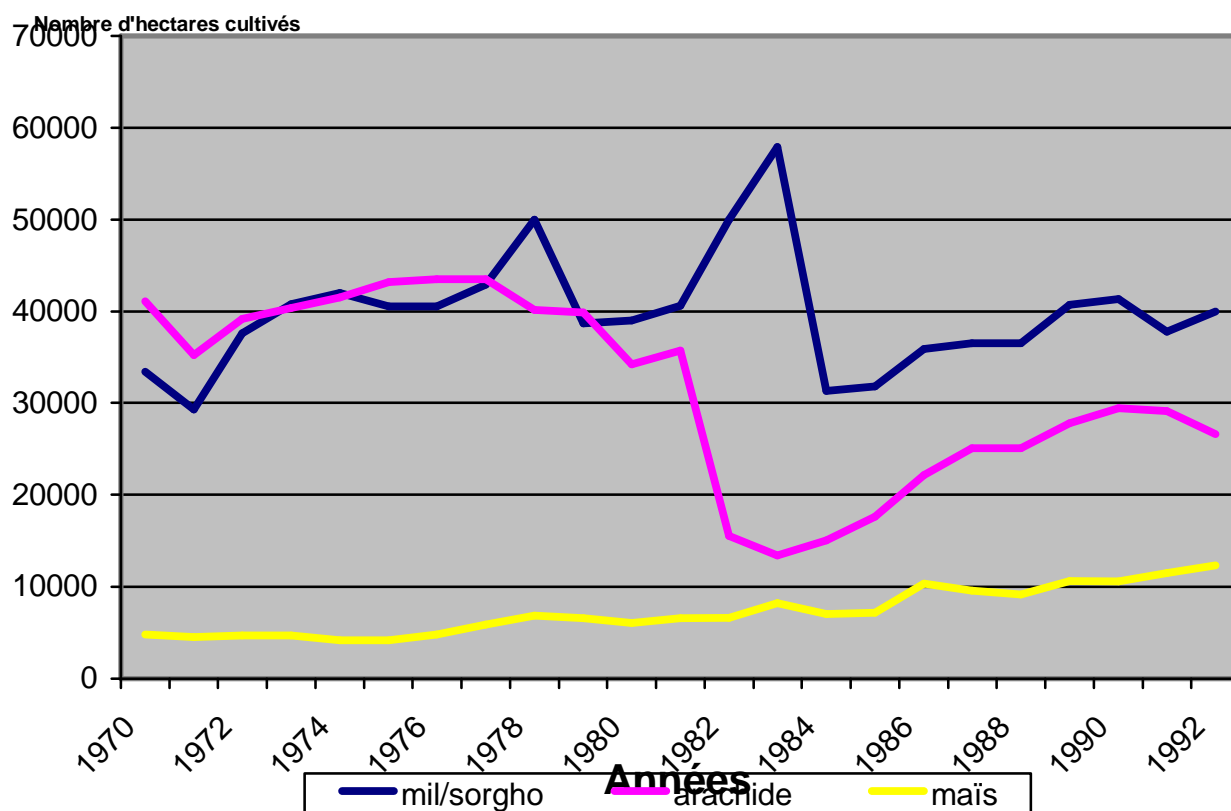
- **la diminution puis l'arrêt du crédit agricole en 1990**. L'étude des rapports ODIPAC de la décennie 1985-1990 nous prouve que le placement du matériel agricole s'est poursuivi correctement jusqu'en 1989. A titre d'exemple, durant la campagne 1988/89, 293 multiculteurs et 430 semoirs ont été placés dans le « secteur » (c'est-à-dire dans le Cercle de Kita). Une nette régression dans ce placement est ensuite observée de 1989 à 1993, année où seulement 16 multiculteurs et 8 semoirs ont été placés. Ensuite, les rapports ODIMO nous précisent que le placement a été nul jusqu'en 1996. Outre le manque de moyens dont souffrait l'ODIMO, cette diminution dans l'approvisionnement agricole est largement imputable à **l'arrêt du crédit d'équipement à partir de 1990**. Toutes les acquisitions de matériels et d'intrants, au moins jusqu'en 1993, ont alors dû être réalisées « au comptant », comme l'indique l'extrait du rapport de passation de service 1995, ainsi que le rapport AGE Mali 1995 publié en juin 1995. Le document CMDT-DG 1995 nous confirme que « l'équipement agricole et les opérations de crédit sont arrêtés depuis trois ans. ». Dans ces conditions, il est évident que seule une petite minorité de paysans ont pu y avoir accès.

Outre la « mauvaise gestion » et le manque de moyens matériels et humains, il semble qu'il y ait eu, hormis peut-être pour l'OACV, une mauvaise adéquation du système d'encadrement des ODR arachidières avec celui des paysans. Enfin, l'accent trop fort mis sur le développement de la culture

commerciale a créé des déficits céréaliers.

Il existe également des **facteurs externes** qui ont contribué à l'échec relatif de l'encadrement des ODR arachidières :

- Tout d'abord, **la fin des prix garantis par l'Etat. En 1982**, sous la pression des bailleurs de fonds, le marché de l'arachide est libéralisé. Les sociétés nationales ne la commercialisant plus vers l'exportation, l'écoulement de la production de l'arachide se limite désormais au marché intérieur malien et à ses régions voisines. Ce désengagement de l'Etat malien du circuit de commercialisation des produits agricoles entraîne la fin des prix d'achat garantis aux producteurs, l'arachide cessant alors d'être une culture industrielle subventionnée par l'Etat. Ce sont à présent les commerçants qui fixent les prix et maintiennent les producteurs les plus vulnérables en situation de dépendance et de crédit permanent. Tout comme vingt ans auparavant, lorsque le régime socialiste mit fin à l'exportation sur le marché mondial, **la production arachidière décline fortement**, comme l'illustre le graphique ci-dessous.



Graphique n°5 : Evolution des superficies des principales productions agricoles dans le Cercle de Kita des années 1970 à 1992. Source : rapports annuels ODIPAC/ODIMO.

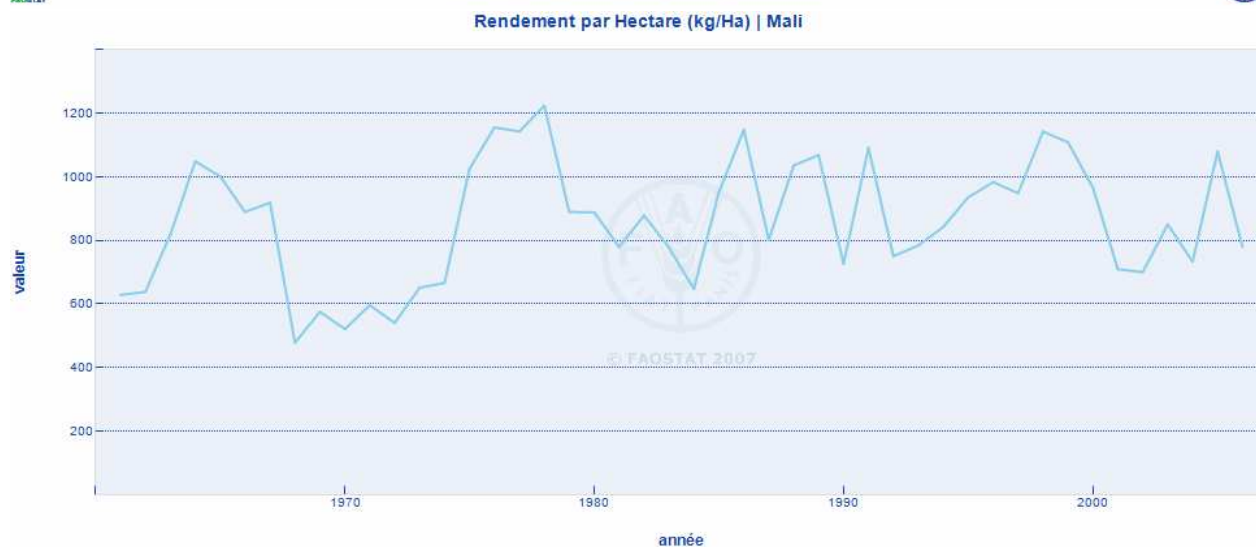
On constate que la chute des superficies d'arachide en 1981-1982, essentiellement due à la libéralisation de son marché, a mécaniquement entraîné une forte hausse des superficies emblavées en céréales. La chute des superficies cérésières en 1983-1984 est due à la libéralisation du marché des céréales, se traduisant par la non garantie de leur prix d'achat. Toutefois, d'autres facteurs

influent sur cette évolution. Ainsi, la pluviométrie est particulièrement basse à cette même période : voisine de 800 mm par an à Kita.

Les statistiques de la FAO, reproduites dans les quatre graphiques ci-dessous, confirment, au niveau national, cette chute de la première moitié des années 1980.



FAOSTAT | © OAA Division de la Statistique 2007 | 29 décembre 2007



FAOSTAT | © OAA Division de la Statistique 2007 | 29 décembre 2007

Surface Cultivée | Mali



— Arachides non décortiquées



FAOSTAT | © OAA Division de la Statistique 2007 | 29 décembre 2007



Valeur Unitaire Export (US \$/tonne/Nb) | Arachides Décortiquées



— Mali



FAOSTAT | © OAA Division de la Statistique 2007 | 29 décembre 2007



Ces quatre graphiques montrent qu'**au début des années 1980, il y a une nette chute de la production d'arachide** (entre 1978 et 1984, la production malienne d'arachide est divisée par quatre et le rendement par deux), ainsi que des surfaces et des cours mondiaux. La baisse des prix d'achat de l'arachide est importante : le sac de 50 kg d'arachide-coque passe de 5000 à 2000 F.CFA pour les uns, de 7.000 à 1.000 FCFA selon les autres, entraînant une baisse importante du revenu monétaire des producteurs.

- Ensuite, **la baisse des cours mondiaux de l'arachide dans les années 1970-1980**, notamment en raison de la concurrence croissante des autres huiles : coton, colza, soja, tournesol,... et des messages abusivement véhiculés (par « les américains », nous dit-on) quant à la nocivité (effets cancérigènes) de l'aflatoxine, produite par les graines d'arachide.

- Enfin, il y a les évolutions pluviométriques :

Parallèlement à ce que nous avons précédemment décrit au premier chapitre, nous avons observé le milieu naturel et interrogé ses habitants sur les changements induits par la tendance baissière des précipitations annuelles. A la question générale : "qu'est-ce qui a changé dans la vie de votre village ces dernières années" ?, **66 % des personnes interrogées évoquent la diminution de la pluviométrie et ses conséquences** sur la profondeur des puits, l'assèchement des mares et cours d'eau (autrefois permanents, tels le Baoulé) durant une plus grande partie de l'année, sur la raréfaction des grands arbres et d'autres espèces végétales en brousse et surtout sur les **changements de destination culturelle d'espaces du terroir**, en particulier, la diminution des surfaces rizicoles (pluviales dans la région). Ainsi, à Katakoto, une vieille femme nous affirme qu'une grande partie des espaces cultivés (en céréales ou coton) à côté du marigot étaient autrefois des rizières. A Katabantakoto, on nous dit qu'autrefois on cultivait sur le plateau mais qu'aujourd'hui on ne le fait plus en raison de l'assèchement du sol.

Les observations que nous avons pu recueillir auprès des ruraux semblent, sinon être liées, du moins, aller dans le même sens que la moindre pluviométrie constatée ces dernières décennies.

Toutefois, si la sécheresse des années 1970 et 1980 semble avoir profondément modifié le milieu naturel, et s'il est vrai que des changements du milieu naturel peuvent être observés à l'échelle d'une génération, il convient de conserver à l'esprit que d'autres causes peuvent engendrer ces modifications du milieu naturel. Ainsi, comme le montre MARIE, J., 1993, la dégradation des états de surface, se traduisant notamment par l'appauvrissement du couvert végétal, peut également résulter d'une longue période de sécheresse et d'augmentation de la pression anthropique (et animale sur les pâturages). Lorsque la végétation est dégradée, l'érosion hydrique est plus importante, ce qui peut provoquer un « assèchement » des mares par colmatage par des particules solides sans que la pluviométrie diminue ni que le niveau piézométrique baisse !

1982-1984 : les années noires

La dépendance envers les commerçants :

En raison des difficultés financières et alimentaires que rencontrent certains producteurs en période de soudure⁹¹, ces derniers se voient dans l'obligation de contracter un crédit (en nature le plus souvent) auprès d'un commerçant en échange de la promesse de le lui rembourser avec intérêts après la récolte. Concrètement, en acceptant d'emprunter deux sacs de mil pour en rendre trois cinq

⁹¹ soudure : période précédant les récoltes où, dans certaines familles, les réserves de grains sont épuisées.

mois plus tard, le paysan « vend sa récolte sur pied ». C'est donc lorsque les prix sont les plus bas que les paysans vendent la majeure partie de leurs céréales. Une fois leur stock épuisé, c'est au prix le plus fort qu'ils sont contraints de racheter ces mêmes céréales aux commerçants. En effet, nous avons observé que les prix fluctuent de manière importante au cours de l'année : le prix du kilo de céréales à Kita-ville peut varier de 60 à 200 francs CFA selon la période de l'année !

Ce système, s'il permet certes d'éviter la disette des familles les plus pauvres, institue une forte dépendance des paysans envers des commerçants qu'ils enrichissent facilement. La disparition de la culture industrielle et de ses prix garantis précarise les revenus que les paysans tirent de leur production et les rend captifs des crédits contractés auprès des commerçants. MIGNOT, A., in VERDIER et ROCHEGUDE 1986 écrit à ce sujet que : " Tout se conjugue donc dans un mouvement infernal pour accroître leur endettement et ceux-ci ne travaillent plus que pour faire face aux obligations qui les lient en particulier aux usuriers".

Ce phénomène perdure encore aujourd'hui, même si l'argent de l'arachide puis du coton a permis à la majorité des ruraux de rompre avec ces situations de dépendance par l'adoption de mesures de prévoyance, comme les banques de céréales. **Une « banque de céréales » est un important stock de céréales, généralement constitué à l'échelle villageoise qui permet aux paysans pauvres de réduire à la fois les risques de pénuries alimentaires en période de soudure et le système pernicieux de dépendance vis-à-vis des commerçants.** De nombreux projets de développement ont aidé les groupements paysans en leur fournissant le fond de départ nécessaire à la constitution de stocks. C'est ainsi qu'en 2003, la CMDT, associée à la BNDA, a investi (par prêt remboursable) 68 millions de F.CFA dans ces « banques de céréales ». Le PAE Kita, quant à lui, y a investi plus de 5 millions de F.CFA (environ 8 000 euros), ce dernier montant ayant permis de stocker plus de 40 tonnes de céréales dans ses quatre communes rurales d'intervention. En 2007, le Gouvernement malien a même créé une banque de céréales dans chaque commune du Mali.

La revente du matériel agricole

Nous avons précédemment montré que la restriction des critères d'octroi, le don initial de matériel, le crédit individuel, le recours à la force pour le recouvrement, les malversations pratiquées par les agents d'encadrement et la possibilité de vendre l'arachide à des commerçants plutôt qu'à l'ODR sont autant de causes des échecs répétés des politiques de crédit agricole dans la région de Kita, les prêts réalisés par l'ODIPAC puis l'ODIMO constituant même une des principales causes de l'effondrement de ces ODR arachidières dans la région de Kita. Si l'on ajoute d'autres facteurs, tels que la fin des prix garantis ou la sécheresse, on comprend aisément que, durant cette période difficile des années 1980, nombre de producteurs en grandes difficultés aient dû vendre leur matériel agricole. Un rapport interne de la CMDT publié en 1997 décrit en effet que : « avec l'arrivée de la CMDT et du coton, les paysans qui avaient abandonné leur matériel, réduisant le taux d'équipement des UP⁹² à environ 20 %, suite au découragement dû à la chute des prix de l'arachide, les ont récupérés ». SANOGO, B., 1989 signale même que, dans la région de l'OACV, ont été observés des « phénomènes de **repli** » agricole, c'est-à-dire de rejet des techniques agricoles préconisées par l'encadrement. N'ayant plus accès au crédit et aux intrants, **les paysans vendent leur équipement agricole (qu'ils ne peuvent rembourser) et reviennent à la culture manuelle**

⁹² Unité de production (c'est-à-dire exploitation agricole)

et aux jachères pour remplacer la fertilisation chimique.

L'absence de culture de commercialisation a freiné la modernisation des exploitations agricoles et, en quinze ans, le niveau de développement s'est creusé par rapport au Mali sud. Au moment où la CMDT a pris la relève de l'ODIMO, le niveau d'équipement des paysans en matériel d'accompagnement était bas. Selon les statistiques de l'ODIMO, en 1993, le niveau général d'équipement (en culture attelée) atteignait 36,7 % (contre 70 % pour le Mali-Sud dans la même période).

Matériel de traction animale	Campagne 1989/1990		Campagne 1994/1995	
	Nombre de matériel	% d'exploitations agricoles équipées	Nombre de matériel	% d'exploitations agricoles équipées
Multiculteurs	509	3,7	524	3,8
charrues	266	1,9	299	2,2
Semoirs	654	4,7	699	5
charrettes	1271	9,2	1592	11,5

Tableau n°19 : évolution de l'équipement agricole à traction animale dans le Cercle de Kita entre les campagnes agricoles 1989/1990 et 1994/1995. Source : ODIPAC et CMDT.

Ce tableau montre que, non seulement le niveau d'équipement (nécessaire à la mécanisation de l'agriculture) des UPA (Unités de Productions Agricoles) était faible en 1995, mais qu'il a très peu évolué depuis 1989. Le rapport AGE 1995 confirme que sur les 13.585 UPA encadrées, le taux moyen d'équipement global du Cercle de Kita est de 44,4 %. Mais ce chiffre ne peut rendre compte du niveau d'usure du matériel, alors que la majorité date de l'OACV (dans les années 1970).

Dans la pratique, la grande majorité des paysans affirment ne pas avoir vu de différence dans l'encadrement étatique entre 1980 et 1995, si ce n'est qu'il brillait davantage par son absence à la fin. Effectivement, l'ODIMO connaissant des difficultés financières, l'entraîn au travail et les moyens nécessaires à l'encadrement agricole semblent avoir été les grands absents de cette période. Enfin, il faut savoir que **la tâche de l'encadrement de l'ODIMO est compliquée par l'esprit général de rejet de toute forme d'encadrement étatique qui est particulièrement exacerbé depuis le soulèvement populaire de 1991. Crise climatique, crise économique, crise politique et crise des encadrements se combinent pour précipiter la faillite de l'ODIMO. La période 1983-1994 est donc une période économiquement difficile pour les ruraux de la région de Kita.** Les disettes sont nombreuses et encouragent l'émigration. Les Gouvernements et les instances internationales incitent les paysans de la région à diminuer sensiblement leur production arachidière au profit de la culture céréalière.

Entre arachide et coton

La phase transitoire

A partir de 1992, une phase transitoire s'amorce avec la création d'une ONG locale, SOS KBK (KBK signifiant Kita, Bafoulabé, Kenieba), à l'initiative de jeunes diplômés de la région. Son objectif affiché est de développer dans l'espace rural kitois une nouvelle culture de commercialisation déjà encadrée par la CMDT dans le sud du pays : le coton. La première année de test de production de coton, menée en 1992 en rapport avec la Chambre d'Agriculture et le syndicat des paysans, concerne 220 hectares sur lesquels 169,1 tonnes de coton-graine ont été récoltées. Après cet essai encourageant, SOS KBK décide de lancer un programme de plus grande envergure pour la campagne 1993/1994. Ainsi, en 1993, 774 hectares sont semés pour une production de 842 tonnes de coton-graine. Dépassant dès lors les possibilités d'encadrement de la seule SOS KBK et avec l'accord du MDRE, Ministère de tutelle, l'ONG décide en 1994 d'impliquer l'encadrement de l'ODIMO et la CMDT pour son assistance en intrants sous forme de crédit de campagne « retenu à la commercialisation au moment du paiement du coton-graine ». Cette démarche est matérialisée par un **protocole d'accord tripartite CMDT-ODIMO-SOS KBK signé en mai 1994** précisant que l'ODIMO est chargé de l'encadrement et du suivi technique, SOS KBK de la gestion des intrants (transport, manutention, placement et récupération du crédit) et de la commercialisation, et la CMDT de l'approvisionnement en intrants agricoles « sous forme de crédit pour la culture de 2500 hectares de coton stamp-42 », cette dernière s'engageant à acheter la totalité de la production. Les fondateurs de SOS KBK nous ont expliqué que le choix des paysans qui ont produit le coton sur ces 2 500 hectares n'a pas été fait au hasard. Ce sont des "leaders paysans" qui ont été appuyés afin de susciter un effet d'entraînement, de démontrer aux autres producteurs qu'ils pouvaient tirer des revenus substantiels de la culture cotonnière.

Mais cette coopération tripartite est un échec et le protocole d'accord n'est pas renouvelé. L'ignorance et les jalousies entre services ont constitué des entraves à la collaboration. Le « manque de coordination entre les structures qui se succèdent dans la zone » est relevé par AGE 1995. De plus, l'ODIMO n'aurait pas honoré ses engagements : il lui est notamment reproché des défaillances dans l'encadrement agricole ainsi que des récupérations indues avec détournements du crédit de campagne.

Toutefois, puisque les résultats de la production et des rendements sont réellement probants, la décision est prise d'attribuer à la CMDT le développement rural de la région au même titre qu'elle le fait déjà au « Mali-sud ». Dès le contrat de plan de juin 1994, la CMDT s'engage à : "assurer l'encadrement des producteurs et promouvoir le développement intégré du cercle." Le Ministre du Développement Rural, par la Lettre n°2183/M.D.R.E-S.G. du 27 décembre 1994, confère officiellement à la CMDT la mission de « prendre les dispositions nécessaires en vue d'une couverture technique et organisationnelle adéquate de la production cotonnière dans cette zone ». La dernière session du conseil d'administration de l'ODIMO, tenue le 19/05/1995 ne peut que recommander « l'intégration de l'ODIMO dans la filière cotonnière ». **Dès le début de l'année 1995, la CMDT devient donc la nouvelle ODR responsable de l'encadrement rural du Cercle de Kita.**

La situation déplorable de l'encadrement agricole de la région au début des années 1990 et l'état de

dénuement des paysans nous permet de comprendre pourquoi l'initiative de SOS KBK a reçu un écho si favorable. **La culture commerciale du coton, encadrée par la CMDT, y a été recherchée, demandée et accueillie à Kita comme une solution salvatrice.** Un article en page 3 du journal « Les Echos » n° 411 du 25-26 mai 1996, confirme que ce sont les paysans de la région qui "sollicitèrent auprès du Ministre du développement rural et de l'environnement l'intervention de la CMDT". Après l'arachide, le coton devient donc la deuxième culture « locomotive » du développement rural du Cercle de Kita par les ODR.

La sixième direction régionale de la CMDT est créée à Kita le 12 janvier 1995 et l'usine d'égrenage, d'une capacité de 30 000 Tonnes par an, est inaugurée le 20 mai 1996 par le Président de la République Alpha Oumar KONARE. Elle emploie 245 salariés et 270 saisonniers. L'usine SEPAMA (produisant la pâte d'arachide) de Kita est rachetée par HUICOMA (HUllerie COtonnière du MALi) en novembre 1995.

Après plusieurs années sur quelques secteurs-test, la promotion et l'encadrement de la culture du coton par la CMDT est réalisée sur l'ensemble des terres du Cercle propices à la culture cotonnière intensive, ce qui exclut son tiers septentrional.

Signalons enfin que, depuis la campagne agricole 1999-2000, et sur demande des autorités politiques du Cercle de Bafoulabé, la région CMDT de Kita est étendue à une partie du Cercle de Bafoulabé : arrondissements de Bamafélé, Mahina, Koundian, Walia et Bafoulabé central. Mais la culture cotonnière dans cette dernière région demeure très faible, le recouvrement du crédit y est presque nul et l'encadrement CMDT n'y est maintenu jusqu'en 2003 que par mission de service public.

Pourquoi Kita ?

Si on peut penser que les considérations et appuis politiques ont également aidé à la venue de la CMDT (le Directeur Général de la CMDT d'alors était originaire de la région de Kita), on peut se demander pourquoi, malgré les fortes contraintes que nous venons d'évoquer : encadrement étatique défaillant, enclavement géographique, sous équipement,..., la CMDT, a jugé que la région de Kita se prêtait à la culture cotonnière, et mieux, que celle-ci possédait un potentiel qui ferait que cette culture commerciale y serait assez rentable pour justifier la coûteuse création d'une région CMDT. Les rapports des nombreuses études préalables qu'a fait réaliser la CMDT entre 1994 et 1996 nous apportent quelques réponses :

Tout d'abord en raison de l'aspect vierge du milieu (une faible occupation démographique et foncière, dans un milieu naturel favorable à la culture intensive du coton, notamment par sa pluviométrie moyenne, une faible intégration agriculture-élevage : peu de paysans possédaient des bovins et la majorité d'entre eux ne produisaient pas de fumure organique). En fait c'est le **potentiel de développement de cette région qui a été jugé très intéressant.**

Ensuite, en raison des acquis résultant de l'encadrement des ODR précédentes :

- des centaines de structures villageoises de gestion de filière, dont les AV et les ETV, existaient déjà. **Les producteurs étaient déjà organisés et structurés autour de la production et de la gestion à la base d'une filière d'une culture de commercialisation,** ce qui constitue un atout majeur en terme de mise en œuvre d'un nouveau système d'encadrement agricole,

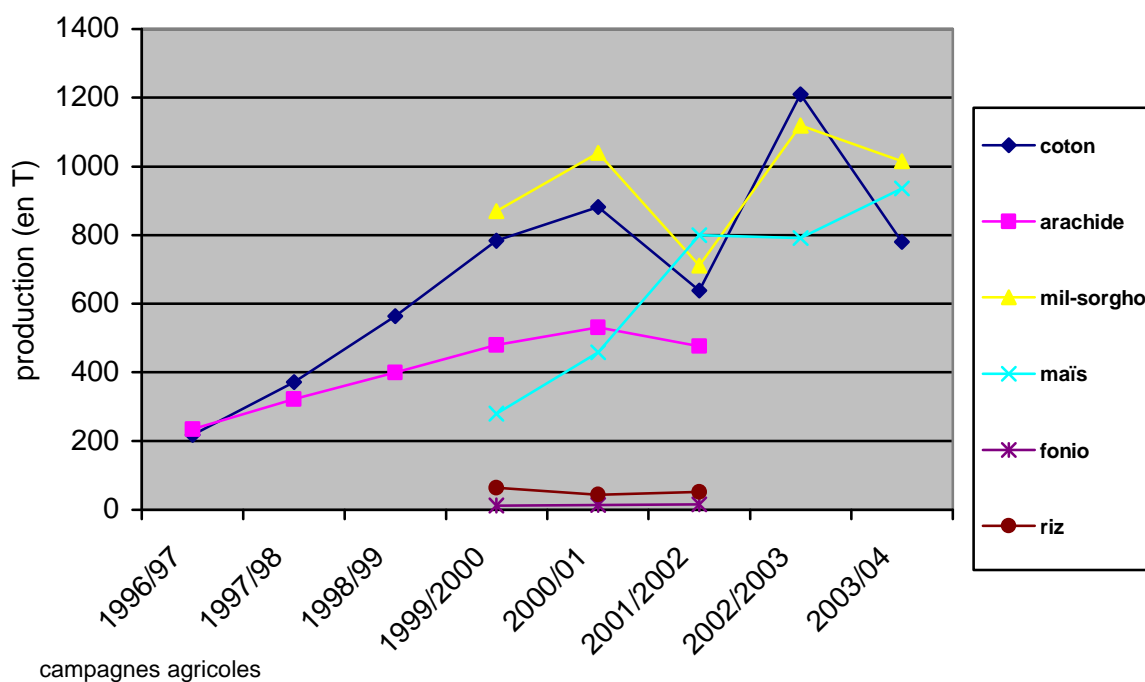
- un tiers des exploitations agricoles étaient équipées en matériel attelé,
- les paysans ayant reçu des formations en alphabétisation fonctionnelle de base dans tous les villages arachidières, le pourcentage de paysans alphabétisés y était déjà sensiblement le même que dans le reste de la zone CMDT : 0,4 paysans par UPA. Selon DERLON, J-P. et GIRAUDY, F., 1995, " 50 % des ZDR⁹³ enregistrent la présence de personnes alphabétisées sur plus de 45 % de leurs exploitations."

Le fait que les populations rurales soient déjà structurées en organisation paysannes partiellement alphabétisées a indéniablement constitué un atout sur lequel la CMDT a pu s'appuyer pour relancer l'organisation du milieu rural kitois. Malgré l'échec relatif des ODR arachidières, **les compétences acquises par les paysans en terme de techniques de culture et en terme organisationnel demeurent. Le grand mérite des ODR a donc été de développer le « capital humain ».** Ces éléments laissent entrevoir de grandes possibilités en terme de développement de la production cotonnière dans le système de production intensif encadré par la CMDT.

Un engouement moins massif qu'immédiat !

Durant la campagne agricole 1995-1996, 13 897 hectares sont semés en coton. Pourtant, **l'adoption paysanne de ce mode de production intensif du coton est initialement assez timide** : entre 1996 et 1998, la production n'augmente que de 7 000 tonnes en deux ans. Un document CMDT anonyme de 1997 relève : " qu'il y a des exploitations qui abandonnent la culture du coton" et de le prouver par l'exemple de trois villages (dont Batimakana) où 27,6 % des 47 exploitations agricoles enquêtées ont abandonné la culture cotonnière entre les campagnes agricoles 1996 et 1997. De plus, **il y a des régions où la culture cotonnière est peu adoptée.** Observant que l'engouement cotonnier est moindre dans la commune rurale de Djidian que dans celle de Tambaga, nous y avons comparé l'évolution des principales productions agricoles depuis une décennie.

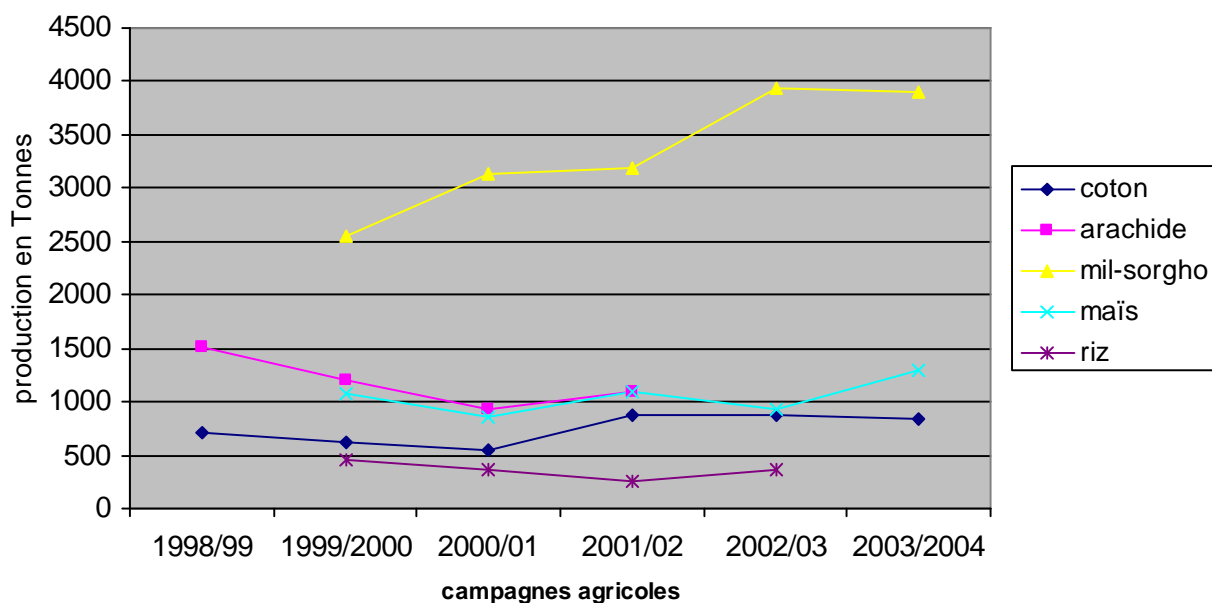
⁹³ ZDR : zone de développement rural : unité d'encadrement de base de la CMDT.



Graphique n°6 : Evolution des productions annuelles des principales cultures dans la commune rurale de Tambaga entre 1996 et 2004. Source : données CMDT.

Remarques :

- la chute de production de mil-sorgho et coton observée en 2001/2002 est due à une pluviométrie localement déficitaire (731,1 mm à Tambaga) ;
- on observe un fort parallèle entre les courbes du coton et du mil-sorgho, ce qui illustre la forte complémentarité de ces deux cultures dans l'assolement.



Graphique n°7 : Evolution des productions annuelles des principales cultures dans la commune rurale de Djidian entre 1998 et 2004. Source : données CMDT.

Plusieurs éléments ressortent de ces données graphiques : contrairement à Tambaga, à Djidian, la production de mil-sorgho domine largement toutes les autres. De plus, Djidian est une commune où la culture de l'arachide est encore très pratiquée, cette donnée constituant un facteur explicatif du développement tardif et lent de la culture cotonnière. L'examen plus précis (localité par localité) le confirme puisque des villages (ou hameaux) comme Sekokoto, M'badiala ou Kamico sont à la fois de gros producteurs d'arachide et de petits producteurs de coton. De plus, outre des raisons pédologiques avérées, nous pensons que la proximité de la ville de Kita donne la possibilité à certains ressortissants de la commune rurale de Djidian de générer des revenus annexes (par exemple, par le maraîchage ou le petit commerce) qui leur permettent de ne pas adhérer à la culture cotonnière. Enfin, la commune rurale de Djidian étant située à une latitude plus élevée que celle de Tambaga, on peut penser au critère pluviométrique. L'exemple suivant nous incite cependant à l'écarter. DIARRA, T. et al 2000 montrent qu'à Senko, village situé au sud de la ville de Kita, le coton n'occupait encore que 5 % du temps de travail. De même, CAMARA, S. et al., 2000, nous rapportent qu'en 1999, " tout apparaît comme si les groupes domestiques de Senko hésitent à s'engager dans la production de cette culture (le coton) bien que la CMDT soit présente depuis cinq campagnes agricoles ". Dans les villages de Senko, comme dans ceux de Namala, les temps de travail cotonniers demeurent largement inférieurs à ceux du sorgho et de l'arachide.

Les facteurs de réticences :

Pourquoi les paysans de la région de Kita sont-ils aussi réticents à délaisser l'arachide pour adopter la culture commerciale du coton ? Nos enquêtes, ainsi que des auteurs comme AGOSSOU, G. et al., 1996, nous permettent d'avancer les raisons suivantes :

- "le coton affame", disent certains paysans ! **La priorité est en effet clairement donnée à la satisfaction des besoins alimentaires** de la famille, le paysan kitois se souciant de sa production céréalière bien avant de penser à générer une production commercialisable. Ainsi, DIARRA, T. et al., 2000 relèvent également que la céréaliculture domine largement l'espace et les temps de travaux agricoles, en concluant que la présence de la CMDT n'avait pas encore fortement modifié les pratiques paysannes en 1999 ;
- contrairement à l'arachide, le coton est une culture **très exigeante en travail** et en soin. La main d'œuvre de certaines exploitations agricoles est insuffisante pour faire face à la forte demande en travail que requiert la culture cotonnière. Nombre de producteurs nous ont dit avoir choisi de ne pas cultiver le coton, en raison de sa forte exigence en travail ;
- contrairement à l'arachide, **le coton est très exigeant du point de vue agronomique** : ainsi, l'apport d'intrants doit inévitablement être massif, et un paysan qui ne pourrait respecter les recommandations techniques de la CMDT aurait un rendement faible. De plus, le semis du coton doit se faire à des dates précises, alors que l'arachide peut se semer plus tard ("jusqu'au neuvième mois lunaire", nous dit-on). Nous avons d'ailleurs constaté que, les années où les pluies viennent tardivement, comme en 2002, il y a moins de superficies semées en coton et plus en arachide, car lorsque le coton ne lève pas, les producteurs peuvent ressemer de l'arachide sur le même champ ;
- **les intrants coûtent cher** ;
- En outre, **les paysans hésitent à contracter un crédit**, d'une part, en raison de la crainte de

ne pas pouvoir le rembourser (s'ils ne peuvent produire en quantité suffisante, pour raison de maladies, d'aléas climatiques,...), et de n'avoir aucun bénéfice final, d'autre part en raison de la caution solidaire qui ne récompense pas les efforts des producteurs les plus performants et enfin, en raison des mauvais souvenirs des crédits ODIMO qu'ils n'ont pu payer et du matériel qu'on leur a brutalement retiré ;

- A cela nous pouvons ajouter une **crise de confiance consommée entre les paysans et l'encadrement étatique** des cultures commerciales, après, d'une part, les écueils des ODR arachidières décrits précédemment ; et, d'autre part, les mauvais souvenirs datant de la colonisation.
- Enfin, **l'arachide est facilement monnayable en cas de besoin** (idée de continuité, d'adaptation aux besoins du moment), alors que, pour le coton, les producteurs sont tributaires de la date unique et annuelle de paiement (de plus en plus tardive) de la CMDT qui en détient le monopole. Notons, au passage, que ce n'est pas l'apanage du seul coton mais que c'est le cas général des cultures commerciales au prix garanti acheté par une ODR. Ainsi, KOENIG 1986 B décrivant la situation de la région en 1978 faisait la même remarque pour l'arachide, alors que c'était les céréales qui étaient le produit stockable et écoulable en fonction des besoins ou du niveau du prix.

La fin de la garantie de son prix d'achat la rend plus sensible au "diktat" des commerçants, même si le prix de l'arachide a augmenté avec l'arrivée de la CMDT. Parce que le prix du coton est garanti et annoncé dès le début de la campagne agricole, cette nouvelle culture commerciale permet de générer de plus fortes sommes d'argent, à condition d'avoir la chance de pouvoir être certain d'y consacrer beaucoup de temps de travail, d'intrants et de soins et que la pluie soit au rendez-vous. La culture de l'arachide est moins exigeante, donc moins risquée et plus sécurisante, mais aussi moins rémunératrice.

L'arachide et le coton ont-ils toujours été autant cultivés par les hommes et les femmes de la région ?

La féminisation de la culture de l'arachide

KOENIG, D., 1980 estimait que 81 % des revenus du chef de famille proviennent de l'arachide. Ce temps est révolu. De culture commerciale principalement cultivée par les hommes avant l'arrivée de la CMDT, elle est remplacée dans ce rôle par le coton. **L'arachide est alors devenue la culture des femmes.** Selon les données de la CMDT, la part des surfaces arachidières cultivées par les femmes représente 53 % du total des surfaces arachidières cultivées en 2002/2003 (avec une surface moyenne par femme de 0,485 hectares). Selon KOENIG 2004, dans l'échantillon enquêté (60 groupes domestiques), toutes les femmes cultivent l'arachide mais seulement deux le coton. DIARRA, T. et al., 2000 relèvent également que "chez les femmes l'engouement pour l'arachide est croissant". DIARRA et al. 1999 ont établi que ce sont particulièrement les jeunes femmes qui cultivent l'arachide. Les femmes vendent l'arachide petit à petit au marché hebdomadaire et achètent avec cet argent les condiments nécessaires à leur ménage. Elles ne peuvent attendre l'arrivée de plus en plus tardive de l'argent du coton car, contrairement aux hommes, **elles ont des besoins d'argent de manière continue durant l'année** pour assurer le fonctionnement du foyer.

Contrairement au coton, **l'arachide se prête donc très bien aux besoins des femmes.**

La place de l'arachide dans le système de production cotonnier

Si, en 1995, la CMDT semble initialement hésiter à tourner complètement la page de l'arachide à Kita, elle conserve finalement sa vulgarisation dans son système de production, probablement en raison de ses avantages agronomiques dans la rotation coton/céréale, puisque l'arachide enrichit naturellement les sols en azote. DUFUMIER M., 2005 pense d'ailleurs que c'est une des raisons explicatives des bons rendements du coton dans la région.

Si, entre les campagnes agricoles 1996/97 et 2001/2002, on passe de 30 % à 25 % des exploitations agricoles qui en cultivent et si elle concerne légèrement moins de producteurs (probablement au profit du maïs), la surface moyenne par exploitation agricole est en hausse (2 hectares en 2002) et les superficies d'arachide ne cessent d'augmenter depuis 1997 au niveau du Cercle de Kita. Le graphique n°12 du chapitre suivant confirme que, après la chute de la production arachidière entre 1995 et 1997 consécutive à l'introduction de la culture commerciale du coton, **l'adoption de la culture cotonnière n'a pas eu pour effet de réduire de manière drastique la culture arachidière, puisqu'en 2001-2002, 25 % des surfaces cultivées de la région CMDT de Kita l'étaient en arachide** ".

CAMARA, S. et al., 2000, relèvent que les paysans aiment la combinaison de sûreté procuré par l'importance des revenus du coton et la possibilité de vendre les arachides au fur et à mesure des besoins d'argent. **Complémentaires, les deux cultures ont donc actuellement leur place dans les systèmes de production de la région de Kita.**

La région de Kita a été la première région du Mali dans laquelle l'Etat a développé sa politique d'encadrement agricole par les Opérations de Développement Rural. Cet encadrement des producteurs s'est réalisé autour d'une culture de commercialisation déjà fortement présente dans les systèmes de production de la région. L'arachide des années 1970 a laissé de très bons souvenirs. "On s'est marié avec l'argent de l'arachide" nous dit un habitant de Bendougouba. On a aujourd'hui l'impression que cette plante fait partie intégrante, non seulement des systèmes de production de la région, mais, plus encore, de ses pratiques culturelles et sociales, en raison de l'ancienneté de l'orientation agricole du Cercle de Kita vers cette culture.

Bien que nous ayons montré que le parcours de l'encadrement de la culture commerciale de l'arachide par les ODR dans la région de Kita ait été émaillé de difficultés et d'insuffisances, il apparaît clairement que ce système d'encadrement agricole a, non seulement amené de l'argent dans les campagnes, mais aussi, grâce aux formations dispensées, a permis aux paysans d'accéder à de nouveaux savoirs et techniques : alphabétisation, gestion comptable,..., à de nouveaux moyens de production : culture attelée, engrais,..., et surtout, a généré une organisation des producteurs villageois en structures de gestion de la filière à la base, comme les AV, qui, dans les années 1980, étaient déjà assez fortes pour créer et gérer des investissements communautaires. Cette structuration des producteurs constitue un atout important sur lequel pourra s'appuyer la CMDT.

CHAPITRE 8 :

L'ENCADREMENT DE LA CULTURE COTONNIERE

Eu égard à la faible affirmation générale des normes de l'Etat dans les campagnes, le développement agricole intégré, bien que chaotique, semble constituer une voie d'encadrement efficace de la population rurale par l'Etat. Si l'arachide a constitué la première culture de commercialisation de la région de Kita, les modalités du développement agricole intégré avaient été inventées et affinées depuis longtemps dans le sud du Mali autour d'une autre culture commerciale : le coton. Bien que la région de Kita soit demeurée à l'écart du développement cotonnier jusqu'en 1994, il nous apparaît néanmoins important d'en brosser les grandes étapes, ses moteurs et ses mécanismes afin de mieux comprendre comment s'est constitué la « machine CMDT » qui a développé et encadré la production cotonnière dans la région d'étude à partir du milieu des années 1990.

Après avoir précisé les modalités de l'intervention coloniale française en matière de culture cotonnière, nous évoquerons le système d'encadrement mis au point par la CFDT à partir de 1950, poursuivi et développé par la CMDT à partir des années 1970. Ensuite, nous analyserons le système d'encadrement de la CMDT tel que nous avons pu l'observer à Kita, en soulignant ses réussites et ses écueils. Rappelons également que, en 1995, le système agraire de la région n'a pas encore entraîné de séparation ager-saltus, c'est-à-dire qu'entre le champ cultivé, la jachère et la brousse, il y a un continuum dont les frontières sont floues. Nous tenterons de mettre en évidence, non seulement les modalités d'encadrement de ce milieu par la CMDT, mais aussi l'évolution qu'elle impulse sur les systèmes de production.

GENESE DE L'ENCADREMENT COTONNIER

L'époque de la transformation locale

En pays malinké, comme dans la majorité des systèmes de production paysans d'Afrique de l'Ouest, la culture du coton est présente de longue date. S'il est couramment admis que le coton est diffusé en Afrique subsaharienne avec l'islamisation de la région, son introduction est probablement antérieure puisqu'au onzième siècle, EL BEKRI relevait déjà la présence de cotonniers dans la haute vallée du Sénégal et que ROCHEGUDE, A, 2003 confirme que l'Empire du Mali de Soundiata KEITA (13^{ème} siècle) fonde son économie notamment sur : " le développement de nouvelles cultures dont le coton."

FOCK AH CHUEN, M., 1994 rapporte POULAIN 1863 qui affirme que le cotonnier : "pousse pour ainsi dire à l'état sauvage" dans la région. Selon les témoignages recueillis et en accord avec les propos de CHEVALIER rapportés par BASSET, T.J., 2002, les variétés locales de coton, beaucoup moins productives que celles utilisées aujourd'hui, étaient cultivées en association avec d'autres cultures, comme le sorgho et l'arachide. **Le cotonnier était alors une culture secondaire** qui s'intercalait avec les cultures vivrières. Ces **variétés pérennes** de cotonniers étaient recépées chaque année et pouvaient produire des fibres pendant dix ans. Toutefois, on les cultivait pendant quatre ou cinq ans (au delà desquels elles produisaient moins de fibre) avant de les arracher pour semer de l'arachide et d'autres cultures sur la parcelle.

BASSET, T.J., 2002 qui a étudié le développement cotonnier dans le nord de la Côte d'Ivoire, affirme que " **la culture du coton, le filage et le tissage étaient d'importantes activités dans les économies rurales et les systèmes agricoles africains bien avant que les explorateurs et les colons européens ne commencent à y songer pour les besoins de l'industrie textile de métropole.** " Aujourd'hui encore, il n'est pas rare de rencontrer, dans l'intimité des cours des concessions kitoises, de vieilles femmes filant du coton, survivance d'une pratique traditionnelle ancienne. De même, dans de nombreuses localités, de la ville de Kita aux hameaux de la région d'étude, on peut voir des métiers à tisser et des tisserands à l'œuvre, leurs fils de coton colorés traversant tout l'espace de leur cour.

Si le coton familial n'était généralement amené au tisserand que pour la phase de tissage, les opérations fastidieuses précédentes incombaient aux femmes qui, en saison sèche, égrenaient, filaient et teignaient le coton pour habiller la famille. Les hommes, quant à eux, confectionnaient des vêtements, des cordes et des nattes. Cependant, il existait souvent, au sein d'une famille, une personne capable de tisser le coton filé par les femmes. Le coton occupait donc une part importante dans l'artisanat local malinké. Outre la confection de vêtements, les cotonnades rentraient dans une certaine forme de thésaurisation. Elles étaient soigneusement gardées sous forme de larges couvertures comme partie intégrante du patrimoine familial. Lorsqu'elles n'étaient pas produites par la famille, elles étaient achetées et gardées chez le chef de famille pour servir de linceul lors d'un décès. Elles faisaient également partie des biens à fournir dans le cadre des obligations matrimoniales. Ainsi, ces couvertures pouvaient être données aux enfants lors de leur départ du foyer parental. **Ces cotonnades, rares et précieuses, jouaient donc un rôle important dans le fonctionnement socioculturel de la communauté.** BENAMOU, Y., 2005 rapporte d'autres utilisations paysannes des produits du coton : pagnes de coton utilisés comme monnaie d'échange, graines entrant dans la composition des sauces, feuilles utilisées dans la pharmacopée, etc.

Si la part de ce coton transformé localement est actuellement infime dans la région, les observations et les témoignages que nous avons recueillis nous permettent d'affirmer que **le coton revêtait autrefois une importance économique et culturelle certaine**. Cette production a atteint son apogée entre le 15^{ème} et le 18^{ème} siècle, c'est-à-dire avant l'arrivée des commerçants européens. Dans la seconde partie du vingtième siècle, le développement des fibres synthétiques puis l'importation massive des fripes, sonne le glas de cette activité laborieuse.



Photographie n°22 : fleur de coton (gros plan)

La culture commerciale de coercition

Le **souhait** de la France de produire elle-même du coton est émis à partir de la seconde partie du 19^{ème} siècle dans un contexte de guerre économique entre puissances occidentales, une **crise internationale de sous-offre cotonnière engendrant alors une forte augmentation des coûts de cette matière première importée**. Les ruptures d'approvisionnement en provenance des Etats-Unis d'Amérique (qui fournissait 75 % du total des importations cotonnières de la France en 1913), en raison de la Guerre de Sécession, de l'augmentation de la transformation américaine puis de la Première Guerre Mondiale, ont contraint l'Etat français à acheter du coton au prix fort à d'autres pays producteurs. La France, dont l'industrie textile employait 250.000 ouvriers au début du vingtième siècle, a donc cherché à se rendre moins dépendante du quasi-monopole

américain en diversifiant ses sources d'approvisionnement en coton brut. Les puissances européennes se sont alors tournées vers leurs colonies : l'Angleterre vers l'Inde et la France vers ses terres africaines dont elle n'occupait encore guère que les côtes. Il ne fait donc aucun doute que **le « besoin de coton » a été un des moteurs de la conquête coloniale de l'AOF** (Afrique Occidentale Française) qui s'est déroulée dans la seconde moitié du dix-neuvième siècle.

Les Français sont alors convaincus que leurs colonies africaines peuvent devenir leur principal fournisseur de coton. C'est ainsi qu'en 1903, des industriels français créent l'ACC (Association Cotonnière Coloniale) qui a pour objectif de "rechercher où pousse le coton, de réaliser des expériences comparatives, de créer des centres d'achat, d'égrenage, et d'agir auprès des pouvoirs publics." Cependant, faute de moyens, cette association se contente d'installer quelques usines d'égrenage dans les régions "où la chefferie locale est forte et respectée" comme chez les Mossis de Haute Volta (actuel Burkina-Faso) puis dans les régions de San et Koutiala, situées dans le « Haut Sénégal Niger »⁹⁴. En 1907-1908, l'ACC y achète 25 tonnes de coton produit au Soudan français et SANOGO, B., 1989 nous rapporte qu'en 1912-1913, le cercle de Koutiala commercialisait déjà 232 tonnes de coton. **D'une culture paysanne pérenne, le coton devient alors une culture annuelle de commercialisation.**

La première décision officielle de développer la culture du coton au Haut Sénégal Niger date de 1895 (même si ceci ne devient effectif qu'en 1912 et surtout après 1920). En effet, FOCK AH CHUEN, M., 1994 nous rapporte que : "Le Lieutenant Gouverneur de l'époque, le Général De TRENTINIAN a donné l'instruction à tous les commandants de Cercle de s'intéresser aux variétés locales de cotonnier ". Le Gouvernement colonial, dirigé par le Général CLOZEL, rend la culture du coton obligatoire par le Décret du 24 avril 1912. Il est alors ordonné aux Commandants de Cercle d'**obliger les « indigènes » à cultiver le coton** et de vendre leur production à l'ACC, qui acceptera ce coton comme paiement de l'impôt colonial de capitation. Cet impôt, symbole de la soumission des populations à l'administration française, est aussi un moyen de développement des cultures de commercialisation puisque chaque paysan du Soudan français est tenu de cultiver 10 kg de coton par individu imposable au milieu des années 1920. Pour mieux contrôler les indigènes, on met alors en place des SIP (Société Indigènes de Prévoyance), des AAI (Association Agricole Indigène) et on crée des marchés administratifs pour canaliser la production cotonnière vers l'exportation plutôt que vers les commerçants locaux. Toutes ces mesures coercitives laissent jusqu'à aujourd'hui un très mauvais souvenir dans la mémoire collective paysanne. Mais la "corvée de coton" du « champ du commandant », les récoltes des paysans ne couvrent même pas l'impôt de capitation, car le prix d'achat fixé par l'ACC (0,10 Francs puis 0,15 Franc le kg de coton-graine) est trop bas par rapport à la concurrence du marché local qui, en 1908, propose 0,30 à 0,40 F par Kg de coton-graine, soit deux à quatre fois plus. Le mode intensif de culture du coton, trop contraignant, très aléatoire et peu rémunérateur ne suscite pas l'adhésion paysanne.

Répondant à la crise économique de l'Occident, le Gouvernement français tente, à partir des années 1930, de redonner un coup d'accélérateur à la culture du coton au Soudan ; il prône notamment l'abandon des variétés locales pour la variété "Allen", d'origine américaine, testée au Mali dès 1925 (car la fibre du cotonnier local demeure trop courte pour être utilisable par l'industrie française) ; il institue en 1927 une Taxe d'Encouragement à la Production Textile (TEPT) sur le coton importé, pour subventionner l'ACC (puis la CFDT : Compagnie Française pour le Développement des textiles), il instaure une nouvelle réglementation des conditions de vente et de circulation du coton, et enfin, il lie le prix du coton avec celui de l'arachide, suivant un rapport de prix de 1 à 6 en faveur du coton-graine.

Par ailleurs, dès 1919, Emile BELIME teste la **culture irriguée du coton** dans le delta intérieur

⁹⁴ Le territoire baptisé « Mali » en 1960 était appelé « Soudan français » à partir de 1920 et « Haut Sénégal Niger » auparavant.

du fleuve Niger. Il est suivi par d'autres promoteurs de cette culture dont R.H. FORBES qui publie en 1926 un ouvrage nommé "Le coton dans la vallée moyenne du Niger". L'Office du Niger (ON) est alors créé par décret, en janvier 1932, mais la première récolte dans l'Office date de 1943 et le barrage de Markala n'est achevé qu'en 1947. Outre le coton irrigué, on y cultive le riz. Sur le modèle de Gezirech, au Soudan, on pense alors pouvoir y irriguer une surface d'un million d'hectares de terres cultivables permettant de couvrir à elle seule les besoins cotonniers de l'industrie textile française. Toutefois, ce choix technique ne s'avère pas judicieux, car très coûteux⁹⁵ pour l'Etat français et humainement déplorable : déplacement massif de populations de la Haute Volta, travaux forcés,... Cette option, qui détourne les efforts de recherche sur la culture pluviale du coton, se solde donc par un échec et le Gouvernement malien y mettra un terme en 1968.

Au Soudan français, les rendements restent faibles et les quantités produites sont peu importantes. Les 6.440 tonnes de coton-fibre exportées par l'AOF en 1926 marquent la limite supérieure atteinte par la production du coton cultivé sous la contrainte. Il est intéressant de constater que cette quantité de coton fibre est **près de quatre cent fois inférieure à celle qui est actuellement produite sur ce même territoire**, preuve évidente de **l'échec de la culture cotonnière de coercition**. En 1938, seules 850 tonnes de coton produites au Soudan français furent exportées vers la France et, après l'abolition du travail forcé en 1946, les paysans délaissent la culture du coton. La grande majorité des importations cotonnières de la France d'outremer vient alors de l'AEF (Afrique Equatoriale Française), mais ces deux territoires coloniaux ne fournissent que le dixième des besoins de l'industrie française, estimés à plus de 100.000 tonnes par an.

FOCK AH CHUEN, M., 1994 écrit : "C'est parce que le système (colonial) nouveau ignorait superbement le système local qu'il ne perçut pas les incompatibilités d'intérêt les opposant, et ne prit pas les solutions appropriées. C'est parce qu'il méconnaissait les capacités de résistance des acteurs, même les plus dominés, qu'il opta longtemps pour les solutions coercitives, solutions tentantes des plus forts, mais sans succès." ; "C'est seulement lorsqu'on renversa les priorités, lorsque l'on décida de partir de la prise en compte des intérêts des paysans, au lieu de ceux des promoteurs, que l'on assista à l'adhésion (lente), mais progressive, des paysans."

La transition de l'après-guerre

L'industrie textile française, toujours aussi dépendante de l'extérieur qu'au début du siècle, est donc obligée de dépenser 150 milliards de FF (Franc Français) par an pour importer la grande majorité de son coton, principalement des Etats Unis d'Amérique. Par ailleurs, sur le marché international, les pénuries deviennent structurelles. En 1950, une mauvaise récolte de coton aux Etats Unis d'Amérique engendre un contingentement des exportations américaines, se traduisant par une nouvelle flambée des prix. L'industrie textile française a donc toujours et plus que jamais intérêt à soutenir une politique de développement cotonnière en Afrique de l'Ouest. Les échecs essuyés en AOF l'incitent à concevoir avec l'Etat français une autre politique de développement. La CFDT incarnera cette nouvelle orientation.

La Conférence de Brazzaville de **1944 marque le début d'un tournant vers une vision des politiques de développement plus soucieuse du développement du Sud**. Après la Seconde Guerre Mondiale, confrontée à ses échecs en matière d'encadrement de coercition et à la **fin du travail forcé en 1946**, l'administration coloniale doit se résoudre à augmenter ses prix d'achat.

⁹⁵ BENAMOU, Y., 2005 qualifie l'Office du Niger de "gouffre à milliards".

Selon BENAMOU, Y., 2005, "Le nouveau contexte colonial de l'après-guerre est marqué par une volonté politique de développement économique et social des colonies, vues comme un appui indispensable à la reconstruction de l'économie française." L'objectif visé par la CFDT, en augmentant la production cotonnière, est de contribuer à rééquilibrer la balance de paiement de la France, de créer des recettes fiscales pour les colonies et de sécuriser l'approvisionnement de l'industrie de la filature. **Outre l'objectif de constituer une matière première, à prix compétitif, pour l'industrie française, la production cotonnière se double désormais de celui de participer au financement d'un projet intensifié de développement économique et social dans les colonies.** BASSET, T.J., 2002 rapporte que : " La nouvelle politique s'inscrivait dans un discours selon lequel le développement du coton améliorerait le niveau de vie des planteurs et réduirait les inégalités de revenus au sein des populations rurales. " Les discours sont alors teintés d'une forte connotation humaniste. Si les dépenses sociales sont largement augmentées dans le but, affiché, d'améliorer le bien-être des « indigènes », **c'est en réalité probablement moins par humanisme que parce que l'on pense que le développement plus autonome des colonies permettra, notamment par le biais des taxes et impôts (en particulier l'impôt par capitation), de générer d'importantes économies financières pour la métropole.** Ainsi, BENAMOU, Y., 2005 écrit : " l'engagement d'une politique de développement économique et social nécessite pour son financement le développement d'activités imposables " Au Soudan français, il n'y a guère d'autre alternative de financement que le coton, et, de fait, le financement de cette colonie par les ressources locales passe de 7 % à 32 % entre 1928 et 1959 (même si ce 32 % montre que les colonies ne furent jamais autonomes financièrement). **Le prix d'achat du coton, calculé, selon BENAMOU, Y., 2005 « en fonction du niveau de vie » que l'on souhaite établir dans les colonies, est revu à la hausse.**

Toutefois, cela ne signifie pas une diminution immédiate des fonds investis, car c'est plutôt la finalité à long terme de ces fonds, c'est-à-dire l'objectif de développement, qui a changé. Cette orientation se concrétise en 1946 par deux outils permettant de financer la mise en valeur coloniale : le FIDES (Fonds d'Investissement pour le Développement Economique et Social) qui centralise les engagements budgétaires métropolitains et le CCFOM (Caisse de Coopération⁹⁶ de la France d'Outre-Mer) qui se charge de l'exécution matérielle des opérations. D'autres fonds et mécanismes financiers sont créés. Au total, les dépenses en francs français pour l'AOF passent de 3,4 à 25,6 milliards entre 1947 et 1959 !

En 1942, l'ACC est remplacée par l'UCEF (Union Cotonnière de l'Empire Français) qui assiste l'Office du Niger au niveau technique. L'UCEF disparaît en 1946 avec la création d'un nouvel organisme de recherche cotonnière et de coopération technique : l'IRCT (Institut de Recherche du Coton et des fibres Textiles). La volonté de distinguer le rôle scientifique du rôle industriel et commercial est à l'origine de la décision de créer la Compagnie des Textiles de l'Union Française (CTUF) le 23 mars 1949, rebaptisée un an plus tard **CFDT (Compagnie Française pour le Développement des Textiles).**

D'une culture reposant sur le travail forcé à une culture d'adhésion

C'est en juin 1950 que l'Etat et l'industrie textile française créent la CFDT, société mixte de production et de commercialisation dont le but est d'encourager, au profit de la métropole, le développement du coton dans les colonies françaises. Société anonyme à capitaux majoritairement publics (64,2 % de son capital appartient à l'Etat français), ses activités sont

financées directement par le Gouvernement grâce aux programmes d'aide au développement. Ainsi, de 1949 à 1959, la CFDT reçoit près de 4,5 milliards de francs français de fonds publics, dont une large part est destinée à la mise en place d'un dispositif d'encadrement des producteurs en AOF. La CFDT peut s'appuyer sur l'expérience coloniale d'organisation de la production, tant au niveau technique ou institutionnel qu'au niveau de l'appréhension et de l'encadrement du milieu rural africain. En effet, elle peut tirer profit à la fois des erreurs de la culture sous la contrainte et s'inspirer des expériences réussies en A.E.F. **Dès le début des années 1950, le Gouvernement français met l'accent sur la relance du secteur cotonnier. Sans délaisser la culture irriguée, il investit de plus en plus dans la culture pluviale du coton.** Les premières années, les résultats s'avèrent décevants en raison des mauvais souvenirs laissés par les travaux forcés sur les champs de coton "du Commandant" et de l'introduction de matériels de labour inadaptés.

Cependant, la CFDT n'a pas encore le monopole de l'égrenage et ce sont les maisons de commerce françaises qui assurent la commercialisation du coton-fibre. Or, la multiplication des acteurs de la filière pose certains problèmes : concurrence spatiale, obligation de recourir à des sous-traitants pouvant tromper les producteurs,... De plus, les réticences paysannes persistent. Ainsi, les techniques agricoles vulgarisées par la CFDT sont encore perçues comme étrangères et en contradiction avec les pratiques culturelles et les intérêts des paysans. La surcharge du calendrier agricole à certaines périodes amène certains paysans à rejeter la culture cotonnière annuelle. L'objectif d'augmenter les rendements à l'hectare est approprié à des situations de densité de population élevée et de pénurie relative en terres, ce qui n'est généralement pas encore le cas à cette époque dans le sud du Soudan français, comme l'écrit BASSET, T.J., 2002 : "les paysans avaient besoin de techniques économes en travail et non en terres, contrairement à ce que proposait la CFDT. "

Des résultats très encourageants :

Grâce à l'action de la CFDT, dès l'année 1955, la production cotonnière du Soudan français dépasse la barre des 1.000 tonnes de coton-fibre exportées. A la fin des années 1950, il y a déjà une dizaine d'usines d'égrenage au Soudan Français. Selon les archives du Ministère du Plan de la République du Mali, de 150 Tonnes en 1952, "la production commercialisée atteint 3.900 Tonnes en 1959" (à 28 francs français le kg). La commercialisation croissante de la production génère des recettes fiscales pour l'Etat français. Selon le rapport CFDT 1958, cette production procure 1,25 milliards de FF de revenus en 1957.

Les raisons du succès :

C'est au cours des dix premières années de son existence que la CFDT met en place les principes de base et les mécanismes d'encadrement qui sont considérés comme les facteurs déterminants de la réussite des filières cotonnières africaines : méthode rapprochée⁹⁷ de vulgarisation et d'encadrement, annonce à l'avance du prix d'achat, prix administrés, différenciation des prix selon la qualité,... Sur le plan agronomique, il s'agit de la diffusion d'un paquet technologique bien étudié : champs en culture pure, variétés performantes, utilisation massive d'intrants, crédit de campagne, matériel attelé, rotations plus complexes, etc.

La CFDT introduit le coton en culture pure⁹⁸ dans le système agricole paysan, par une

⁹⁶ L'apparition du terme "coopération" illustre ce changement d'idéologie de développement.

⁹⁷ Même si, au début des années 1950, la CFDT ne dispose pas encore des moyens de sa politique, car elle ne peut s'appuyer que sur un nombre très limité d'agents de terrain.

⁹⁸ Par opposition aux associations de cultures sur une même parcelle.

vulgarisation active alliant habilement contrainte et incitation pour tenter de susciter l'adhésion des paysans au coton. En effet, au début des années 1950, la culture cotonnière conserve un caractère sinon « forcée », du moins, fortement incitée. Cet aspect contraignant de la culture cotonnière persiste jusque dans les années 1970, mais s'accompagne d'un encadrement de plus en plus cohérent et surtout d'un dispositif institutionnel garantissant une amélioration et une sécurisation des revenus paysans. **La CFDT a su augmenter la production cotonnière en évoluant progressivement d'une culture fortement incitée à une culture d'adhésion volontaire.**

Elle adopte alors une stratégie de progressivité :

1) Progressivité géographique :

Ciblant les régions les plus propices, dès 1952-1953, les autorités coloniales confient à la CFDT le projet de production cotonnière en culture pluviale dans les régions sénoufos de Sikasso et minyankas de Koutiala. En effet, les explorateurs du dix-neuvième siècle avaient dépeint les Sénoufos et les Minyankas comme des peuples dociles, organisés et travailleurs. La CFDT initie donc son action là où elle a le plus de chances de réussir. Au sein de ces sociétés rurales "propices", des micro-régions sont ciblées et, au sein de celles-ci, des « paysans pilotes ».

2) Progressivité dans la vulgarisation des thèmes techniques :

Au début de son intervention, **l'encadrement CMDT, qui dispose de moyens humains numériquement très limités, mise sur l'extension des superficies cultivées pour augmenter la production.** L'objectif visé par cet encadrement est d'asseoir la production cotonnière par la diffusion de thèmes techniques et des réunions de sensibilisation au niveau des villages. Certains "**paysans pilotes**" qui acceptent de suivre les recommandations techniques de la CFDT sont récompensés en nature (radio, vélo,...). BENAMOU, Y., 2005 montre comment, les agents CFDT s'appuient sur les encadrement paysans "traditionnels" pour convaincre les producteurs : "En remerciement, la CFDT leur donne des cadeaux : sel, sucre, argent, fusil, noix de kola...". D'autres vulgarisateurs choisissent d'amadouer ou de persuader d'abord le ou les villageois les plus récalcitrants. Les jeunes producteurs sont souvent une cible privilégiée car plus réceptive à l'innovation technique (elle-même porteuse, comme on le verra ultérieurement, de promotion individuelle). Cette **sélection des paysans pour l'application des thèmes est destinée à créer un « effet tâche d'huile», la CFDT comptant sur l'effet d'entraînement par la preuve de ses résultats économiques.** Avec une méthode initiale certes contestable, la CFDT met en place une stratégie de vulgarisation qui évolue avec le temps. L' "incitation" de la CFDT parvient progressivement à susciter la libre adhésion d'un nombre croissant de paysans.

La culture cotonnière intensive étant plus délicate que les autres, car exigeante en travail et en intrants, elle ne peut réussir que dans le cadre d'un encadrement rapproché et bien organisé, ce qu'a compris la CFDT. Pour SANOGO, B., 1989 : « ... la culture intensive du coton ne peut se concevoir qu'au niveau de la grande entreprise ou d'une paysannerie relativement groupée et rigoureusement encadrée. ». **Pour se faire accepter des producteurs, la CFDT a su changer d'approche. Préférant le rôle de conseiller à celui de policier agricole et renforçant progressivement la densité de l'encadrement sur le terrain, elle a mis à la disposition des paysans des « conseillers » qui ont su utiliser l'organisation de leurs encadrements et prendre en compte leurs savoir-faire.** Les agents de base de la CFDT, formés par l'IRCT, encadrent à leur tour de manière soutenue un nombre restreint de producteurs. Une des explications de la réussite de la

CFDT est d'avoir compris **l'importance d'un encadrement de proximité** et de qualité ; autrement dit, en cette période cruciale d'adoption de nouveaux "itinéraires techniques", c'est bien de la qualité des rapports de confiance mutuelle entre les producteurs et l'encadrement que dépend la réussite de la vulgarisation et de l'engouement cotonnier.

Cette stratégie va de pair avec une action au niveau des prix du coton. Si, à ses débuts, la CFDT doit compter sur la saturation du marché local, elle sait aussi qu'il faut que son prix d'achat du coton soit attractif par rapport aux autres spéculations et par rapport au marché local. **Pleinement consciente que le prix d'achat au producteur détermine fortement la production, la CFDT le revoit à la hausse.** L'intervention de la CFDT se caractérise par la prise en compte de l'intérêt des producteurs dans la stratégie, à travers la défense et la sécurisation du revenu de ces derniers. Un des atouts majeurs de l'approche de la CFDT est le souci de rechercher la convergence des intérêts des producteurs et de la société cotonnière.

Une autre mesure pertinente mise en place par la CFDT est le **payement différencié selon la qualité du coton produit**, d'abord en deux puis en trois catégories. En 1952, le coton de premier choix est payé à 32 FF (francs français) et le deuxième choix à 27 FF. Pour BASSET, T.J., 2002, " Par ce simple mécanisme de prix, les planteurs de coton se trouvaient impliqués dans l'amélioration de la multiplication et de la sélection des semences."

Enfin, un autre élément majeur de sécurisation des producteurs est **l'annonce du prix d'achat aux producteurs dès le début de la campagne agricole**, c'est-à-dire avant les semis, cette dernière mesure étant rendue possible par la création en 1954 et 1955 de caisses de stabilisation des prix du coton en A.O.F. qui réduisent la fluctuation des prix aux producteurs. Elles sont complétées en 1956 par un fonds de soutien permettant de garantir le prix de vente à l'exportation. Prenant le contre-pied de la tendance mondiale à la libéralisation des cours mondiaux qui commence à se dessiner, la CFDT est bien consciente que la garantie de revenus est nécessaire pour sécuriser les producteurs et favoriser l'adoption de la culture cotonnière. Cette politique d'incitation par les prix sera poursuivie par la CMDT (Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles).

Par ailleurs, pour contrer le problème de concurrence temporelle entre les cultures cotonnières et vivrières, la CFDT (puis la CMDT) ont su rendre la culture cotonnière plus productrice et plus rentable grâce à des techniques moins exigeantes en travail. Des **réformes techniques issues des recherches** menées par l'IRCT permettent l'adoption des nouvelles variétés « Allen » de coton plus résistantes à la sécheresse et à plus haut rendement, ce qui procure aux producteurs des ressources plus élevées. Cette variété, sélectionnée par le programme cotonnier lancé dans les années 1950, est introduite dans le sud du Soudan français grâce à l'utilisation de nouveaux pesticides (dont le DDT) utilisés dans les champs en monoculture. Le rapport économique 1959-1960 pour le Cercle de Kita fait également état d'essais de cette variété. Outre les nouveaux pesticides, le paquet technique cotonnier lancé par l'IRCT et la CFDT comprend l'utilisation d'engrais minéraux et un calendrier cultural précis.

Une autre action majeure est le **développement des cultures entrant en rotation avec le coton**, notamment le sorgho puis le maïs. La culture de commercialisation du coton annuel s'insère plutôt bien dans le système agricole en place. On assiste à **l'amorce de l'intégration** de la culture cotonnière au système de production agricole, c'est-à-dire à **l'approche intégrée** qui fait la force et la réussite de la filière cotonnière au Mali. Le monopole de l'achat du coton graine permet une régulation administrée des prix, une mise à disposition des intrants, une sécurisation du remboursement des crédits et une garantie de l'achat de l'intégralité de la récolte et l'évacuation de la fibre. Bientôt, la société cotonnière (CFDT puis CMDT) fonctionne selon un modèle de

développement rural intégré que BASSET, T.J., 2002 décrit comme « la structure verticale : recherche-production-commercialisation ». La garantie des prix à la production et l'exclusivité d'achat sécurisent les producteurs : le paysan, assuré de commercialiser sa production, peut se permettre d'investir dans l'achat à crédit d'intrants ou de matériel agricole. D'autre part, cette intégration verticale permet à la société cotonnière d'octroyer des **crédits** qu'elle est assurée de récupérer au moment de la commercialisation. Enfin, un des changements les plus radicaux et sans lequel cette révolution cotonnière n'aurait pas été possible est la vulgarisation et la diffusion de la **culture attelée**. En raison de leur importance dans la stratégie de développement agricole de la CMDT, crédit et culture attelée seront spécialement développés plus avant. La mise en place de ce dispositif, auquel il faut ajouter la formation⁹⁹ et la création d'écoles saisonnières, permet une croissance exponentielle de la production.

L' Indépendance nationale de 1960 : un changement ?

Après la création du nouvel Etat souverain, baptisé Mali¹⁰⁰, le Président Modibo KEITA dirige un régime centralisé d'inspiration socialiste. Les moyens de cette politique sont la planification et la centralisation de tous les fonds publics. Des sociétés d'Etat sont créées dans les grands secteurs économiques (transports, énergie, construction, commerce...) pour éliminer progressivement la domination du capital étranger.

On tente de moderniser l'agriculture par l'apport de nouveaux instruments (charrues, hermes, charrettes) et par une sensibilisation faite par un encadrement rapproché des producteurs. Ainsi, le Service de l'Action Rurale, structure du service du Développement Rural chargée de l'encadrement rural et de la vulgarisation du matériel agricole, est une structure verticale déconcentrée et fortement hiérarchisée, qui, comme nous le rapporte SANOGO, B., 1989, comporte :

- « une DRDR : direction du développement rural au niveau régional contrôlée par des fonctionnaires nommés ;
- un secteur de développement rural (SDR) au niveau du Cercle, confié à un ingénieur des travaux agricoles ;
- une zone d'expansion rurale (ZER) au niveau de l'Arrondissement sous la responsabilité d'un conducteur agricole. La ZER constitue alors l'échelon clé de cette organisation puisque c'est à son niveau que se trouve le CCEMA (Centre Coopératif d'Education et de Modernisation Agricole), sorte de ferme-école où l'on initie les jeunes ruraux aux nouvelles techniques culturales. Une fois formés, ces jeunes sont équipés de telle manière qu'ils puissent jouer le rôle d'animateurs ruraux dans leur village d'origine ;
- un secteur de base (SB) au niveau d'un groupe de villages ou d'un périmètre d'aménagement agricole, sous la conduite de moniteurs, aidé d'encadreurs volontaires ». Les SB sont des cellules primaires qui encadrent une région où la population totale est comprise entre 3.000 et 4.000 personnes, soit cinq à dix villages couvrant 1.000 à 2.000 hectares.

On peut par ailleurs remarquer que ce schéma d'encadrement, repris par la majorité des ODR, perdure jusqu'aujourd'hui, notamment à Kita.

Dans une volonté de moderniser l'agriculture tout en canalisant et contrôlant les masses rurales, le Gouvernement malien opte pour une organisation « collectiviste » des campagnes. Ainsi, à

⁹⁹ En 1968 est créé au sein de la CFDT un service de la formation (voir chapitre 14).

¹⁰⁰ Du nom du défunt Empire du Mali, et qui signifie « hippopotame » en langue bamana.

chacun des niveaux d'organisation précités, le regroupement des producteurs en coopérative permet de faciliter leur accès au crédit et leur encadrement en général. Ces structures ayant autant sinon plus une vocation d'encadrement politique que de développement rural, **vulgarisation agricole et engagement collectif au parti socialiste y étaient conçus dans une même logique d'action.**

Néanmoins, ce modèle d'encadrement montre rapidement ses insuffisances. Ainsi, SANOGO, B., 1989 affirme que « Les structures ont fonctionné avec difficulté en raison du faible nombre de techniciens, et l'ensemble des investissements dans le secteur rural s'est révélé très insuffisant (...) Les champs collectifs, dont les revenus devaient permettre, en plus des cotisations, la constitution des fonds au niveau de chaque village, pour l'achat des moyens de production et des denrées nécessaires aux producteurs, n'ont pas connu de succès dans la majorité des cas ». En effet, il faut dire que le régime avait réinstauré le travail forcé (rebaptisé « investissement humain »). Pour les paysans, ces « champs collectifs » ont alors probablement dû s'inscrire dans la même logique que celle, honnie, du « champ du commandant ». Dans le domaine du coton, le parti unique fera même de sa culture une question de patriotisme, comme l'illustre le fait qu'un décret de mars 1962 expose les producteurs à des sanctions en cas de non arrachage des pieds de cotonnier après la récolte. Ce soutien politique de la Première République à la CFDT l'aide dans ses actions de vulgarisation, lui permet de densifier son dispositif d'encadrement et de rallier une large partie de la population rurale du sud du pays à la culture du coton.

C'est la SOMIEX (Société Malienne d'Import Export), société d'Etat, qui bénéficie du monopole de la commercialisation de l'arachide et du coton. Le but du Plan étatique n'est pas directement d'améliorer les revenus paysans, mais plutôt de dégager des surplus par le commerce d'Etat et de stabiliser les prix à la consommation intérieure et à l'exportation, pour se financer et réaliser les volumes d'exportation prévus. Cette politique des prix constitue un facteur de découragement pour les agriculteurs et amène des difficultés dans le domaine alimentaire. Selon BENAMOU, Y., 2005, " Seul exportateur de céréales en Afrique de l'Ouest au moment de l'Indépendance, le Mali voit le solde de son commerce de céréales devenir négatif dans la seconde moitié des années 1960." L'intérêt économique de la culture cotonnière, seule réussite agricole de cette période, s'en trouve donc renforcé, puisque, **pour le nouvel Etat, le coton représente une source de devises indispensable** permettant de compenser et de masquer les échecs rencontrés dans les autres secteurs. L'importance financière du secteur coton dans le développement du pays est donc, dès le départ, clairement perçue par le nouveau régime socialiste qui l'intègre dans sa planification.

La répartition négociée des bénéfices dégagés par la filière cotonnière dans le pays serait de 51 % pour le Gouvernement malien contre 49 % pour la CFDT. Cette dernière réclame et obtient en 1961 la signature d'une convention lui accordant le monopole de l'encadrement et de la commercialisation dans le Mali-Sud. Elle est renforcée par la convention du 20 février 1964 par laquelle le Gouvernement socialiste confie à la CFDT, pour une période de dix années, la mission de poursuivre et d'étendre le développement de la culture du coton dans tout le sud du Mali. L'Etat malien compte sur la CFDT pour faire évoluer l'agriculture itinérante et traditionnelle vers une agriculture stabilisée et intensive. Les années 1960 voient donc, dans le tiers sud du pays, la poursuite du développement de la mécanisation (culture attelée), du crédit agricole et le renforcement de l'intégration de la filière cotonnière.

A l'échelle sous-régionale, la CFDT continue de travailler étroitement avec la majorité des Gouvernements d'Afrique de l'Ouest. Elle se redéfinit alors comme une « entreprise de coopération dirigée par l'Etat français pour compléter, aider et assister les sociétés cotonnières nationales ». Pour BENAMOU, Y., 2005, si le soutien au coton dans l'objectif de satisfaire les

besoins de l'ancienne métropole devient déjà moins stratégique, la continuité dans la poursuite de l'action de la CFDT "se justifie sur le plan géopolitique pour éviter une rupture du nouvel Etat avec l'Occident et le balancement total dans le camp socialiste." BASSET, T.J., 2002 confirme ce rôle unificateur de la CFDT qui structure les économies cotonnières de l'Afrique de l'Ouest : « la CFDT est peut-être le lien le plus important et le seul entre les pays producteurs de coton en Afrique de l'ouest ». Enfin, BENAMOU, Y., 2005, rappelle un autre argument : " le coton permet de réduire l'aide financière moralement due à l'ancienne colonie."

Au Mali des années 1960, la convergence d'intérêt entre les acteurs (CFDT, Etat Français, Etat malien, bailleurs de fonds,...) autour du développement de la culture cotonnière de commercialisation fait que, malgré les divergences politiques, l'Indépendance du pays n'engendre aucune cassure majeure dans l'élan de développement de sa filière cotonnière.

Une expansion fulgurante :

La CFDT a largement dépassé ses résultats escomptés. La production cotonnière¹⁰¹ (de l'ensemble du territoire du Mali) augmente de manière exponentielle : 140 tonnes en 1952, 3.900 T en 1958, 6.300 tonnes en 1961, environ 30.000 tonnes en 1968 puis 68.000 tonnes en 1972 ! La production malienne a pratiquement doublée entre les campagnes 1974-75 et 1975-76 pour dépasser les 100.000 Tonnes de coton-fibre ! De 2 % du volume total de la production des cultures du pays au début des années 1960, elle en représente près du quart dans les années 1980. Parallèlement, le rendement à l'hectare grimpe de 200 à 870 kg entre les années 1962 et 1972 ! PELTRE-WURTZ, 1991 observe la même évolution dans le nord-ouest ivoirien : « Absent en 1961, le coton Allen était devenu omniprésent quinze ans plus tard ; il couvrait le tiers des surfaces cultivées de la région de la Bagoué... ».

Sous la Seconde République :

Le Général Moussa TRAORE prend le pouvoir par un coup d'état en novembre 1968. Il réaffirme, dans le Plan Quinquennal 1974-1978, une volonté de développement autocentré. Toutefois, tout en conservant une orientation socialiste planifiée, l'encadrement agricole n'est plus intimement inféodé au parti et les champs collectifs sont supprimés. Il poursuit et développe la politique d'encadrement agricole par le biais des Opérations de Développement Rural. Ce Gouvernement s'appuie, lui aussi, sur la filière cotonnière pour d'accroître ses recettes budgétaires : jusqu'en 1980, il propose aux producteurs de coton des prix deux fois supérieurs à ceux des céréales. Outre ce soutien institutionnel, le coton bénéficie de cours mondiaux très favorables¹⁰².

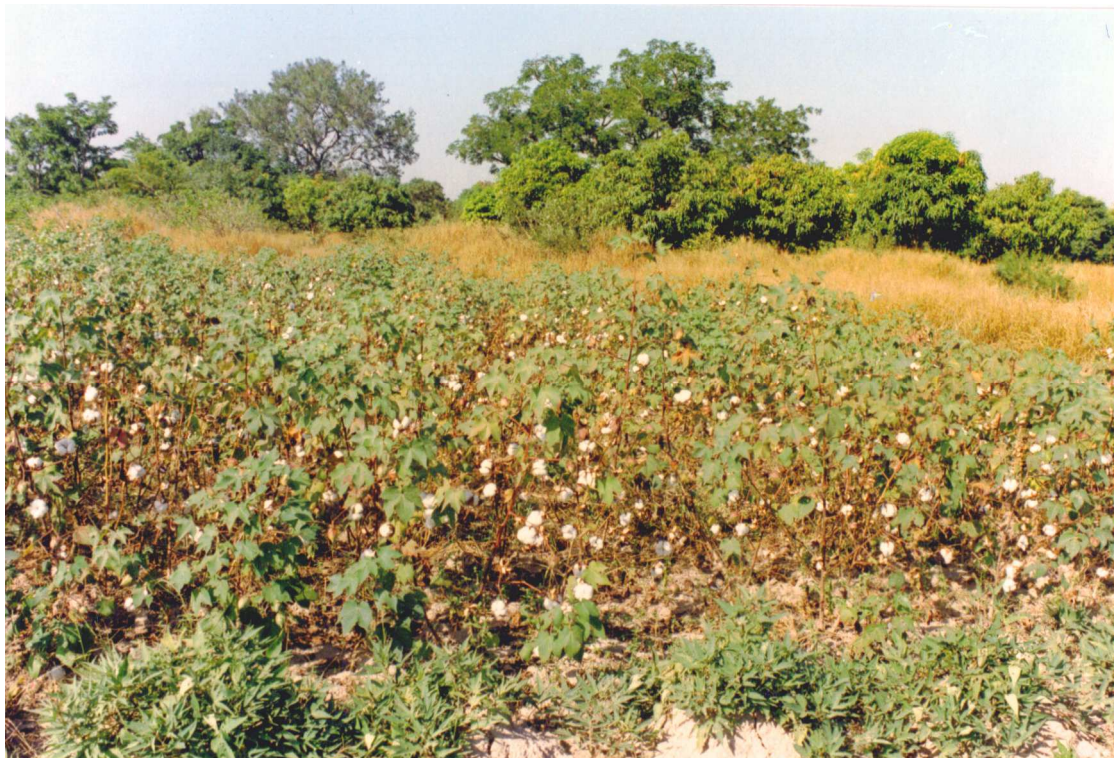
FOCK AH CHUEN, M., 1994 estime que, dès les années 1960, le coton est moins cultivé pour ses intérêts commerciaux (au vu du développement des fibres synthétiques) que pour son rôle de moteur du développement, conformément à l'idéologie dominante des années 1970 : " le coton devait devenir le support technique économique des opérations régionales de développement agricole, de fin il doit devenir moyen". L'effort de développement agricole (financé à plus de 80 % par les Institutions financières étrangères : Banque Mondiale, FED, FAC,...) est alors presque entièrement orienté vers les Opération de Développement Rural (ODR) pratiquant un développement rural intégré. **Jusqu'au début des années 1980, les intérêts de tous les acteurs**

¹⁰¹ Lorsque ce n'est pas précisé, on parle toujours de coton-fibre.

¹⁰² Selon le site web de cotton outlook, l'indice atteint par exemple 94,1 entre 1980 et 1982, soit le sommet sur la période considérée : 1970-2005.

convergent vers la promotion du secteur cotonnier malien par l'approche du développement rural intégré.

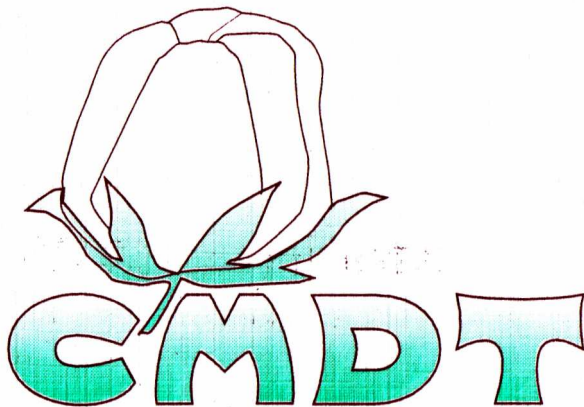
Pour commercialiser le coton, la CFDT créera, en 1986, une filiale spécialisée : la COPACO, qui commercialisera le coton de plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest et interviendra dans le domaine des oléagineux. La CFDT, rebaptisée en 2001 DAGRIS (Développement des AGRO-Industries du Sud), puis « Geocoton » en 2008, continue de détenir une part du capital des sociétés cotonnières africaines.



Photographie n°23 : champ de coton en fleurs.

LE SYSTEME D'ENCADREMENT DE LA CMDT''

En 1974 naît une société cotonnière nationale : la CMDT (Compagnie Malienne de Développement des Textiles). C'est une "société anonyme d'économie mixte" qui accorde 60 % du capital social à l'Etat contre 40 % à la CFDT, ce qui induit que, jusqu'en 2005, la CMDT est gérée par un conseil d'administration composé de six Maliens et de quatre Français et que le Directeur adjoint de la CMDT est de nationalité française.



Document n°2 : logo de la CMDT

Selon la Convention Etat-CFDT du 21 Octobre 1974, article 1, « La République du Mali donne mission à la CMDT de promouvoir la production du coton et, d'une manière générale, le développement agricole et l'amélioration du niveau de vie des agriculteurs des zones cotonnières. ». Tout comme lors du passage à l'Indépendance du pays, la création de la CMDT se réalise dans une certaine continuité de l'administration de la filière cotonnière, la stratégie et les axes d'intervention demeurant globalement ceux tracés par la CFDT. Même si elle n'est pas formellement définie comme telle, la CMDT agit comme une ODR dans la mesure où son intervention s'inscrit dans une approche de développement rural intégré bâtie autour d'une culture principale.

La CMDT peut faire du profit et investir dans des activités nouvelles dans le sens d'un développement plus intégré, ce qui entraîne l'adhésion politique et l'appui financier des bailleurs de fonds et de l'Etat à travers une politique des prix favorable au coton. Selon FOCK AH CHUEN, M., 1994 " le traitement de l'offre croissante génère des économies qui sont soit répercutées directement sur les conditions de production, soit indirectement à travers l'engagement d'activités nouvelles. Ces activités nouvelles ont des effets externes positifs sur les conditions de production, ce qui conduit à encourager encore plus la production." BENAMOU, Y., 2005 poursuit : "Pour les paysans, l'augmentation de la production permet un niveau nécessaire pour créer une AV (Association Villageoise) et la génération de recettes collectives à travers la prise en charge de la commercialisation. Elle permet aussi une capitalisation moins coûteuse, une meilleure cession à crédit du matériel agricole. Ce cercle vertueux du développement intégré profite donc à toutes les catégories d'acteurs. **La période 1976-1989 est marquée par un développement intégré autour du coton qui couvre progressivement presque tous les domaines d'activités du milieu rural.** Cette méthode d'intervention intégrée est concrétisée et affinée par la CMDT qui est chargée d'exécuter le Projet Mali-Sud. Dans ces deux premières phases, ce projet constitue, pour les bailleurs de fonds, un champ d'application et de développement de la stratégie intégrée.

Mali-Sud 1:

Succédant à l'"Opération coton", la première phase débute effectivement en 1978 pour se terminer en 1982. Le projet Mali-Sud 1 est financé à hauteur de 22 milliards de F.CFA, grâce à la mise en commun des contributions des différents bailleurs : Banque Mondiale, IDA, FAD, BADEA, FAC, CCCE et Etat malien. L'accent est alors mis sur le développement agricole par le biais de la mécanisation (culture attelée). A la vulgarisation agricole, s'ajoute des formations d'artisans. L'évaluation du projet Mali Sud 1 est l'une des plus élogieuses jamais réalisée par des bailleurs de fonds, les excellents résultats en terme de production et de rendement les encourageant à poursuivre leur financement.

En 1982, la prise en charge effective de l'ensemble des actions de développement rural de la zone Mali-Sud amène la CMDT à étendre son intervention à toute la région précédemment encadrée par l'OACV, soit une superficie de 96.000 km² comprenant une partie des première, deuxième, troisième et quatrième régions administratives du pays. La population concernée est alors estimée à 1,5 millions d'habitants (dont 1,25 millions sont directement encadrés) par la CMDT, soit 25 % de la population du pays.

La deuxième phase du projet MALI-SUD : 1983-1989 :

Dans cette seconde phase, financée par la Caisse Française de Coopération Economique, le FAC et la Banque Mondiale, un accent particulier est mis sur le transfert des responsabilités et la promotion des productions céréalières. La CMDT et les Gouvernements successifs décident d'appuyer de plus en plus le développement rural sur ces AV cotonnières : le Plan Quinquennal 1981-1985 prévoit que les AV (Association Villageoise) constituent le principal outil de développement de la zone CMDT, avec l'aide de cette dernière. Ce projet produit notamment un effort important en matière de formation des paysans (programmes d'alphabétisation) et d'organisation du monde rural, grâce notamment à l'organisation des marchés cotonniers et au jeu de la ristourne¹⁰³. Sous l'impulsion de la Banque Mondiale, cette phase **poursuit et renforce l'approche de développement intégré** : avec Mali-Sud 1 et 2, la CMDT prend valeur de modèle en matière de développement rural en Afrique de l'Ouest et se démarque des autres sociétés cotonnières qui se focalisent presque toutes sur la production cotonnière. Le système de production cotonnier intègre progressivement l'activité d'élevage, par le biais de la culture attelée et de la production fumièrè. L'« intégration » du développement rural se poursuit par l'élargissement du domaine d'intervention au "système de production coton", en diversifiant les cultures vulgarisées : dah, riz, mil, maïs, thé,..., (ce qui n'a pas toujours été une réussite) et en prenant en charge le développement socio-économique : santé, éducation, génie-civil, hydraulique, maraîchage,..., ce qui fait écrire à ORSENNA, E, 2006, de passage à Koutiala, qu'il se trouve en « pays CMDT ». Une multitude de projets se greffent progressivement à la structure CMDT, contribuant à **élargir sans cesse son champ d'intervention** : en 1980, la CMDT intervient dans le domaine de la santé humaine et de l'animation féminine ; en 1984, elle lance l'opération "grenier de prévoyance" (dont la gestion s'avérera désastreuse),...

Malgré un contexte conjoncturel difficile : sécheresses, libéralisation et chute des prix de l'arachide en 1982 et des céréales en 1984, Programme d'Ajustement Structurel engagé par la Banque Mondiale en 1983, crise cotonnière de 1984 (baisse des cours du coton et baisse du dollar),..., les résultats de la phase 2 du projet Mali-Sud sont jugés positifs par la Banque Mondiale qui met en avant, en 1988, le fait que la production cotonnière "génère 40 % des recettes en devises du pays" et "fait vivre plus de 80.000 exploitations rurales".

Toutefois, la crise cotonnière mondiale de 1984 révèle la fragilité des mécanismes de la filière

¹⁰³ marge sur le prix du coton qui correspond à l'économie réalisée au niveau de la collecte primaire et qui est redistribuée aux groupements villageois.

intégrée, induit des déficits importants et semble briser le cercle vertueux entre production cotonnière et diversification des activités. Si la prise en charge de nombreux domaines du développement rural est globalement une réussite, on commence à dénoncer la "dispersion" de la CMDT dans des secteurs d'activités trop nombreux comme une des raisons des difficultés rencontrées par la société. BENAMOU, Y., 2005, évoque ainsi le "risque de se lancer dans des domaines dont on ne maîtrise pas assez les connaissances de base (...) La diversification des activités n'a rien d'évident ; elle est permise par un contexte favorable de la production cotonnière. Le lien entre ces deux volets (coton et développement rural) est ensuite remis en cause par les réformes d'ajustement structurel et surtout par la crise cotonnière des années 1980." **Confrontée aux difficultés de la filière cotonnière malienne ainsi qu'à d'autres facteurs conjoncturels, la Banque Mondiale, principal bailleur de fonds du projet Mali-Sud 2, change de cap : de promotrice, elle devient pourfendeuse du développement rural intégré et prône désormais la séparation des activités cotonnières et de développement rural.** Dans une démarche comptable, elle accorde la priorité à l'ajustement structurel du secteur cotonnier et, au-delà, de l'ensemble de l'économie malienne. Dans sa vision du développement ouest-africain, elle s'oppose de plus en plus frontalement à la CFDT, comme nous le mettrons en évidence plus avant.

En mai 1988, un séminaire sur l'avenir de la filière coton au Mali aboutit à la mise en œuvre d'un Contrat Plan Etat-CMDT (signé en novembre 1989). Ce contrat marque un double tournant :

- il remet en cause l'extrémisme du développement rural intégré, c'est-à-dire son ambition de prise en charge de l'ensemble du développement rural,
 - il prône l'implication croissante des producteurs dans les décisions concernant la filière.
- Le deuxième Contrat Plan de juin 1994 prendra d'ailleurs l'appellation de « Contrat Plan Etat-CMDT-Producteurs ».

C'est dans ce contexte difficile que débute la troisième phase du projet Mali-Sud (1989-1995). Elle englobe une cinquième "région CMDT" : celle de Bougouni. Outre la "gestion de terroir", l'idéologie du transfert de responsabilités aux villageois y est réaffirmée. La "stratégie ZAER" : Zone d'Animation et d'Expansion Rurale matérialise la volonté de transférer toutes les opérations de base de commercialisation du coton et de recouvrement de prêts aux AV". Ici, deux logiques se rejoignent : le souci de la CMDT de réduire ses coûts : coûts de prise en charge des activités de développement rural et coûts de son personnel d'encadrement d'une part, et, le développement de la "gestion locale", par la "participation villageoise" prônée par les organismes internationaux de développement, d'autre part.

C'est en 1995 que la "zone CMDT" s'étend à la région de Kita. En 2004, le capital social de la CMDT est de 32,5 Milliards de Francs CFA et ses 17 usines d'égrenage ont une capacité annuelle de 575.000 tonnes.

Les missions d'encadrement de la CMDT :

C'est au sein des contrat-plans successifs, signés entre l'Etat et la société cotonnière, que sont définies les modalités de fonctionnement de la filière et les missions de la CMDT.

Il est important d'explicitier que **la CMDT a deux missions principales** :

1. Une **mission de développement intégré de la filière coton**, financée par celle-ci et qui comprend deux fonctions, l'une industrielle et commerciale (achat, collecte et égrenage du

coton-graine, commercialisation de la fibre et de la graine, et autres activités rentables), et l'autre, de développement des activités liées au système de production coton. Les activités rattachées à cette fonction sont les suivantes (selon le contrat 1999) : " vulgarisation dans le domaine du conseil à l'exploitation en matière de protection sanitaire, intégration agriculture-élevage, gestion de la fertilité des sols et amélioration du potentiel productif, préservation de la qualité des récoltes ; vulgarisation conseils aux femmes dans le système de production coton ; modernisation des exploitations agricoles, formation du personnel d'encadrement, alphabétisation fonctionnelle et promotion des organisations paysannes ; appui à la recherche-cotonnière ; recherche d'accompagnement ; production et mise en place des semences, entretien conservatoire des pistes cotonnières ; suivi-évaluation (...) La CMDT, disposant du monopsonne d'achat du coton-graine et d'égrenage dans sa zone d'intervention, a l'obligation d'acheter la totalité du coton-graine produit dans cette zone. Elle a également l'obligation d'acheter et d'égrener le coton-graine collecté par l'OHVN." Rappelons que la production des paysans est canalisée par le fait que la CMDT soit le seul acheteur du coton-graine.

2. Une **deuxième mission, financée par l'Etat, est de service public. Elle concerne les activités de développement rural ne se rapportant pas aux systèmes de production coton.** Ainsi, selon le contrat-plan 1999, il s'agissait des activités suivantes : " réhabilitation et ouverture de pistes rurales, hydraulique villageoise, diversification des revenus en milieu rural, l'alphabétisation/formation, développement local : politiques de gestion des ressources naturelles et programmes de gestion de terroirs ; aménagements hydro-agricoles (plaines, bas-fonds) et mise en valeur, genre et développement." A titre d'exemple, dans la seule région de Kita, un financement de la CFD (Caisse Française de Développement) de 5,5 milliards de F.CFA, ajouté aux fonds propres de la CMDT, a permis de réaliser ou réhabiliter entre 1995 et 1999, 615 km de pistes rurales latéritiques et des petits ouvrages pour désenclaver les villages cotonniers (et permettre ainsi l'accès des camions de la CMDT). Enfin, s'ajoutent à ces missions, le transport et l'approvisionnement des producteurs en semences et en intrants chimiques.

Dans la pratique, ces deux missions sont étroitement liées, car intégrées dans le travail quotidien des agents sur le terrain. C'est là une des pierres angulaires de la stratégie du développement intégré (dont nous montrons qu'elle a fait les preuves de son efficacité). A ce sujet, FOCK AH CHUEN, M., 1994 explique comment **coton et développement rural se supportent et se renforcent mutuellement** par un mécanisme de cercle vertueux que nous pouvons simplifier ainsi : 1. Conditions de culture cotonnière jugées favorables par les paysans → 2. augmentation de la production ("offre" de coton) → 3. économie et gain d'efficacité dans les prestations rendues (par la CMDT) → 4. Amélioration des conditions de production existantes ou création d'activités nouvelles (+ avec l'aide de nouvelles subventions externes) et éventuellement augmentation des prix d'achat du coton graine → 1. effets positifs sur la production → 2. ... ; c'est pourquoi nous pensons, comme FOCK AH CHUEN, M., que le coton induit le développement rural et inversement.

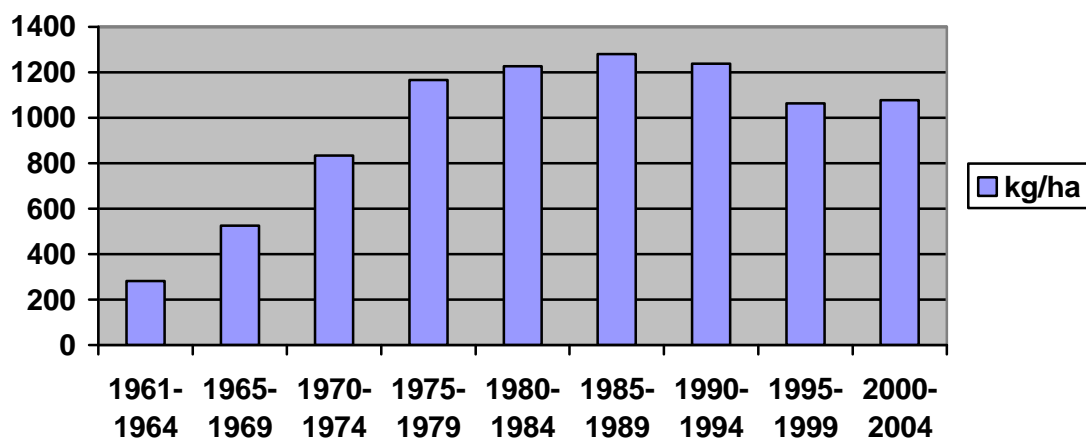
Le succès de la production cotonnière par les chiffres :

Le coton, devant l'or, constitue la première source de devises du pays en 2003. D'après ENCARTA 2002, la seule industrie du coton, assure 40 % de la valeur ajoutée industrielle du pays. **Le coton malien génère la moitié des recettes d'exportation du pays** : entre 35 % et 65 % selon les années). En quelques chiffres, le secteur cotonnier au Mali c'est, au début des années

2000, et selon les années, environ 100 milliards de F.CFA par an de revenus bruts pour le monde rural, 180 milliards de recettes d'exportation, 7 milliards de F.CFA par an de taxes pour l'Etat et 8 % du PIB.

En 1998, la CMDT encadre 170.690 exploitations situées dans 5.400 villages et hameaux. C'est aussi 3,3 millions de personnes qui vivent des revenus de la culture du coton, 4.000 emplois permanents et saisonniers au niveau de la CMDT (sans compter les chiffres de la zone OHVN¹⁰⁴) et la stimulation de la production céréalière dans toute la région. Le coton est donc incontestablement le principal moteur économique des régions rurales encadrées par la CMDT.

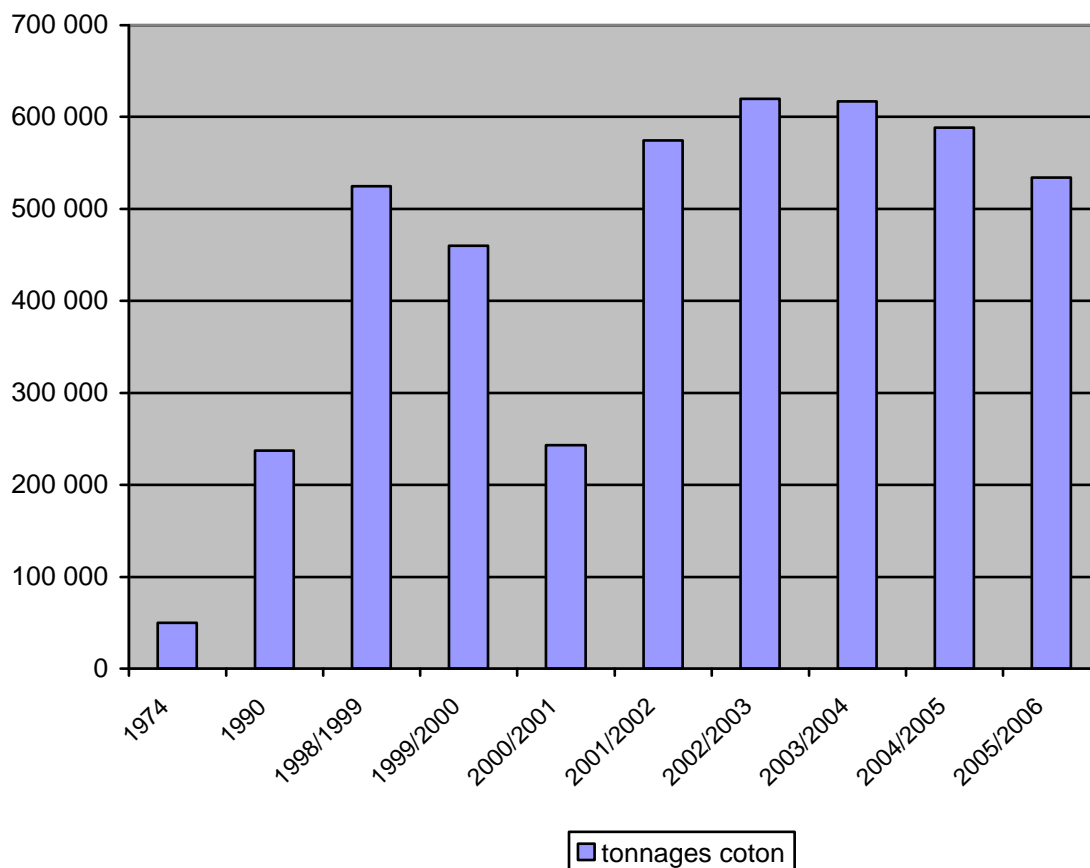
On évoque souvent la "success story" de la filière cotonnière africaine. En effet, selon CSAO/OCDE, 2005, "La production du coton de l'Afrique de l'Ouest et du Centre a été multipliée par dix de 1960 à 2004, atteignant plus d'un million de tonnes en 2003/2004." Dans la zone CMDT, la production cotonnière est passée de 50 000 à 220 000 tonnes (de coton-fibre¹⁰⁵) entre 1974 et 1990 et, plus globalement, de 4 000 à 237 000 tonnes entre 1955 et 1988. Au cours de cette longue période, les rendements ont plus que triplé, tandis que les superficies ont été multipliées par neuf !



Graphique n°8 : Evolution des rendements cotonniers au Mali de 1961 à 2004. Ces rendements sont ceux du coton graine. Source : FAO 2005.

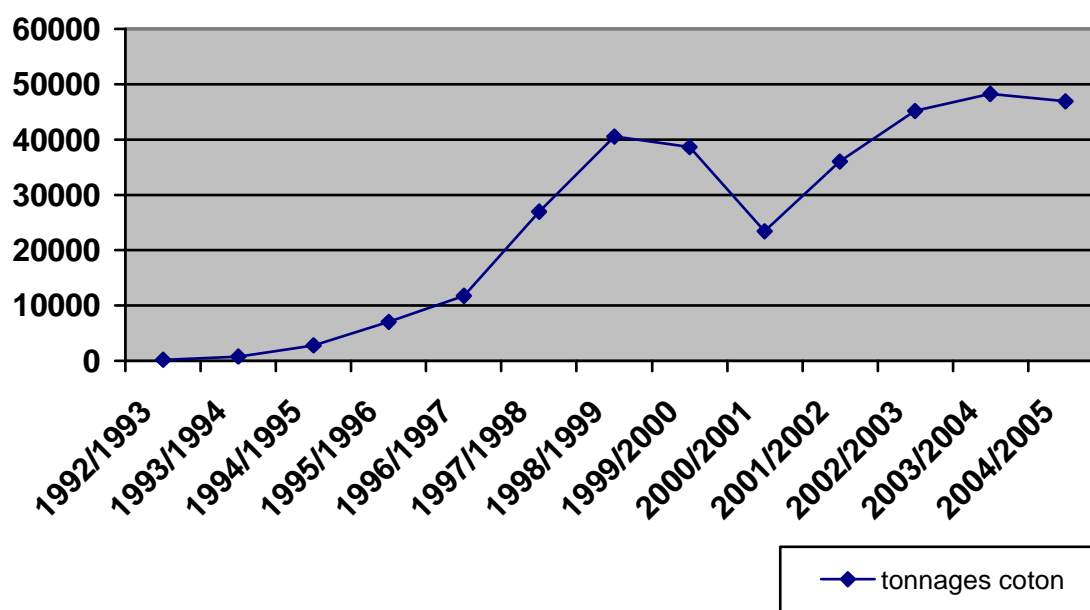
¹⁰⁴ OHVN : Office de la Haute vallée du Niger : ODR qui encadre la population d'une région essentiellement située dans la deuxième région administrative du pays : à l'ouest et au sud de Bamako.

¹⁰⁵ le « coton graine » est le coton sorti du champ (avec la graine entourée des fibres), alors que le « coton fibre » est le coton sorti d'usine d'égrainage : il est constitué de la fibre de coton dépourvue de graine. Le rendement du coton fibre par rapport au coton graine est d'environ 42 %.



Graphique n°9 : Evolution de la production cotonnière du Mali des années 1974 à 2006. Les chiffres qui figurent en ordonnées sont des tonnes de coton graine.

La production a même presque triplée dans les années 1990 : de 240.000 T en 1994, elle atteint 620.665 T en 2003, supplantant cette année-là l’Egypte qui était jusqu’alors le premier pays producteur cotonnier sur le continent africain. Les rendements n’ayant pas évolué dans cette décennie, c’est donc la forte augmentation des superficies cotonnières qui est à l’origine de la forte augmentation de la production.



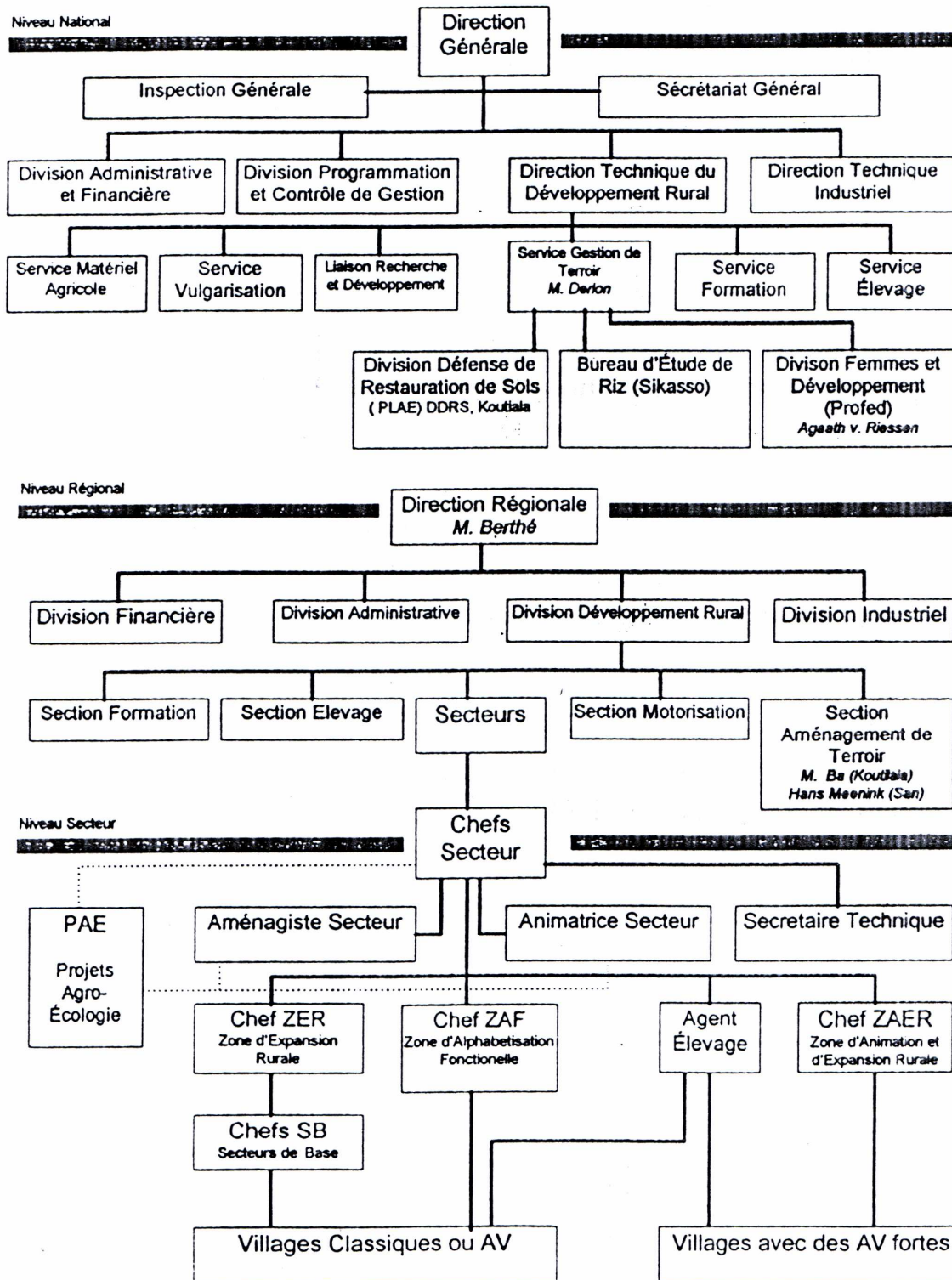
Graphique n°10 : Evolution de la production cotonnière de la région CMDT de Kita de 1992 à 2005. Source CMDT.

On y observe que l'évolution à Kita est sensiblement la même qu'au niveau national. Ainsi, la hausse de la production est nettement ponctuée par la crise cotonnière nationale due au boycott des années 1999-2001.

L'organisation de l'encadrement de la CMDT

L'envolée de la production cotonnière traduit la réussite du système d'encadrement agricole et rural de la CMDT. Il convient donc de le détailler pour mettre en évidence ce qui fait son efficacité.

Organigramme de la CMDT



Source: SAWA 1992: 16.

Schéma n°4 : Organigramme de fonctionnement de la CMDT.

L'encadrement des régions rurales se fait selon un quadrillage de l'espace relevant d'une organisation pyramidale déconcentrée (citée de bas en haut) :

- un SB (Secteur de Base), qui est une cellule primaire d'encadrement qui comprend entre quatre et huit villages, dirigée par un moniteur ou technicien supérieur d'agriculture qui encadre, forme et contrôle des AV et APC (Association de Producteurs de Coton). Elle avait déjà disparu de la région de Kita lors de notre étude, en raison de la politique CMDT de transfert des compétences de gestion de la filière à la base.
- Une ZER (Zone d'Expansion Rurale), dirigée par un technicien supérieur ou ingénieur d'agriculture qui dispose d'une motocyclette pour assurer la coordination de quatre à six secteurs de base. Dans le Cercle de Kita, le nombre de ces ZER a varié entre soixante (en 1998) et soixante dix-sept. A partir de 1996, les ZER sont transformées en ZDR puis en ZPA en 2003.
- un secteur CMDT (il y en a quatre dans la région de Kita) qui comprend une équipe pluridisciplinaire composée d'un chef secteur, un secrétaire technique, un zootechnicien, une animatrice, un aménagiste, un magasinier et parfois un conseiller phytosanitaire. Le secteur dispose des moyens de communications (voiture et radio de transmission), de locaux avec salle de réunion et d'un magasin de stockage.
- la direction régionale de la CMDT (il y en a 6 en zone CMDT, dont une à Kita) où se situent :
 - le directeur régional (DR) qui jouit d'une certaine autonomie décisionnelle et d'une responsabilisé de fonctionnement ;
 - la DDR (Division Développement Rural) composée des sections, Dans l'organigramme, les différentes sections présentes au niveau de la DDR de la région CMDT de Kita sont :
 - section formation,
 - section statistiques,
 - section recherche d'accompagnement *,
 - section femmes et développement *,
 - section élevage *,
 - section mécanisation,
 - section aménagement de terroirs *,
 - section enquête agricole.L'enquêteur réalise son travail dans un seul village. Il y a deux villages enquêtés par secteur, donc huit pour le Cercle de Kita.
 - le staff financier et administratif ;
 - l'usine d'égrainage. La CMDT possède 17 usines pouvant égrener chacune de 240 à 250 tonnes de coton par jour.

* : Ces sections ont été fermées en 2003, en raison de la restructuration de la CMDT. Ce sont celles qui correspondaient aux secteurs d'activités dont on a dessaisi la CMDT.



Photographie n°24 : usine d'égrenage de Kita, 2003.

A Kita, une usine HUICOMA (Huilerie cotonnière du Mali) fabrique de l'huile brute à partir des graines de coton en provenance de l'usine d'égrenage. Cette huile est ensuite acheminée en train jusqu'à l'usine de Koulikoro où elle est raffinée pour être transformée en produits finis : huile de cuisine, savons, pommades,... principalement écoulés sur le marché national.

Cet organigramme se termine par la direction nationale à Bamako, comprenant notamment le SGT (Service Gestion de Terroirs) de la DTDR (Direction Technique du Développement Rural). La DDRS (Division Défense et Restauration des Sols), quand à elle, est basée à Koutiala.

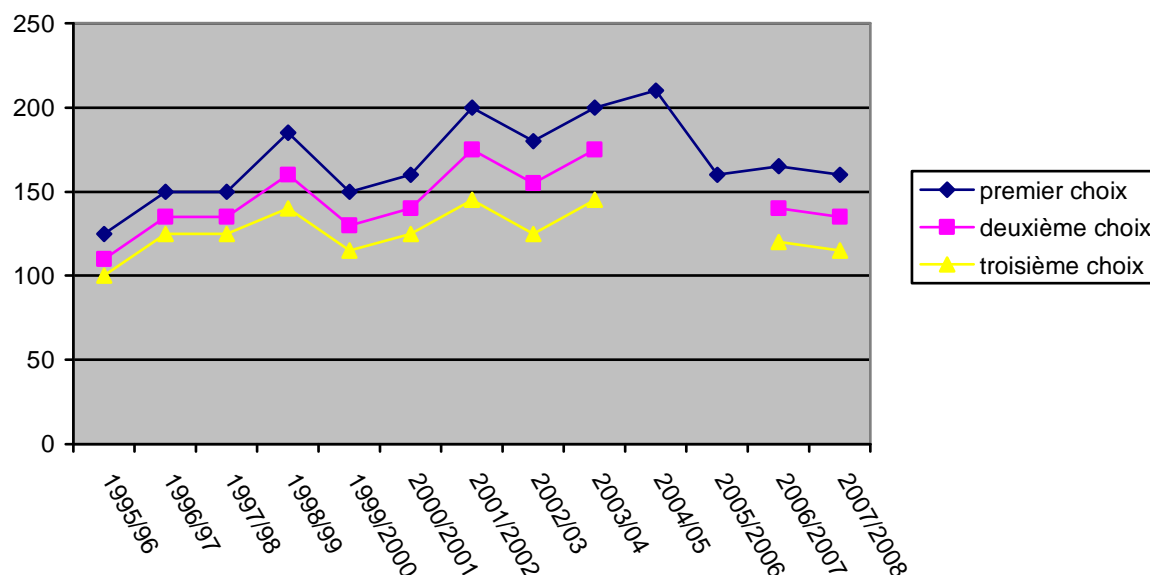
Les chefs ZDR ont des réunions décennaires avec l'encadrement du secteur. Nous avons pu constater que le flux d'informations est abondant et fonctionne très efficacement au sein de cette arborescence organisationnelle et hiérarchique.

Selon les données CMDT 1999 de la région CMDT de Kita, la population encadrée est de 383 519 personnes, sur 2 371 360 hectares, dont 980 420 hectares cultivables. En 2002/2003, la CMDT, par ses 857 "unités d'encadrement", appuie 97 % des 433 villages administratifs du Cercle de Kita, 97 % des 25.064 exploitations agricoles et 94 % des habitants. Contrairement aux précédentes ODR arachidières, la CMDT encadre donc l'intégralité territoriale d'une région, et, au sein de celle-ci, la très grande majorité des exploitations agricoles.

Les raisons d'un succès

Quelles sont les clés de la réussite du « système CMDT » ?

- un **encadrement** (déconcentré) **de proximité**, apprécié par les populations. Nous avons pu constater à plusieurs reprises sur le terrain que le rôle de l'agent CMDT de base est primordial. Son comportement, ses rapports de confiance noués avec les structures villageoises influent largement sur l'engouement d'une population pour la culture cotonnière. Nos enquêtes révèlent que l'encadrement de la CMDT est jugé réellement satisfaisant par 99,5 % des sondés¹⁰⁶ :
 - parce que c'est un encadrement de proximité (96 % des réponses). Les ruraux apprécient la proximité de l'encadrement CMDT, matérialisée notamment par la résidence des agents sur leur aire d'encadrement ;
 - parce qu'ils accompagnent les paysans tout au long de la campagne agricole (21 %) ;
 - parce qu'ils forment les paysans (53 % des réponses). Le processus d'apprentissage par l'action accompagnée et la responsabilisation progressive est largement apprécié par les paysans. Ces chiffres traduisent que, contrairement à la situation qui prévalait probablement en 1990, les paysans ne réclament pas moins d'Etat, mais mieux d'Etat parce que **la CMDT a largement contribué à réconcilier le milieu paysan, sinon avec l'Etat, du moins avec son encadrement agricole.**
- une politique de vulgarisation massive du système de production de la CMDT afin de susciter l'adhésion d'un maximum des producteurs ruraux (là où les ODR arachidières s'étaient trop souvent contentées de travailler avec les plus « gros » producteurs) ;
- le maintien d'un prix d'achat du coton graine incitatif, compris comme la condition *sine qua non* à la production massive du coton par les producteurs (voir graphique n°11 ci-après) ;



Graphique n°11 : Evolution des prix d'achat aux producteurs des trois qualités de coton graine

Les chiffres en ordonnées sont des Francs CFA.

On passe donc d'un prix d'achat de 125 à 210 F.CFA entre 1995 et 2004. La baisse des prix que

¹⁰⁶ Toutefois, ce chiffre serait certainement moins important aujourd'hui car la CMDT commence à "décourager les paysans" en raison du retard dans l'approvisionnement des intrants et surtout le paiement tardif du coton.

l'on peut remarquer ces dernières années est due au choix stratégique de réduire la quantité produite, associé à celui de privilégier la qualité.

- un système incitatif : gratuité des semences de coton (alors que celles des autres cultures sont vendues), promotion de la qualité, accentuée à partir de l'année 2000 (l'écart de prix s'étant creusé entre les trois qualités), accès à la modernisation agricole : intrants, crédit et mécanisation (équipement attelé) conditionné à la production de coton selon le système vulgarisé par la CMDT ;
- une production sécurisée : l'achat de l'intégralité de la production est garanti et à un prix connu avant les semis. Ce facteur a largement permis de sécuriser et mettre en confiance les paysans pour produire le coton ;
- une stratégie de développement « intégré » fortement développée ;
- la CMDT dispose d'un bon système de prévision de la production. A titre d'exemple, chaque année, même les cadres régionaux de la CMDT, sont tenus de superviser sur le terrain le comptage des capsules. Ces prévisions sont très importantes car elles servent de base à la CMDT pour négocier le financement de la campagne. Chaque région CMDT possède une section statistique. Les données sont collectées depuis l'encadrement de base et sont ensuite centralisées, capitalisées, analysées, synthétisées et communiquées du "secteur CMDT" jusqu'au niveau national, dans un flux d'information qui fonctionne efficacement.
- la CMDT a su s'appuyer sur des relais paysans, c'est-à-dire sur l'organisation paysanne et sociale existante.

La CMDT a développé un système d'encadrement bien structuré, efficace et puissant qui est apprécié par les paysans. C'est certainement un des modèles d'encadrement agricole et rural les plus efficaces qu'aie jamais connu l'Afrique de l'Ouest.

L'introduction massive d'intrants dans les systèmes de production, le crédit, la mécanisation et l'intégration agriculture-élevage ont constitué les moyens de ce succès agricole. Pour bien comprendre le fonctionnement de ce « système CMDT », il est donc important de développer les modalités de vulgarisation de ces moyens d'intensification des systèmes de production.

L'intensification des systèmes de production

Depuis l'époque coloniale, nous avons montré que plusieurs actions d'ampleur et de nature différentes ont été menées dans le secteur de l'agriculture en direction des Malinkés de Kita. L'introduction de la culture attelée, l'intégration agriculture-élevage qui en résulte, ainsi que l'utilisation massive d'intrants induisent des changements au sein des systèmes d'exploitation de la région. Il convient d'en mesurer l'importance.

La CMDT incite largement à l'intensification des cultures, entendue comme une amélioration des rendements et de la productivité des sols, obtenue par une augmentation des intrants utilisée à l'unité de surface. Dans le discours CMDT, "intensification" agricole est synonyme de "modernisation". Parmi les motivations et arguments qui ont prévalu à la promotion de l'intensification, on peut citer pêle-mêle :

- la justification des dépenses des bailleurs, parfois par des discours simplificateurs du type : l'intensification va permettre de nourrir tous les Africains pauvres dont la démographie est galopante tout en préservant l'environnement par moins de défrichements,
- la réduction des tâches des paysans,
- la réduction des frais de collecte et de commercialisation pour la CMDT,
- la justification de la raison d'être des agents d'encadrement,
- la validation des travaux de la recherche agronomique,
- les motivations mercantiles (par l'importance des répercussions de ces changements des systèmes de production sur le marché des engrais et des pesticides).

En ce qui concerne le travail du sol, l'examen des données CMDT nous informe qu'à Kita, les producteurs effectuent généralement moins de travail de préparation du sol (dont le labour en constitue le principal) que dans les autres régions CMDT, et le manque d'équipement ne semble pas en être la seule cause. Les habitudes culturelles y seraient pour beaucoup puisque l'arachide et le sorgho sont rustiques et se développent aisément sur un sol non labouré. En revanche, ils effectuent plus de sarclages (même si cela diminue avec le développement des herbicides), de semis direct, de grattage non suivi de labour (93 % des cas sur le coton à Djinague en 2002/2003) et surtout de semis mécaniques (99 % des cas). La pratique du buttage, quasiment inconnue avant la sensibilisation de la CMDT, est en forte progression (37 % de paysans l'ont réalisé en 2001/2002 contre 5 % en 1996/97), tout en demeurant largement moindre au Mali-Sud où 85 % des paysans la pratiquent. **En 2002, seules 20 % des exploitations agricoles de la région CMDT de Kita ne sont pas encore "mécanisées", contre 50 % en 1995, preuve d'une évolution rapide.**



Photographie n°25 : travail mécanique d'un champ situé entre Kita et Toukoto.

Entre les campagnes agricoles 1996/1997 et 2001/2002, le pourcentage des UPA faisant du coton est passé de 53 % à 82 % (contre 87 % pour la moyenne nationale en 2001/2002) ; et la

superficie moyenne cultivée en coton au sein des exploitations agricoles a augmenté de près d'un hectare en cinq ans pour atteindre 2,91 hectares. Dans la région CMDT de Kita, entre les campagnes agricoles 1996/1997 et 2001/2002, la densité des pieds de coton à l'hectare est passée de 36 112 à 46 664, alors que, dans la même période, les rendements ont progressé de 990 à 1.190 kg/hectare.

La même évolution est constatée au niveau des superficies : on est passé d'une moyenne par exploitation agricole de 7 à 8,12 hectares de 1996/97 à 2001/2002 (mais demeurant inférieure à l'ensemble de la zone CMDT : 9,6 ha). L'augmentation des surfaces travaillées serait rendue possible par l'accroissement de la mécanisation, hypothèse que nous aurons l'occasion de vérifier plus avant. En terme de surface par personne, toutes cultures confondues, on est passée de 0,35 à 0,55 hectares entre les campagnes 1996/97 et 2001/02, cette augmentation étant surtout due au coton dont la surface moyenne par personne a doublé en cinq ans pour atteindre 0,16 hectares en 2001/2002 (dépassant ainsi les légumineuses : 0,14), et ce, alors que les superficies en céréales demeurent stables (0,25 hectares par personne).

Les statistiques de la CMDT Kita attestent donc d'une adoption immédiate et massive de la culture cotonnière intensive par les exploitations agricoles de la région de Kita à partir de 1995, ce qui implique une forte intensification des systèmes de production. Rappelons également que nous avons précédemment mis en évidence que cette intensification se doublait d'une extension des surfaces agricoles.

La stabilisation du parcellaire

La CMDT postule que l'intensification de l'agriculture doit s'accompagner de la fixation du parcellaire, cette stabilisation devant permettre un plus grand investissement du producteur dans sa terre et, par là, constituer une des conditions de la viabilité de la culture cotonnière. Par conséquent, l'adoption du système de culture prôné par la CMDT implique que le producteur rompe complètement avec le système paysan de culture itinérante sur défriche-brûlis. Dénigrant ce mode d'agriculture itinérante, la CMDT prône la suppression de la jachère, le rôle de restitution de la fertilité des sols qu'elle assurait pouvant être, selon elle, totalement compensé par les amendements chimiques et les mesures de MPP (Maintien du Potentiel Productif) : LAE (Lutte Anti- Erosive) et utilisation de fumure organique. La CMDT a donc fortement incité les producteurs de la région de Kita à tourner le dos à leur système de production ancestral : un système extensif et mobile dans un espace infini, pour adopter un système intensif où **les champs sont fixes et où l'espace est fini.**

La diversification des productions

A partir de la fin des années 1980, la CMDT préconise une diversification des productions.

Le Maïs

En 1980 est lancé au Mali-Sud, le « Projet d'intensification de la culture du maïs ». Si, tout comme le coton, il n'est pas une culture nouvelle pour les paysans, en revanche, les variétés et surtout le mode cultural intensif sont nouveaux : En 1983, 60.000 tonnes de maïs sont déjà produites sur 30 000 hectares dans le Mali Sud, ce qui en fait la seconde culture de

commercialisation. La CMDT a fait passer le maïs d'une culture de champs de case à une culture de plein champ insérée dans les rotations culturales (rotation coton-sorgho-maïs) et qui est prise en charge de manière classique par le dispositif de l'encadrement CMDT. En 2001-2002, la superficie moyenne de maïs par UPA atteint 2 hectares dans la région CMDT de Bougouni avec un rendement de 2,5 tonnes par hectares, soit le triple du maïs « traditionnel ».

Dans la région de Kita, nous savons, grâce à des explorateurs comme René CAILLE, que la culture du maïs était déjà intégrée aux pratiques culturales malinkés avant la période coloniale. Comme sa culture exige une importante fertilité du sol, **il est presque exclusivement cultivé sur les champs de case de petite taille** qui sont régulièrement fumés, ce qui lui confère un caractère "traditionnellement intensif". **Aujourd'hui encore, il est rare de l'y voir cultivé en plein champ**, notamment en raison de la faible utilisation de la fumure organique dans la région et des dégâts que des animaux comme les singes peuvent lui causer. L'enquête agricole 2001/2002 nous révèle que, si, comme dans l'ensemble de la zone CMDT, 82 % des UPA de la région en cultivent, en revanche, **ses surfaces sont plus de la moitié moindre à celles des autres régions CMDT**. Ainsi, dans notre région d'étude, 52 % des UPA en cultivent moins de 0,25 hectares et 92 % des exploitations agricoles moins de 0,5 hectares. Pourtant, le fait qu'en 2001/2002, la moyenne par UPA était tout de même de 0,7 hectares (contre près de 2 ha à Bougouni) indique également qu'un nombre très restreint de producteurs en cultivent sur de vastes superficies, ce qui est peut-être un signe annonciateur de changement de son mode de production.

Bien que les superficies cultivées et **l'intégration dans le système de production demeurent modestes, l'intensification de la culture du maïs a cependant été rapidement adoptée par les producteurs de notre région d'étude**. Ainsi, GEDURL, 2000 nous rapporte que, dans la région CMDT de Kita, le maïs occupait, en 1999, 9,6 % des espaces cultivées, et, qu'en 2004, la production de maïs du Cercle de Kita était de 36.159 tonnes.

Outre un rendement plus élevé que celui des mil-sorgho, il faut dire que le maïs a, pour les Malinkés, une vertu essentielle : c'est la plante "qui sauve" (du point de vue sécurité alimentaire) dans la mesure où sa récolte est la plus précoce. Ainsi, dès le mois d'août, **elle permet de palier les difficultés financières et alimentaires de la période de soudure**, supplantant dans ce rôle le fonio. Le maïs est récolté au fur et à mesure des besoins, souvent avant maturité complète, pour être consommé grillé, et sa part d'autoconsommation semble être largement prédominante à Kita.

Le niébé

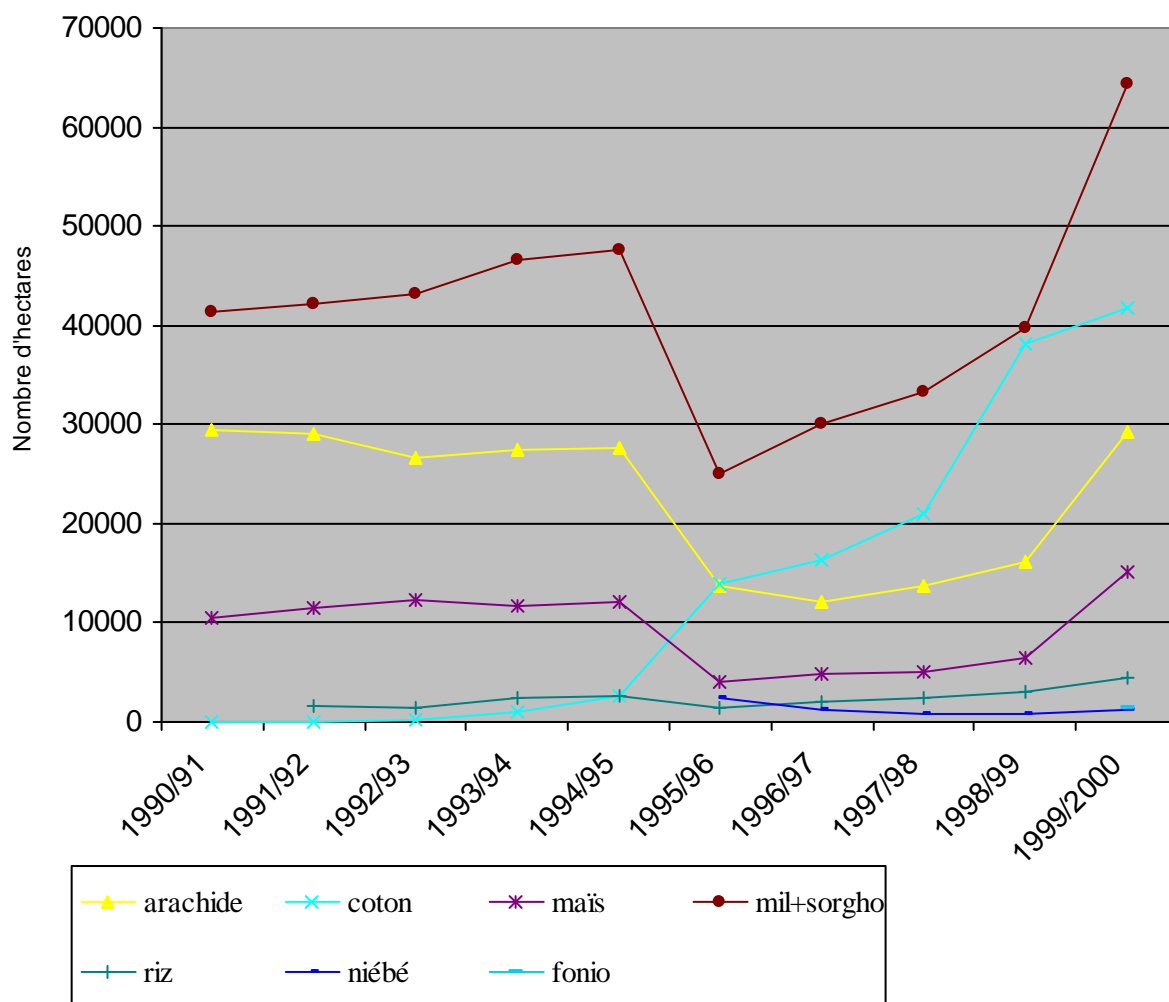
Comme l'arachide, le niébé, haricot local appelé « chô », est une plante légumineuse anciennement cultivée pour sa grande valeur nutritive. Traditionnellement en association culturale dans les champs de case, sa production est essentiellement autoconsommée. En raison de l'important intérêt fourrager des fanes de niébé (surtout utilisés pour l'alimentation des bœufs de labour), dans sa logique de développement de l'intégration de l'élevage dans l'agriculture, la CMDT a incité à la culture du niébé en culture pure et sur des champs plus vastes, faisant passer la part des exploitations agricoles à niébé dans la région CMDT de Kita, de 4 à 29 % de 1996/97 à 2001/2002. Toutefois, les superficies cultivées demeurent modestes comparées à celles des spéculations principales : 0,46 hectares en moyenne (pour les exploitations agricoles qui la pratiquent).

La CMDT, dans une moindre mesure, a également relancé la culture du fonio (surtout dans la région de Bafoulabé). En 2002/2003, 496 tonnes sont produites sur 1 467 hectares (à 58,8 % par des femmes). Selon DERLON, J-P., 1995, "Depuis quinze ans, la CMDT a cherché à diversifier les systèmes de production du Mali-Sud, pour les rendre plus souples vis-à-vis des fluctuations éventuelles concernant le marché mondial du coton." Le document CMDT-DTDR 1999 confirme ce « souci de rendre les systèmes de production plus souples, mieux équilibrés et moins

dépendants de la seule culture cotonnière ». Ces citations indiquent que, outre la nécessité de trouver des parades à la stagnation des rendements constatée à partir des années 1990, **la volonté de parer à la fluctuation des cours à partir des années 1980, constitue le facteur principal qui a motivé la CMDT à diversifier son système de production.**

Le système de production cotonnier a-t-il fait chuter la production céréalière ?

L'arrivée de la CMDT à Kita a fait craindre la "famine du coton" car, comme nous l'ont dit certains paysans, "le coton ne se mange pas". Des auteurs accusent le coton d'être à l'origine d'une diminution de la production céréalière et donc de nuire à l'autosuffisance alimentaire. Il est en effet légitime de se poser cette question, notamment parce que les Kitois ont été confrontés à une pénurie de céréales en 1996, année de l'engouement massif des producteurs de la région pour la culture cotonnière, parce qu'ils ont tous mis en même temps le coton en tête de leur rotation. Le graphique ci-dessous nous permet cependant de juger de l'évolution des superficies cultivées des différentes cultures dans les années 1990.



Graphique n°12 : Evolution des superficies des principales productions agricoles dans le Cercle de Kita de 1990 à 2000.

En abscisse : les années de campagnes agricoles. En ordonnées : le nombre d'hectares cultivés. Sources : documents ODIMO, ICRA et CMDT

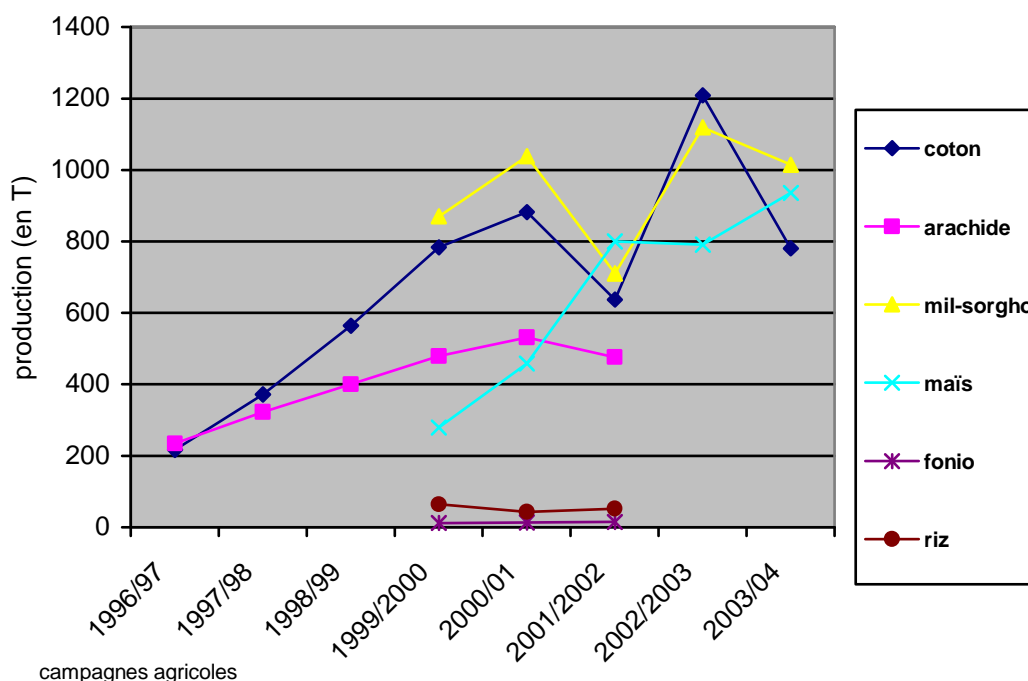
Nous devons signaler que c'est un changement de source de données (de l'ODIMO à la CMDT) qui explique la forte variation de l'année 1995. Cette dernière n'est donc pas à prendre en compte.

On y remarque très nettement :

- la prédominance des céréales,
- le croisement des courbes de l'arachide et du coton en 1995-1996, illustrant le changement de culture de commercialisation,
- la nette corrélation entre les augmentations des surfaces en sorgho (principale céréale cultivée dans la région d'étude) et en coton entre 1995 et 1999, ce qui confirme que **la culture cotonnière a engendré une hausse des surfaces céréalières.**

Outre la tendance globale à la forte augmentation des superficies de l'ensemble des spéculations depuis 1996, les rendements de toutes les spéculations ayant également sensiblement progressés depuis cette période, on peut affirmer que c'est l'ensemble des productions qui a fortement augmenté depuis l'encadrement de la CMDT. Entre les campagnes agricoles 1996/97 et 2001/2002, la surface moyenne de l'UPA qui était cultivée en céréales n'a pas diminué (3,76 hectares) et reste supérieure à celle du coton. En terme de surface par personne, les superficies en céréales demeurent stables et prédominantes : 0,25 hectares par personne sur un total de 0,55 ha en 2002. Par conséquent, on peut clairement affirmer que le « boom cotonnier » ne s'est pas réalisé au détriment de la production céréalière. En ce qui concerne les légumineuses (c'est-à-dire à 97 % l'arachide), si le graphique n°13 ci-dessus traduit une baisse des superficies les deux premières années du boom cotonnier : entre 1994 et 1996, la hausse est ensuite constante.

Voyons si des données plus locales, au niveau de la commune rurale de Tambaga, par exemple, peuvent confirmer cette évolution.



Graphique n°13 : Evolution des productions annuelles des principales cultures dans la commune rurale de Tambaga entre 1996 et 2004.

La chute de production de mil-sorgho et coton observée en 2001/2002 est due à une pluviométrie localement déficitaire (731,1 mm annuels à Tambaga).

Ce dernier graphique fait apparaître un parallèle entre les courbes du coton et du mil-sorgho, ce

qui confirme la forte complémentarité de ces deux cultures dans l'assolement.

D'autres auteurs arrivent à cette même conclusion. Selon SANOGO, B., 1989 : « Le gros producteur de coton est aussi un gros producteur de céréales. » ; « les régions cotonnières sont également les plus grosses productrices de céréales ». Selon AGOSSOU, G. et al., 1996, " les UP cotonnières ont les plus grandes superficies cultivées céréalières (mil-sorgho) : 2,3 hectares par UP en moyenne alors que les UP non cotonnières n'ont que 2,1 hectares/UP environ " et plus de bœufs.

La CMDT a particulièrement veillé à préconiser aux producteurs de ne pas cultiver plus du tiers de leurs superficies en coton, selon la proportion-type suivante : 2 hectares de coton, 3 hectares de mil-sorgho et 1 hectare d'arachide. De fait, en 2002, dans la région CMDT de Kita, parmi les 82 % des UPA qui pratiquaient la culture cotonnière, **la proportion de l'espace cultivé en coton ne dépassait pas le tiers¹⁰⁷ des superficies cultivées**, à proportion équivalente ou légèrement inférieure aux céréales. Ainsi pour la même année 2002, le sorgho était cultivé par 94 % des UPA de la région de Kita pour une superficie moyenne de 2,41 hectares (et le mil par 33 % des UPA sur 1,6 hectares), alors que la superficie moyenne des surfaces cotonnières par exploitation agricole était de 2,91 hectares, ce qui fait que **ce sont les céréales qui sont les plus cultivées**, ce que confirme le document CMDT 1998 : " les surfaces en coton ont beaucoup augmenté mais elles couvrent moins du tiers des surfaces cultivées et restent largement dominées par les céréales". En terme de superficies, en 2003, dans la région de Kita, le mil-sorgho couvre 68.230 hectares, alors que, le coton n'occupe « que » 40.326 hectares, soit moins de 20 % des superficies emblavées et 25,7 % des terres cultivées.

L'étude de l'ensemble des données CMDT nous confirme que **l'équilibre coton/céréales est partout respecté dans la région de Kita**. Nulle part dans notre région d'étude, le coton ne s'est substitué aux cultures vivrières, comme il semble que ce fut le cas pour la culture arachidière dans certaines régions oulofes du Sénégal. Au contraire, les effets induits de la fertilisation chimique semblent avoir stimulé les successions culturales.

Le coton, une culture pionnière re-fertilisante :

Le coton a remplacé la traditionnelle association arachide/niébé, qui enrichissait le sol et profitait aux cultures pratiquées les années suivantes. **L'apport de fertilisants minéraux au coton s'étant substitué à l'enrichissement naturel des légumineuses**, la CMDT recommande de placer le coton en tête d'assolement afin que les cultures suivantes bénéficient de l'« effet arrière » des engrais cotonniers. Pourtant, la pratique paysanne que nous avons le plus souvent observée consiste à remettre le coton dans une parcelle lorsque son sol commence à donner les premiers signes de fatigue : baisse de rendement, présence de striga,...

Les engrais chimiques semblent enrichir davantage le sol puisque l'introduction de la culture intensive du coton a tiré tous les rendements vers le haut. Le boom cotonnier n'a donc pas généré le déficit céréalier redouté et la production arachidière se maintient. Au contraire, le développement de la culture céréalière s'est développée grâce et au sein du système de production mis en œuvre par la CMDT : effet arrière des fertilisations, mécanisation,... En effet, la maîtrise de la culture cotonnière permet au paysan malinké de se former techniquement. En appliquant cette rigueur et ces connaissances aux autres cultures de la rotation, il améliore considérablement les rendements de ses cultures vivrières. De fait, dans la région de Kita, depuis 1995, la sécurité alimentaire est partout atteinte. Certains outils développés par la CMDT, permettent de la renforcer. C'est le cas des « stock de céréales » que nous avons précédemment évoqués, mais aussi du crédit agricole.

¹⁰⁷ Selon nos enquêtes, en 2003, 30 % pour les UPA de type A, 34 % pour les exploitations agricoles de type B et 24 % pour les exploitations agricoles de type C

L'accès au crédit

Les SMPR (Sociétés Mutuelles de Production) jusqu'en 1957 puis les SMDR (Sociétés Mutuelles de Développement Rural), initiées par la France coloniale œuvrent à l'équipement des paysans grâce aux fonds communs qu'elles constituent à partir des cotisations et des recettes des travaux forcés collectifs des paysans. En 1958, une structure d'encadrement est mise en place par le Ministère de l'agriculture : le CAC (Caisse d'Assistance et de Contrôle).

Après l'Indépendance, le régime socialiste favorise les mouvements coopératifs et crée des GR (Groupements Ruraux) fédérés au niveau des Arrondissements. Jusqu'en 1964, ce sont donc les fonds communs constitués par les seules cotisations des adhérents qui servent à l'équipement des paysans.

En 1964 est fondée le SCAER : Service de Crédit Agricole et d'Équipement Rural qui, selon BENAMOU, Y., 2005, " avait pour vocation essentielle le crédit pour l'équipement de la paysannerie, le financement des travaux d'intérêt agricole et rural, le crédit aux organismes coopératifs ruraux, la participation à des opérations d'investissement à caractère agricole ou agro-industriel. " Il assure le financement de l'équipement du monde rural en le faisant cependant supporter par les paysans à travers la fixation des prix aux producteurs. A Kita, c'est à partir de 1971 que le SCAER, subventionné sur les barèmes des produits commercialisés (coton, arachide, riz,...), assure la fonction du crédit agricole et de l'approvisionnement des Opérations de Développement Rural arachidières OA et OACV en matériel agricole. KOENIG, D., 1980 nous confirme que, dans la région de Kita, la majorité des familles a obtenu des intrants à crédit à travers l'OACV. Ces ODR sont chargées de distribuer le matériel et de recouvrer le crédit. Elles servent d'intermédiaires (rétribuées à 5 % sur les remboursements) entre le SCAER et les paysans. Selon AGE Mali 1995, « Ce système de financement a permis d'obtenir la baisse des prix et a contribué ainsi à un meilleur accès des paysans au matériel agricole".

En zone CFDT puis CMDT aussi, le SCAER fournissait à crédit les intrants et les équipements et l'ODR cotonnière devait diffuser ces moyens de production et recouvrer le crédit. Cependant, la dualité des instances impliquées posait problème : la CFDT n'avait pas la maîtrise des intrants et des équipements que le SCAER acheminait fréquemment en retard et souvent sans continuité dans le type de produits fournis. Le rapport CFDT 1961 confirme que : "Le plus gênant était la diffusion tardive des prix de cession, et, pire encore, l'application de prix à la récupération des crédits supérieur au prix initialement annoncé". Le non versement des encaissements par les ODR et l'insolvabilité des producteurs ruraux lourdement touchés par la sécheresse déprécient les ressources financières du SCAER et aboutissent à sa dissolution en 1980.

On constate que, malgré toutes ces entreprises, le niveau d'équipement des paysans maliens demeure très faible en 1980. S'il a toujours été une préoccupation des autorités depuis la période coloniale, le fait que le coût en a longtemps été supporté par les paysans eux-mêmes et que le système de garantie des prêts agricoles manque de fiabilité, a menés à de trop nombreux échecs.

Ce n'est que depuis la création, en 1981, de la **Banque Nationale de Développement Agricole (BNDA)**, banque de dépôt et d'équipement dont la vocation essentielle est la mobilisation et la gestion de l'épargne nationale, **que la mobilisation de l'épargne rurale est utilisée comme un moyen d'équipement des paysans**. La CMDT prend alors à son compte la prestation d'approvisionnement, de la commande jusqu'à la mise en place, franchissant ainsi un pas supplémentaire dans l'intégration de la filière cotonnière. Dans un premier temps, la CMDT finance elle-même le crédit, l'octroi des prêts s'accompagnant d'une action de formation, de sensibilisation des paysans et de l'encadrement technique. La CMDT, via la BNDA, octroie aux paysans des prêts individuels, comme ceux destinés à leur équipement agricole, jusqu'à la

campagne agricole 1987/1988. Depuis 1989, en raison du taux élevé des impayés¹⁰⁸, la BNDA n'octroie plus de prêts qu'aux AV qui démontrent leur solvabilité financière. **L'année 1989 marque donc la fin de la politique des prêts individuels.** Dès le début de son intervention dans la région de Kita et comme elle le faisait déjà en zone Mali-sud, c'est en partenariat avec la BNDA que la CMDT travaille pour l'octroi des crédits aux producteurs. Jusqu'en 1999, la CMDT agit comme structure-relais entre la BNDA et les AV, instruisant les dossiers de prêts et assurant le recouvrement. Aujourd'hui, les AV et CPC gèrent directement le crédit de leur campagne agricole avec l'organisme financier : la BNDA peut recevoir les liquidités des AV et octroyer aussi bien des équipements que des bœufs de labour.

Les critères d'octroi du crédit de la CMDT :

Pour avoir accès au crédit CMDT, via la BNDA, il faut nécessairement :

- être sédentaire, encadré par la CMDT et avoir l'agriculture comme activité principale,
- ne pas être débiteur d'un arriéré de crédit,
- avoir au moins trois à quatre actifs au sein de son exploitation,
- disposer d'une superficie cultivable d'au moins quatre hectares,
- avoir déjà récolté au moins un hectare de coton,
- avoir défriché au moins deux hectares et s'engager à cultiver chaque année, pendant toute la durée du crédit, au minimum un hectare de coton, un hectare de maïs et deux hectares de cultures vivrières,
- son obtention ne peut être obtenue que par l'intermédiaire des AV,
- avoir la caution solidaire¹⁰⁹ du comité de gestion du crédit¹¹⁰.

Ces critères, beaucoup moins restrictifs que ceux des ODR arachidières, ont permis à une majorité de paysans d'accéder au crédit. La CMDT a donc su éviter les écueils ayant produit l'échec du crédit des ODR précédentes grâce aux études menées en 1995 sur les causes de l'échec du crédit dans la région, à l'embauche d'anciens cadres locaux de l'ODIMO et enfin à ses expériences positives acquises dans le Mali-sud.

On distingue deux formes de crédit CMDT :

► **Le crédit à court terme.** D'une durée n'excédant pas un an, il porte essentiellement sur les intrants agricoles et est remboursable (automatiquement déduit du produit de la vente) en fin de campagne, lors de la commercialisation. C'est la raison pour laquelle on l'appelle couramment « crédit de campagne ». Ce crédit cyclique, spécifiquement lié à la culture cotonnière, est essentiel au fonctionnement de la campagne. Le volume de ce crédit à court terme représente entre 90 % et 95 % du volume global du crédit CMDT. C'est aussi celui dont le remboursement (et donc le mécanisme de recouvrement) est le meilleur : 98 % entre les années 1995 et 2004 !

► **Le crédit à long terme** est un prêt dont la durée varie entre deux et cinq ans. Il est destiné à l'équipement ou au rééquipement en unité complète de culture attelée des exploitations agricoles. Lui aussi est ciblé : seuls les producteurs de coton peuvent y avoir accès. Son volume financier varie entre cinq et dix pour cent du volume global du crédit et son niveau de remboursement varie généralement de 80 % à 85 %. Comme pour les prêts à court terme, leur remboursement s'effectue par annuités au moment du paiement du coton-graine. Il a été financé par des fonds néerlandais notamment pour des prêts aménagement de terroirs : LAE (Lutte anti-érosive) et

¹⁰⁸ Près de la moitié des prêts BNDA contractés sur la période 1981-1995 (soit environ 268 millions de FCFA) n'ont pas été remboursés.

¹⁰⁹ Grâce à la force de l'organisation désormais acquise par les AV, la CMDT a instauré le système de caution solidaire. Les prêts ne sont plus faits ni remboursés par un individu mais garantis par l'ensemble des producteurs adhérents à l'AV, ce qui assure correctement le remboursement.

¹¹⁰ Une des premières tâches de la CMDT lors de son arrivée dans la région de Kita a été de procéder à la mise en place immédiate de comités de crédit qui, bénéficiant de l'encadrement de proximité du chef/ZDR, ont pu constituer des interlocuteurs fiables pour la distribution du crédit.

MPP (Maintien du Potentiel Productif) : production de fumure organique, charrettes,...

Les caisses de crédit :

Outre la BNDA, le projet CVECA (Caisse Villageoises d'Épargne et de Crédit Agricole) et le PAE Kita, tous deux financés par des fonds allemands, sont intervenus dans le domaine du micro-crédit à partir de 1991.

Le CVECA est une banque de développement dont les villageois se dotent pour sécuriser leur épargne et la faire fructifier en accordant des crédits à des individus ou à des groupes membres. Les villageois fixent en commun l'ensemble des règles de fonctionnement et de gestion de leur caisse et désignent des gens de confiance à qui ils confient la gestion de la caisse. Les CVECA ont rencontré un certain succès, les bons taux de recouvrement obtenus dans ces systèmes reposant sur la forte pression sociale existante au niveau du village. C'est la BNDA qui assure la gestion du crédit. Lorsque les caisses ont démontré leur viabilité financière, elles peuvent avoir accès à des refinancements de la BNDA par l'intermédiaire d'une association de caisses au sein de laquelle joue la caution solidaire. En 1998, la BNDA a accordé à l'association du Cercle de Kita 78.613.000 F.CFA. Elle regroupait en 1999, date du départ du partenaire allemand, 30 caisses et 17.200 adhérents. Depuis 1999, date de clôture de l'ONG CIDR à l'initiative du projet, un GIE a été créé pour aider à la gestion des flux financiers. La plupart des caisses sont restées effectives et le montant prêté par la BNDA en 2003 dépasse encore les quarante millions de F.CFA. Cette baisse progressive de la masse financière semble essentiellement imputable à la concurrence des autres caisses. Cette concurrence a fait baisser les taux d'intérêts de la BNDA à 10,5 %, alors qu'ils étaient de 40 % avec le CVECA et adoucir les conditions d'accès au crédit.

Aujourd'hui, marchant sur ces traces, de nombreuses autres caisses villageoises d'épargne et de crédit d'envergure nationale telles « Niesiguiso » ou « **Kafo jiginew** » se sont développées dans la région. D'après BINNEWERG, I, 2004, " Il y a 330 caisses villageoises dans le Cercle de Kita. ". Créé en 1987 avec l'appui de la CMDT, le réseau de caisses populaires villageoises appelé « Kafo Jiginew » est mis en place pour faciliter l'accès au crédit, notamment pour les producteurs en difficulté. Le projet est conçu comme un volet indépendant mais complémentaire de l'action de la CMDT : ce sont des organisations paysannes qui se donnent elles-mêmes un outil financier sous la responsabilité totale des paysans. De cinq caisses avec 560 sociétaires en 1988, le réseau est passé à 33 caisses en 1992 avec 11 000 sociétaires et à 129 caisses en 2004. « Kafo Jiginew » est probablement une des plus solides structures coopératives de crédit d'Afrique de l'Ouest.

Pour sortir les paysans de la culture manuelle, il fallait généraliser l'accès au crédit pour éviter que seuls les paysans qui ont le plus de capacité d'endettement puissent accéder aux moyens de production. La CMDT, en partenariat avec la BNDA, octroie alors des **PPE (Prêt Premier Equipement)** remboursables sur quatre ans, comportant une charrue ou un multicultureur et une paire de bœufs. De plus, ce PPE, octroyé à des conditions avantageuses pour une durée de trois ans avec un an de différé peut être assorti d'une subvention d'intrants et même d'une assurance mortalité pour les animaux. Le dispositif peut ensuite être complété par un PDE « prêt deuxième équipement » complétant l'équipement agricole. A Kita, les prêts d'équipement furent l'outil privilégié pour atteindre l'objectif auto-assigné par la CMDT de 75 % des exploitations agricoles équipées en cinq ans (1996-2001). De plus, le crédit à l'équipement attelé agit comme un stimulateur de la production, car un agriculteur qui prend le crédit d'équipement doit continuer à maintenir un niveau de production cotonnier important pendant cinq années s'il veut, outre son remboursement annuel, dégager des revenus. **Crédit et mécanisation agricoles vont donc de pair et constituent les deux piliers de la stratégie de développement agricole de la CMDT.**

La Mécanisation agricole

Un sous-équipement prononcé jusqu'en 1995 :

La mécanisation agricole est encore appelée « culture mécanisée » ou « culture attelée ». Elle correspond à l'utilisation d'équipement agricole tracté par un ou plusieurs animaux de trait.



Photographie n°26 : hersage tracté dans le village de Djinagué en 2003.



Photographie n°27 : semis mécanique dans la commune rurale de Djidian en 2003.

Selon KOENIG 1986 B, en 1978, la répartition proportionnelle des exploitations agricoles de la région de Kita en trois niveaux était la suivante :

- **12 % d'exploitations agricoles "avec équipement"** ;
- 58 % d'exploitations agricoles sans équipement mais appliquant au moins un des thèmes vulgarisés par l'OACV : fertilisation, semence améliorée et désinfectant de semences ;
- 30 % d'exploitations agricoles n'appliquant aucune innovation technologique.

KOENIG, D., 1980 doute même du fait que tous ceux qui possèdent l'équipement l'utilisent réellement. Aussi, elle écrit que, au sein des CAR (Centre d'Animation Rurale) : " Il est arrivé que des jeunes formés aient renoncé à l'équipement auquel ils avaient droit car ils n'étaient pas convaincus, après deux ans de formation, que l'utilisation d'un équipement agricole pouvait faire la différence". CAMARA, S. et al., 2000 relatent également les grandes difficultés rencontrées lors de la vulgarisation de l'équipement avant la CMDT. Notons aussi que le mode de défrichage habituellement pratiqué dans la région, qui laisse en place les souches d'arbres, n'est pas propice au développement de la culture attelée. De plus, le niveau d'équipement baisse encore entre la fin de la commercialisation garantie de l'arachide en 1982 et l'arrivée de la culture cotonnière de commercialisation en 1994, car certains petits producteurs ont revendu leur matériel pour se procurer des revenus monétaires, ce qui a accentué le sous-équipement des UPA de la région.

A Kita, en 1995, les superficies cultivées par exploitation agricole sont faibles : 4,8 hectares (contre 8,8 hectares au Mali-Sud) avec une surface cultivée par personne de 0,36 hectares (contre 0,63 hectares au Mali-Sud). DERLON, J-P. et GIRAUDY, F., 1995 nous confirment que, en 1995 :

- 27 % des exploitations agricoles de la région CMDT de Kita possèdent au moins un attelage complet contre 72 % au Mali-Sud. Le rapport AGE 1995 confirme que **le taux moyen d'équipement global du Cercle de Kita est de 44,4 %** : sur les 13.585 UPA, 3.333 disposent d'un équipement complet et 2.712 UPA ne disposent que d'un équipement partiel. En revanche, 7.000 UPA, soit la majorité (65,6 %) ne disposent d'aucun équipement.

- "dans la zone Mali-Sud, 78 % des UP possèdent au moins un bovin et 76 % au moins un bœuf

de labour. Dans la région de Kita, ces taux sont respectivement de 48 et 38 %."

Ces chiffres traduisent le fait qu'**à l'arrivée de la CMDT en 1995**, et malgré un encadrement rural et agricole très ancien, la région de Kita accuse un sérieux retard de développement, comparée à la vaste région que la CMDT encadre déjà : le « Mali-sud ». Face à ce **sous-équipement très prononcé**, elle se fixe comme objectif de faire passer le taux d'équipement des UPA à 75 % en cinq années. La CMDT l'atteindra finalement au bout de sept années. A la question générale : "qu'est-ce qui a changé dans la vie de votre village ces dernières années", 31 % des interrogés nous ont répondu : « l'augmentation de l'utilisation du matériel attelé. »

CMDT et mécanisation :

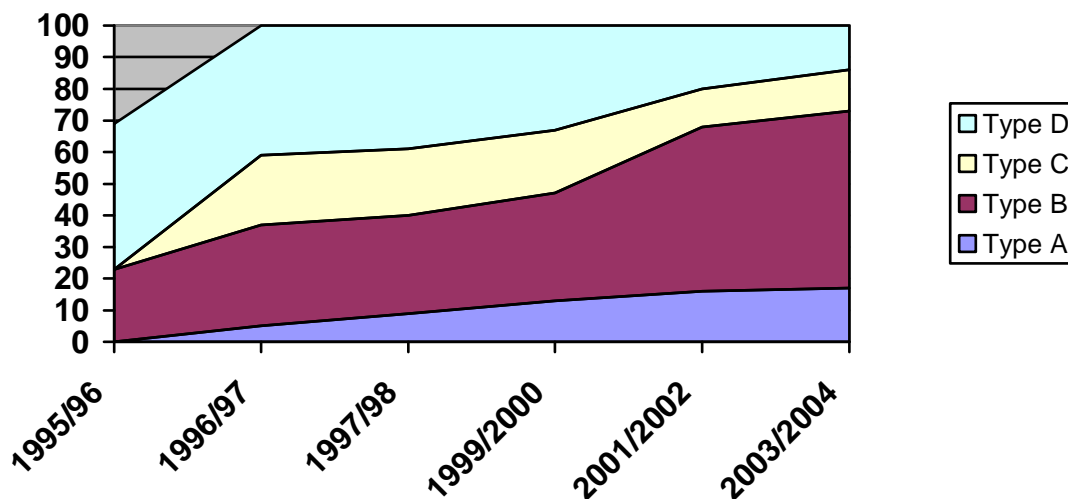
Une progression très rapide

La CMDT classe les exploitations agricoles selon leur niveau d'équipement en une typologie de quatre types :

- type A : très bien équipée : "exploitation avec deux unités de culture attelée, ayant au moins un semoir, une charrette et possédant un troupeau d'au moins dix bovins, y compris les deux paires de bœufs de labour" ;
- type B : bien équipée : " exploitation disposant d'une unité de culture attelée, mais avec un troupeau de bovins de moins de dix têtes, y compris la paire de bœufs de labour ;
- type C : partiellement équipée : "exploitation non équipée pour la culture attelée, mais sachant conduire un attelage et disposant d'un attelage incomplet" ;
- type D : non équipée : " exploitation en culture manuelle, ne connaissant pas ou très peu la culture attelée".

Notons qu'une nouvelle typologie a été dressée par DUFUMIER, M., 2005, assisté des étudiants d'AgroParisTech à l'échelle du « Mali-Sud ». Cependant, l'ancienne typologie nous paraît toujours pertinente en 2004, à l'échelle de la région CMDT de Kita, et ce, en raison du retard que connaît encore la région de Kita en matière de développement agricole. Ainsi, le graphique n°14 ci-après nous indique que les exploitations agricoles de la région de Kita sont suffisamment réparties dans les quatre classes (sans qu'une ou deux classes ne rassemble la très grande majorité de UPA), preuve de la pertinence de cette typologie. Par contre, vu l'évolution rapide de l'équipement des exploitations agricoles dans la région d'étude, il conviendrait certainement de changer de typologie après 2010. De plus, on a montré, notamment par le tableau n°11 du chapitre 3, qu'il y avait une bonne corrélation entre les facteurs type d'exploitation agricole, surfaces cultivées, nombre d'animaux et nombre de personnes de l'exploitation agricole.

Le graphique n°14 ci-après donne un aperçu de l'évolution de la proportion de ces quatre types d'exploitations agricoles sur la période allant de 1995 à 2004.



Graphique n°14 : Evolution de la proportion des quatre types d'UPA dans la région CMDT de Kita de 1995 à 2004. Source : CMDT. Les chiffres qui figurent en ordonnées sont des pourcentages.

Il ressort de ce graphique que les exploitations agricoles de type C et D, qui représentaient 63 % de l'échantillon en 1996/97, représentent seulement 32 % de l'échantillon en 2001/2002. En ce qui concerne les boeufs de labour, entre les campagnes 1996/1997 et 2001/2002, la proportion des exploitations agricoles en possédant est passée de 46 à 73 % (contre 82 % pour l'ensemble de la zone CMDT). Le nombre moyen de boeufs de labour atteint 2 en 2001 (contre 3,1 pour l'ensemble de la zone CMDT).

Plus concrètement, entre les campagnes 1996/1997 et 2001/2002, la proportion d'exploitations agricoles possédant des charrues est passée de 31 à 59 %, celle des multiculteurs de 44 à 70 %, celle des charrettes de 27 à 55 % et celle des appareils insecticides de 11 à 46 %. Les crédits PPE, décrits précédemment, ont joué leur rôle : le niveau d'équipement des exploitations agricoles de la région de Kita se rapproche aujourd'hui de celui des exploitations agricoles de la zone Mali-Sud, pourtant lui-même en forte évolution. Sur une grande échelle de temps, la progression est encore plus remarquable : **de 88 % des UPA ne possédant pas d'équipement attelé en 1978** (d'après KOENIG 1980), **ce pourcentage se réduit à 50 % en 1995**, 41 % en 1996/97, 20 % en 2002 **et à 14 % en 2004 !**

Caractéristiques de l'utilisation familiale du matériel attelé :

SANOGO, B., 1989 estime que « ...il faut une journée de travail de deux paires de boeufs pour labourer 0,5 hectares. En culture manuelle, cinq hommes au minimum sont nécessaires pour réaliser cette moyenne ». Plus généralement, TERCIGUEL, PH., 1994 estime que la production par travailleur augmente de façon spectaculaire avec le niveau d'équipement dans un rapport de 1 pour la culture manuelle à 2,4 pour la culture à traction animale. Si la technique de la culture attelée s'est rapidement développée dans un contexte peu favorable, celui d'une agriculture à longues jachères dans une zone de savane arborée qui exige, pour toute utilisation de la charrue, des défrichements difficiles, c'est parce qu'elle réduit beaucoup les temps de labour et la pénibilité du travail par rapport à des sarclages réalisés à la daba. CAMARA, S. et al., 2000 confirment que : "travailler uniquement à la daba décourage les jeunes". On verra plus avant que, tout comme la tolérance du plus grand usage des champs individuels, l'équipement est un des moyens de "retenir" les jeunes plus longtemps au sein de l'exploitation agricole familiale. Parce

que les grandes exigences en main d'œuvre pour la préparation du sol et les autres opérations culturales limitaient considérablement les surfaces cultivées dans le système de production paysan, **la culture attelée a permis un fort accroissement des superficies cultivées** ; et lorsque la lutte contre les adventices est gagnée au moyen du sarclage et du buttage mécanique, la plus grande contrainte de la productivité devient celle du temps nécessaire à la récolte, cette dernière opération ne pouvant être mécanisée. La capacité de mobilisation de la main d'œuvre constitue alors un facteur de différenciation entre les exploitations agricoles.

C'est **le chef d'UPA qui a prioritairement recours à l'équipement attelé**. Ce n'est qu'ensuite que le matériel attelé peut être utilisé sur les parcelles individuelles par les autres hommes mariés, puis, enfin, par les femmes. Les femmes ont donc peu accès à l'équipement, d'autant que l'ODR ne prête qu'au chef d'exploitation agricole (qui est très rarement une femme !). CAMARA, S. et al., 2000 confirment que 95 % des femmes travaillent uniquement manuellement.

Selon les chiffres de la CMDT pour l'année 2003, 75 % des exploitations agricoles sont "équipées". Toutefois, toutes les exploitations agricoles ne possèdent pas l'intégralité de l'équipement nécessaire, car cela nécessite un gros investissement que, même avec le système de prêts développé par la CMDT, seuls les "gros" agriculteurs exploitant de grandes superficies et disposant d'une main d'œuvre et de moyens financiers importants, sont en mesure de réaliser. Considérant ce fait, on peut raisonnablement estimer qu'une exploitation agricole possède en moyenne la moitié du matériel minimum nécessaire à la culture attelée, consistant en deux bœufs de labour, une charrue, une herse et un semoir. Des **systèmes d'entraide ou d'emprunt entre villageois viennent pallier ce manque de matériel**. Nous avons ainsi rencontré des agriculteurs du village de Sékokoto qui s'entraidaient ainsi : l'un possède des bœufs de labour mais pas de charrue. L'autre possède la charrue mais pas les bœufs. Les deux agriculteurs organisent alors leur travail quotidien : ils utilisent l'intégralité du matériel durant trois jours dans les champs de l'un puis durant trois jours dans les champs de l'autre. Les données CMDT confirment cette tendance : entre les campagnes agricoles 1996/97 et 2001/02, l'emprunt et le prêt de matériel agricole est passé de 30 % à 64 % des exploitations agricoles concernées. On nous a également rapporté des cas d'échanges de services, de biens ou de troc, comme : une semaine de charrue contre des poules. Puisque ces pratiques interviennent presque toujours au sein de la même grande famille ou segments lignage, elles participent au renforcement des liens sociaux de solidarité au sein des communautés villageoises.

Le développement de la mécanisation des exploitations agricoles de la région cotonnière de Kita est donc très rapide depuis 1995, ce qui atteste de la grande efficacité des mesures mise en œuvre par la CMDT en faveur de l'équipement des paysans. Globalement, on peut dire qu'il y a quarante ans, dans la région d'étude, l'agriculture se faisait à l'aide de simples outils manuels. Il y a dix ans, les agriculteurs équipés en matériel agricole étaient encore largement minoritaires. Aujourd'hui, la majorité (86 % selon le rapport bilan CMDT 2004) des exploitations agricoles de la région de Kita sont "mécanisées", contre moins de la moitié en 1992, ce qui signifie que le nombre d'exploitations agricoles "mécanisées" a été multiplié par deux en dix ans. La mécanisation de l'agriculture est le moyen privilégié du développement des systèmes de production. Puisqu'elle permet d'accroître les superficies cultivées, le travail animal constitue le principal facteur de base de la différenciation des UPA de la région de Kita. **La stratégie de développement agricole de la CMDT qui repose sur l'accès au crédit et à la mécanisation trouve donc logiquement son prolongement dans le domaine de l'élevage.**

L'évolution de l'élevage sédentaire

Evolution quantitative :

La CMDT a promu l' « intégration agriculture-élevage » qui consiste en l'introduction et le développement de pratiques, plus intensives, de l'élevage sédentaire au sein des exploitations agricoles. Les apports mutuels positifs et complémentaires, comme la mécanisation et la production de matière organique, sont particulièrement mis en avant dans cette approche.

Au niveau national, l'intérêt de l'intégration agriculture-élevage est perçu dès 1967 par la CFDT qui la concrétise par l'Opération Fana. Entre 1960 et 1997, le cheptel sédentaire du Mali-Sud triple : il passe de 0,8 à 2,4 millions pour les seuls bovins. Les statistiques CMDT révèlent que **la proportion des exploitations agricoles de la région CMDT de Kita qui possèdent des bovins est passée de 64 à 81 % entre les campagnes agricoles 1996/1997 et 2000/2001** et le nombre moyen de bovins par exploitation agricole atteint 7,4 en 2003. Les chiffres du cheptel villageois dans la région CMDT de Kita rejoignent aujourd'hui ceux du Mali-Sud. Un rapport du chef secteur CMDT de Djidian P/I, daté du 19/02/2003, confirme qu'il y a, sur le territoire de la commune rurale de Djidian, 2 053 bœufs de labour (soit 1,7 par exploitation agricole) et 8 792 bovins (soit 7,5 par exploitation agricole). Une augmentation encore plus forte est constatée pour les caprins (de 46 % à 70 %) et pour les asins (de 32 % à 58 %). Enfin, le nombre d'exploitations agricoles possédant des volailles a augmenté de 14 % notamment en raison de la vaccination contre la maladie de Newcastle.

Durant la campagne agricole 2002/2003, sont encadrés par la CMDT, 136 092 bovins dans 10 300 exploitations agricoles avec une moyenne de 13,2 bovins par exploitation qui en possèdent. Le chiffre moyen qui ressort de nos propres enquêtes est de 7,5 bovins par UPA, (mais il est probablement minoré par les producteurs). La CMDT encadre également 34 756 boeufs de labour ainsi que 170 075 ovins-caprins et 12 196 asins. En quoi consiste cet « encadrement » CMDT ?

L'encadrement de l'élevage :

La politique globale de la CMDT en matière d'élevage consiste en une **intensification des méthodes d'élevage qui passe notamment par la promotion d'une stabulation des animaux**, contrairement à la pratique traditionnelle de la libre pâture précédemment décrite. Cette stabilisation du cheptel permet une amélioration de l'alimentation, notamment par l'apport de fourrage, le dressage, des vaccinations plus systématiques, un meilleur suivi sanitaire des bœufs de labour, et enfin la production de fumure organique (parc amélioré, fosse fumière,...) qui pourra être ensuite répandu dans les champs, le coton et le maïs exigeant une bonne fertilisation organo-minérale.

Quant au suivi sanitaire, la situation, en 2003, est sans commune mesure avec la situation qui prévalait avant 1995, décrite dans le rapport CMDT-DG 1995 : « en matière de conseil élevage et de couverture sanitaire, le rare personnel de la DNE (Direction Nationale de l'Elevage) n'est pas opérationnel. Les moyens de déplacements font défaut. Les programmes de vaccinations sont arrêtés... ». Jusqu'en 2002, c'est la CMDT qui était mandatée par l'Etat pour mener les campagnes de vaccinations. Elle disposait pour cela d'importants moyens humains (une vingtaine d'agents d'élevage), matériels, logistiques (véhicules) et financiers. Sous le système d'encadrement de la CMDT, un vétérinaire couvre environ deux ZDR, ce qui fait que le taux de couverture vaccinal avait dépassé les 10 %. A titre d'exemple, selon une source CMDT, pendant

la seule campagne agricole 1997/98, 16.496 (soit 12,2 %) des bovins ont été vaccinés contre la PCB (Péripneumonie Contagieuse Bovine), 14.669 (10,8 %) contre la pastorelose et 11.333 (8,3 %) contre le charbon symptomatique. De plus, 13.331 bovins (soit environ 10 %) ont reçu un traitement trypanocide et 6.974 (5,1 %) un déparasitage interne. Lors de la campagne agricole 2002/2003, ce sont 49.646 déparasitages internes et externes qui ont été pratiqués. Les autres catégories de cheptel sont également concernées par ce suivi sanitaire. Il y avait alors un certain engouement et une mobilisation forte des acteurs pour la vaccination. Selon CMDT 2001, 82 % des enquêtés disent avoir vacciné leurs animaux. Mais, à y regarder de plus près, 19 % n'en ont fait qu'une, 37 % en ont fait deux, 22 % trois et 4 % quatre, alors que les vaccinations obligatoires pour les bovins sont au nombre de trois : PCB, charbon symptomatique et pastorelose. En 2002, où l'Etat la demandé à la CMDT de se retirer du suivi sanitaire du bétail, il y avait encore 17 conseillers zootechniques au niveau de la région CMDT de Kita.

Depuis le retrait de la CMDT, la couverture sanitaire a nettement diminué. Les vétérinaires sont en nombre insuffisant (7 pour tout le Cercle en 2003 !) et manquent cruellement de moyens de locomotion pour couvrir un Cercle aussi vaste (36 130 km²), alors que l'éleveur doit théoriquement faire appel au vétérinaire pour toute injection. Depuis 2002, l'encadrement de l'élevage (dont la vaccination) incombe à nouveau au service technique : le SLACAER, qui n'a pas les moyens de couvrir correctement la région de Kita. Enfin, élément déterminant, les vaccinations sont aujourd'hui payées beaucoup plus cher qu'aux zootechniciens de la CMDT.

L'Etat ne met donc plus à disposition de ses agents les moyens nécessaires à la couverture vaccinale du Cercle. Un éleveur dont le troupeau est touché par la PCB ou la pastorelose peut perdre plusieurs dizaines d'animaux en quelques semaines s'il n'effectue pas les traitements à temps. Faute de moyens (à la fois humains, financiers et logistiques), le taux de couverture vaccinal est en déclin et le nombre de bovins malades augmente, comme tend à la prouver les cadavres rencontrés ici ou là en brousse. Si cette situation perdure, elle risque de nuire à l'engouement pour l'élevage constaté chez les agriculteurs de la région depuis l'installation de la CMDT. Les besoins actuels des éleveurs de la région concernent aussi les infrastructures d'élevage : aires d'abattage, piscines de déparasitage, marchés à bétail, points d'eau aménagés et parc de vaccinations.

Par ailleurs, parce que le cotonnier comme le maïs apprécie l'amendement organique, la CMDT incite activement les producteurs à **produire de la fumure organique**. Par exemple, cette production constituait la condition *sine qua non* d'octroi des PPE de la CMDT et des prêts charrettes du PAE (pour transporter cette matière organique). Ne concernant que 19 % des exploitations agricoles en 1995 (sur 8 % des parcelles), elle se retrouve dans 36 % des UPA (sur 13 % des parcelles) en 2001-2002, ce qui correspond à une progression importante : + 3 % par an sur la période 1996-2001.

Enfin, la CMDT promeut également la pratique des cultures fourragères : essai de doliques et surtout fanes d'arachide et de niébé.

L'introduction de la culture du coton a donc conduit à une forte augmentation de la quantité d'animaux possédée par les villageois. Partout, notamment grâce à la sensibilisation de la CMDT, les mentalités changent : l'intégration agriculture-élevage progresse. **De plus en plus, l'élevage est accepté comme une activité complémentaire qui procure des avantages pour l'agriculture. Par le transfert latéral de fertilité par le fumier, le bétail constitue l'élément clé de l'évolution des systèmes agraires vers un *ager saltus* en équilibre. La capacité d'intégrer l'agriculture et l'élevage est manifestement la clé du passage d'un système de production à l'autre.** La relation directe démontrée notamment par SANOGO, B., 1989 entre l'intégration de l'agriculture/élevage et l'importance des surfaces en coton prouve le

rôle de ce dernier dans le processus d'intensification de l'agriculture.

Le coton a amené de l'argent dans les campagnes !

Selon une étude citée par Amadou Toumani TOURE, « la pauvreté a reculé de dix pour cent dans les zones cotonnières et augmenté de deux pour cent ailleurs », rapporte ORSENNA, E, 2006. Selon AGOSSOU, G. et al., 1996, au niveau national, "le coton occupe 26 % des superficies cultivées mais fournit plus de 60 % des revenus des paysans producteurs ". A la question générale : "qu'est-ce qui a changé ces dernières années", 34 % des personnes que nous avons interrogées évoquent l'augmentation des revenus. Contrairement à une idée répandue dans certains milieux maliens, nous avons mis en évidence que le coton n'affame pas les gens. Tout d'abord, notre étude doublée de notre connaissance du terrain, nous permet d'affirmer avec certitude que **la culture cotonnière commerciale encadrée par la CMDT a permis aux producteurs de générer d'importants revenus**, comme en témoigne notamment le fleurissement des vélos, motos, radios et autres ustensiles achetés avec l'argent du coton. La génération de revenus monétaires par les ruraux se manifeste notamment par l'augmentation du bétail capitalisé, l'habillement, l'habitat (toits en tôles) et les mariages. De plus, si la polygamie, traditionnellement importante dans la région, est globalement en voie de diminution, il n'en reste pas moins que la quantité d'hommes possédant un nombre élevé de femmes (trois ou quatre) est en augmentation, et l'écart de temps entre deux mariages s'est raccourci. Le mariage étant conditionnée au paiement d'une dot importante, des hommes ont aujourd'hui les moyens de se marier très rapidement avec plusieurs femmes, ce qui est un fait nouveau. Il convient également de souligner que **ce développement économique, dans une certaine mesure, participe à l'amélioration des conditions de vie de l'ensemble de la population rurale**, notamment par le système paysan de redistribution sociale. Les données CMDT et nos enquêtes villageoises ont permis également de mettre en évidence que **la proportion des exploitations où des personnes souffrent de faim en période de soudure diminue**. En effet, nous avons observé que la sécurité alimentaire est partout assurée dans notre région d'étude en 2003, alors que, le DGP de 1996 de Katakoto signalait que : " seulement 75 % des exploitations sont auto-suffisantes dans le village.", c'est-à-dire qu'un quart souffrait d'un manque de nourriture en période de soudure avant l'arrivée de la CMDT. De l'avènement de la CFDT à l'année 2002, le développement de la production cotonnière est conçu comme un moyen privilégié d'effectuer le développement rural selon la méthode "intégrée". Cette stratégie d'intervention et d'encadrement a fait les preuves de son succès puisque la production est en hausse jusqu'en 2003 et que le niveau de vie des populations s'élève lentement mais continuellement.

Un autre point remarquable de l'action des ODR et de la CMDT en particulier, est une action éducative, un transfert de compétences, aboutissant au fait que les producteurs sont de plus en plus capables de gérer eux-mêmes leurs systèmes de production, et, en particulier, la base de la filière de production cotonnière intensive. Nous reviendrons largement sur ce transfert de compétences en seconde partie.

Pour GOUROU, P., 1991, une civilisation se caractérisant par des techniques de production et des techniques d'encadrement, les deux étant interdépendantes, la modernisation des techniques de production ne peut pas se réaliser sans une « révolution des encadrements », c'est-à-dire qu'il est "impossible d'améliorer les techniques agricoles africaines sans modifier profondément les encadrements". Si la CMDT a franchement balayé les systèmes de production précédents pour mieux développer son modèle, en revanche, elle n'a pas agi frontalement sur les systèmes

d'encadrements, mais, au contraire, les a utilisés en les intégrant dans son système d'encadrement rural. Si la « machine CMDT » possède ou induit directement des effets négatifs (lourdeur administrative, détournement de fonds, endettement des producteurs, utilisation massive de pesticides, baisse de fertilité des sols, etc.) qu'il n'est pas utile de développer dans le cadre de cette problématique, il n'en demeure pas moins que **l'encadrement de la culture cotonnière par la CMDT est certainement une des plus grandes réussites agricoles et économiques en Afrique de l'Ouest**. De plus, comme le coton est une culture annuelle qui s'inscrit facilement dans les rotations existantes, il s'est rapidement intégré aux systèmes de production paysans sans les remettre en cause fondamentalement, notamment parce qu'il permet d'augmenter les rendements et les productions des céréales.

Au "Soudan français" comme au Mali, l'Etat n'a jamais pu profondément imposer la dominance de son système politique. Les raisons tiennent bien sûr au peu de moyens mis en œuvre eu égard à l'immensité et à la diversité du territoire, aux profondes différences de logiques de base, mais aussi à la cohérence, à la force et surtout à la souplesse intrinsèques des encadrements paysans. Nous avons en effet prouvé que le système d'encadrement paysan est un système cohérent, pérenne, auto-reproductif et qui possède donc une grande force ... de résistance par absorption des changements. Ainsi, les changements dans les systèmes de production, et notamment les innovations techniques sont rapidement adoptés par les paysans à condition que, non seulement ils leurs permettent d'accroître leur production et donc leurs revenus, mais aussi que les changements impulsés s'insèrent et renforcent les logiques d'encadrement paysannes, comme nous l'avons montré à propos de l'intégration des navetanes.

L'étude des projets de développement intégré dans la région de Kita, basés sur la culture commerciale de l'arachide puis du coton met en évidence que, **l'état malien a beaucoup mieux réussi à encadrer la population rurale par le domaine agricole que par celui de l'administration des populations en général** (normes juridiques, procédures administratives,...). De plus, la structuration des producteurs en AV constituera le socle sur lequel pourront se développer les syndicats de défense des intérêts des paysans maliens au niveau des négociations économiques internationales.

Dans la première partie de cet ouvrage, nous avons décrit les encadrements paysans, les encadrements étatiques et les interactions entre ces deux systèmes d'encadrement de référence. Bien connaître cet environnement constitue un préalable nécessaire pour appréhender l'émergence d'une troisième catégorie d'encadrements impulsée de manière plus exogène, comme ceux mis en œuvre dans le cadre de la décentralisation territoriale.

Dans la deuxième partie de cet ouvrage, nous verrons notamment si la création des nouveaux pouvoirs élus déstructure les encadrements paysans ou si, comme par le passé, ces derniers parviennent à conserver leur position de référent des ruraux. L'observation de l'insertion de ces nouvelles logiques d'acteurs locaux dans les logiques duales préexistantes nous permettra d'aborder l'étude du processus de transferts de domaines et de pouvoirs en matière de gestion des ressources naturelles.

ANNEXES

ANNEXE 1 : Les questionnaires d'enquêtes :	p. 310
ANNEXE 2 : Fiche de recueil de données agricoles	p. 324

ANNEXE 1 :

Les Questionnaires d'enquêtes

Seules les réponses au questionnaire 1 (le plus général) ont été ici intégralement rapportées. Les autres ont été directement intégrées dans le corps du texte.

Questionnaire n°1 :

TITRE / SUJET : généralités sur la décentralisation et la gestion des ressources naturelles

OBJET : Questionnaire général destiné à obtenir une vue d'ensemble sur le niveau de connaissance et surtout sur la perception des différentes catégories d'acteurs sur le cœur du sujet.

N. B : Première enquête terrain qui a servi de base pour élaborer les questionnaires suivants.

PERIODE : posé de octobre 2001 à janvier 2003

NOMBRE D'INTERROGES : 202

TYPE D'INTERROGES : tous types

CRITERES DE CHOIX (des personnes interrogées) : hétérogénéité

LOCALISATION GEOGRAPHIQUE : dans toute la région d'étude.

SOUS-DIVISION : posé à 94 « cadres » : personnes alphabétisées et 108 « paysans » : personnes non alphabétisées appartenant essentiellement à la catégorie 10.

Choix de cette classification : Le caractère alphabétisé est en fait plus large. Il permet de dissocier les personnes (non alphabétisées) qui n'ont comme référent que les seules logiques paysannes des "alphabétisés" qui, ayant fait des études en ville ou émigré, possèdent une certaine culture générale (par exemple de l'Etat, des lois de l'Administration et du processus de décentralisation), en bref qui connaissent et se réfèrent également aux logiques étatiques. Ils représentent deux groupes de sondés aux caractéristiques distinctes dont il était donc intéressant de différencier les réponses.

«

Sur la réponse au questionnaire, inscrire seulement date, lieu et catégorie à laquelle appartient le questionné

Les catégories sont :

- 1) Le personnel administratif du Cercle : préfets, sous-préfets, secrétaires,...
- 2) Les maires
- 3) Les adjoints et conseillers du maire
- 4) Le personnel communal : secrétaires généraux et régisseurs
- 5) Les agents des services techniques de l'Etat : SCN, SLRC, SLACAER, ...
- 6) Les syndicats agricoles et la Chambre d'agriculture
- 7) Les agents de la CMDT
- 8) Les agents des ONG, projets et bureaux d'études
- 9) Les chefs traditionnels : chefs de terre, chefs de villages,...

- 10) La population rurale :
 - 10.1. hommes de moins de quarante ans
 - 10.2. hommes âgés de plus de quarante ans
 - 10.3. femmes de moins de quarante ans
 - 10.4. femmes âgées de plus de quarante ans.
- 11) Autres personnes (concernées par ces problématiques) : allochtones (: propriétaires de terres, transhumants, etc...).

QUESTIONNAIRE :

1. Selon vous, qu'est-ce qu'une ressource naturelle ?
2. Quelles sont les ressources naturelles de votre commune (/Cercle) ?
3. Pensez vous qu'elles sont durablement gérées, maintenant mieux qu'avant ? Pourquoi ? Comment y remédier ?
4. Qu'est-ce que la décentralisation ?
Que pensez- vous de sa mise en oeuvre au Mali ?
5. Au niveau communal, cela fonctionne-t-il correctement ? (par rapport à l'ancien système des arrondissements)
Que pensez – vous de la commune rurale (mairie – élus,...)
Quels sont les atouts, les problèmes ? Comment améliorer le système actuel ?
Quelles sont les relations Elus – paysans ?
6. Pensez-vous que la commune soit le cadre idéal pour la GRN ? A quelles conditions, avec quels appuis : personnes, moyens,... ?
7. Que savez-vous sur le transfert des compétences (et des terres) de l'Etat vers les collectivités territoriales (les communes en particulier)?
Qu'en pensez-vous ?
 - a. A) en matière d'hydraulique, éducation et santé, (déjà transféré ; mais est-ce effectif sur le terrain ?)
 - b. B) en matière foncière et de GRN (en préparation)
8. Comment jugez-vous l'encadrement/appui-conseil
 - a. A) des structures techniques de l'Etat et de l'ODIMO auparavant ?
 - b. B) de la CMDT et SLACAER, SLRC et SCN jusqu'à aujourd'hui ?
 Comment l'améliorer ? Le cadre communal pourrait-il le faciliter ?
Quelle pourrait être leur rôle au sein de la GRN communale ?

9. Dans ce contexte de décentralisation, quelle est la place des pouvoirs traditionnels (chefs de village, chef de terre,...) ? :

Chefs de village et chef des terres sont-ils souvent les mêmes ?

Quelles sont leurs relations ?

Comment s'exercent leurs pouvoirs sur l'appropriation et l'utilisation des ressources naturelles ?

Et les chasseurs ?

Ces chefs traditionnels ont-ils perdu de leur pouvoir depuis la décentralisation ? Sont-ils amenés à en perdre ?

Quel rôle jouent-ils par rapport aux élus communaux ?

Y-a-t-il plutôt compétition ou complémentarité entre eux ?

A votre avis, quelle place et quel rôle pourront-ils jouer dans le cadre de la GRN au niveau communal ?

10. Autres remarques diverses »

Questionnaire N° 2 : Historique

TITRE / SUJET : Historique

OBJET : connaître l'historique du village (date de création, provenance,...) dans le but d'obtenir une lisibilité socio-historique et spatiale de l'ensemble de notre région d'étude.

PERIODE : 2002 et 2003

NOMBRE D'INTERROGES : 132

TYPE D'INTERROGES : hommes âgés. Généralement, l'entretien était réalisé avec le groupe restreint des "vieux" (chef de villages et conseillers).

CRITERES DE CHOIX : personnes autochtone au village, personnes âgées, chef de village (ou ses proches conseillers), autre personne connaissant particulièrement bien les origines et l'histoire du village.

- Date de création du village
- Nom de famille du fondateur
- Nom de famille de la succession des chefs de village jusqu'à ce jour
- D'où (de quelle localité x) est venue la famille fondatrice. ? Et d'où sont venus ceux qui ont créé la localité x et vers quelle époque.
- Pourquoi ? (motivations pour quitter leur localité d'origine)
- motivation pour le créer à ce lieu précis. Que signifie le nom du village ?
- Evolution de la population du village : expansion démographique et géographique (création de hameaux de culture ou permanent) à partir du village, arrivées, départs,...

Questionnaire n°3 : décentralisation et pouvoir communal

TITRE / SUJET : décentralisation communale

OBJET : connaître le niveau d'information et de formation des élus et des citoyens, leur perception du processus de décentralisation en général et en matière de gestion des ressources naturelles, de transferts des pouvoirs,...

PERIODE : posé en 2002 puis en 2004

NOMBRE D'INTERROGES : 186

TYPE D'INTERROGES : élus et autres

CRITERE DE CHOIX / ECHANTILLONNAGE :

- Sous-groupe 1 : dans les quatre communes : maire, conseillers et personnel communal (43 personnes) ; échantillonnage exhaustif¹¹¹
- Sous-groupe 2 : dans les quatre communes : personnels administratif et technique, agents des ONG et autres « intellectuels » : 34 personnes ; échantillonnage exhaustif;
- Sous-groupe 3 : encadrement traditionnel dans tous les villages des deux communes d'étude : 32 personnes) ; échantillonnage aléatoire opportuniste
- sous-groupe 4 : dans les quatre communes : 77 personnes ; ruraux peu ou pas scolarisés, paysans pour la plupart ; choix aléatoire opportuniste.

- Qu'est ce que la décentralisation au Mali ?
- Quelles sont les collectivités territoriales ?
- Qu'est-ce que la décentralisation change concrètement pour vous ?
- Qu'est-ce que vous pensez de la façon dont la décentralisation se met en œuvre au Mali ?
- Comment pensez-vous qu'elle aurait pu être mieux mise en œuvre ?

- Depuis quand est créée votre commune rurale ?
- Comment s'est passée cette création ? (informations, rassemblement des villages, choix du chef-lieu, conflits, comportement de l'Administration,...)
- Quelles sont ces fonctions ? Que fait la mairie ? Quelles sont les compétences qui lui sont transférées ? Quelles sont celles qui lui manquent ?

- En quoi est-ce différent de la situation qui prévalait avant la décentralisation ? Qu'en pensez-vous ?

- Qui est le maire ? (provenance, âge, sexe, niveau, liens avec les pouvoirs traditionnels, etc...)

- Les élections de 1999 ? Comment se sont-elles déroulées ?

- Etes-vous satisfait du travail réalisé durant ce mandat ? Pourquoi ? Comment améliorer le fonctionnement démocratique ?

¹¹¹ On dit qu'un échantillonnage est exhaustif quand on a interrogé l'ensemble des membres de la catégorie. Comme il est difficile de pouvoir interroger l'intégralité absolue de ces membres, le terme « échantillonnage exhaustif » est également retenu lorsqu'en tentant de l'obtenir, on en a effectivement interrogé la grande majorité.

- Que savez vous du CCC, du PDESC ? Qu'en pensez- vous ?
- Comment pourrait-on mieux "rapprocher" la mairie de ses habitants ?
- Les élections communales de 2004. Déroulement ? Que pensez-vous de la nouvelle équipe élue ?

Questionnaire n°4 : pouvoirs paysans

TITRE / SUJET : pouvoirs

OBJET : percevoir la nature et tous les types de relations, de **rappports entre pouvoirs** paysans (traditionnels), pouvoirs étatiques et nouveaux pouvoirs communaux.

PERIODE : posé en 2002 et 2003

NOMBRE D'INTERROGES : 132

TYPE D'INTERROGES : élus, chefs traditionnels + quelques autres personnes ressources

CRITERES DE CHOIX :

- Sous-groupe 1 : maire, conseillers et personnel communal (42 personnes) ; échantillonnage exhaustif ; dans les quatre communes :
- Sous-groupe 2 : personnels administratif et technique, agents des ONG et autres « intellectuels » : 19 personnes ; échantillonnage aléatoire opportuniste ; dans les deux communes d'étude (Tambaga et Djidian)
- Sous-groupe 3 : encadrement traditionnel ; 47 personnes : échantillonnage aléatoire opportuniste dans tous les villages des deux communes,
- sous-groupe 4 : ruraux peu ou pas alphabétisés, paysans pour la plupart ; choix aléatoire opportuniste ; dans les quatre communes : 24 personnes ;

Dans la pratique et suivant l'interlocuteur, dans la mesure où nous restons dans la problématique des pouvoirs et de la gouvernance au sens large, il n'y a pas toujours eu de séparation formelle entre les éléments des questionnaires 3 et 4 ont souvent été sondés ensemble.

- La population villageoise : ethnie, religion,...
- qui sont les chefs ? , ceux qui dirigent ?
- chef de village et chef de terre sont-ils confondus ? Pourquoi ? Expliquez (pouvoirs respectifs, mode de fonctionnement,...)?
- Quel est le champ d'encadrement du pouvoir traditionnel ?
- Quel est le champ d'encadrement du pouvoir de la commune rurale ?
- Y a-t-il des relations entre le pouvoirs traditionnel et le pouvoir élu (entre le maire et les chefs de villages) ? Détaillez leur nature ?

- Lesquels sont vos référents les plus fréquents dans votre vie quotidienne ?

Quand vous adressez-vous, avez-vous recours à l'un et à l'autre ? Donnez des exemples, si possible en matière de gestion des ressources naturelles.

- Le pouvoir des chefs traditionnel a-t-il évolué durant la dernière décennie ?

Pensez-vous qu'il sera encore amené à évoluer ? et dans quel sens ?

- Décrivez la fréquence et la nature des relations entre ces deux types d'encadrement ?
- Est-ce une situation satisfaisante ? Comment pourrait-elle être améliorée ?
- Et les autres types de pouvoirs/encadrements ? chasseurs, etc... ?

Questionnaire n°5 :

TITRE / SUJET : le foncier, l'agriculture

OBJET : connaître les caractéristiques du foncier dans notre région d'étude

PERIODE : posé en 2002 et 2003

NOMBRE D'INTERROGES : 288

TYPE D'INTERROGES : tous types : majoritairement les chefs traditionnels, les chefs de terre et les paysans/agriculteurs;

ECHANTILLONNAGE :

- Sous-groupe 1 : maire, conseillers et personnel communal (11 personnes) ; choix : personnes maîtrisant bien le sujet ; dans les quatre communes,
- Sous-groupe 2 : personnel administratif et technique, agents des ONG et autres « intellectuels » : 34 personnes ; échantillonnage aléatoire opportuniste dans toute la région d'étude,
- Sous-groupe 3 : encadrement traditionnel ; 35 personnes : échantillonnage exhaustif dans les quatre communes
- sous-groupe 4 : 208 personnes ; ruraux peu ou pas alphabétisés, paysans pour la plupart ; choix aléatoire opportuniste, dans les quatre communes.

Questionnaire 6 : la gestion des ressources naturelles

Questionnaire n°6 destiné à connaître quelles sont les ressources naturelles en présence, leurs modes d'exploitation et de gestion, le niveau de pression exercé sur elles, les changements survenus,...

TITRE / SUJET : GRN

OBJET : connaître quelles sont les ressources naturelles en présence, leurs modes d'exploitation et de gestion, le niveau de pression exercé sur elles, les changements survenus,...

PERIODE : posé en 2002 et 2003

NOMBRE D'INTERROGES : 327

TYPE D'INTERROGES : utilisateurs des ressources naturelles.

ECHANTILLONNAGE :

- Sous-groupe 1 : paysans autochtones : 137 personnes (dont ruraux non agriculteurs : 14) dans les deux communes d'étude et essentiellement dans les 6 villages d'études ; échantillonnage aléatoire opportuniste,
- Sous-groupe 2 : navetanes ; 61 personnes ; dans les deux communes d'étude et essentiellement dans les 6 villages d'études ; échantillonnage aléatoire opportuniste,
- Sous-groupe 3 : dans les quatre communes essentiellement : transhumants ; 50 personnes (bergers : 38, propriétaires : 12): échantillonnage aléatoire opportuniste,
- sous-groupe 4 : essentiellement : chasseurs, 27 personnes ; choix aléatoire opportuniste.
- Sous-groupe 5 : femmes : dans les deux communes et essentiellement les 6 villages d'étude : 52 personnes (entretiens le plus souvent en petits groupes) ; choix aléatoire opportuniste.

- A qui appartiennent les terres du village ?
- Comment ont-elles été acquises ? Comment se transmettent-elles ?
- Comment s'acquièrent-elles ? (/présence ou non de réserves foncières)

- Quelles sont les ressources naturelles du village ?
- A qui appartiennent-elles ?
- Par qui et comment se fait l'accès et l'utilisation et la gestion ?

- + autres questions pour mieux comprendre les pratiques en matière de gestion traditionnelle des ressources naturelles : feux de brousse, de défrichage, de la divagation des animaux, pâture, de la coupe et de la taille des arbres, de cueillette et autres prélèvements, de chasse, vente de bois,

- Y a-t-il parallélisme entre droits d'usages du foncier et des ressources naturelles ?
- Lorsqu'un conflit apparaît au sein de la communauté, comment se règle-t-il ?
- Et lorsqu'il implique un "étranger" ?

- Y a-t-il des terres ou des ressources qui appartiennent à la commune ? , à L'Etat ?

- Quels rôle la commune joue ou pourrait jouer en matière de foncier et de gestion des ressources naturelles ?
- Comment améliorer la situation ?

- Quelles sont les spéculations que vous cultivez ? superficies, rotations, place des jachères, utilisation des intrants, du crédit, part des champs collectifs et des champs individuels,... ? Pour tout cela, quelle évolution (datées) avez-vous constaté ?
+ (le cas échéant), questions additives spéciales pour mieux cerner le phénomène du navetanat.

- Quelles ont été les évolutions dans cette situation depuis la colonisation ?
- Est ce que l'arrivée des ODR puis de la CMDT a changé quelque chose ?
- Qu'est ce que l'arrivée de la décentralisation (avec notamment la création des communes) a changé dans tout cela ?

- Y a-t-il des cas de ventes ou de location de terres ?
- Sur le foncier rural, existe-t-il des cas d'immatriculation ou simplement d'attribution de concessions rurales, de permis d'habiter (ou autres « papiers ») ?
Dans quelles proportion et quelle est l'évolution ?

Les questionnaires n°5 et 6 ont le plus souvent été confondus, car le foncier est le support des ressources naturelles (même si les droits sur l'un et sur l'autre sont souvent distincts).

Questionnaire n°7 : Systèmes de production

TITRE / SUJET : agriculture

OBJET : connaître les caractéristiques des pratiques agricoles

PERIODE : posé en 2003 et 2004

NOMBRE D'INTERROGES : 80

TYPE D'INTERROGES : 80 exploitations agricoles ciblées dans sept villages des communes rurales de Tambaga : Djinague (12 exploitations agricoles), Katabantakoto (14 exploitations agricoles), Kobaronto (14 exploitations agricoles), Kouloubou (7 exploitations agricoles) et Kantila (5 UPA) et de Djidian : Kabe (12 UPA) et Batimakana (16 UPA).

ECHANTILLONNAGE : en fonction de leur représentativité régionale (par niveau d'équipement) sur la base des statistiques CMDT, dont, par souci de simplification, nous avons repris la typologie précédemment décrite en quatre niveaux d'équipement.

En effet, selon le rapport annuel CMDT de la campagne agricole 2002-2003,

- 17 % des exploitations agricoles de la région CMDT appartenaient au type A. Proportionnellement, nous en avons donc choisis 14 dans notre échantillon,
- 55 % des exploitations agricoles appartenaient au type B (au nombre de 44 dans notre échantillon)
- le type C représentait en 2003, 11 % des exploitations agricoles (9 exploitations agricoles dans notre échantillon),
- le type D représentait en 2003, 17 % des exploitations agricoles (13 exploitations agricoles)

Pour les sélectionner, nous avons procédé ainsi :

- 1) sélection "sur papier" d'après les exploitations agricoles qui appartiennent aux différents types dans les sept villages,
- 2) Vérification terrain (en parallèle à la réalisation d'autres questionnaires),
- 3) ajustement avec un souci de représentativité de leur répartition par rapport à la réalité, notamment par village,
- 4) enquête terrain : questionnaire n°7.

Sur ces 80 exploitations agricoles enquêtées, trois (deux de type B et une de type A) ont été éliminées en phase préliminaire d'analyse (raisons : deux questionnaires trop incomplets et un totalement incohérent).

Le tableau ci-dessous présente les répartitions géographiques et par type d'UPA de notre échantillon de 77 UPA :

Tableau de correspondance du questionnaire n°7 :

Type d'UPA	Type A	Type B	Type C	Type D	TOTAL
Village d'enquête					
Djinagué	3	8	0	2	13
Katabantakoto	2	6	2	2	12
Kobaronto	2	8	2	0	12
Kouloubou	1	4	0	1	6
Kantila	0	2	1	2	5
Total Commune Tambaga	8	28	5	7	48
Kabé	2	6	1	1	10
Batimakana	4	8	3	4	19
Total commune Djidian	6	14	4	5	29
TOTAL	14	42	9	12	77

Ce septième et dernier questionnaire se distingue des six précédents. En effet, si les questionnaires 2 à 6 ne sont que des développements orientés du premier, le septième questionnaire s'éloigne du cœur du sujet pour s'intéresser à l'agriculture et aux systèmes de production.

Il s'agit de questions agricoles classiques (en tentant de faire le lien avec l'organisation sociale) et toujours dans une perspective temporelle : comment cela a évolué jusqu'à la situation actuelle)

- Population de l'UPA, actifs, âge et sexe, polygamie, ...
Personnes en exode ou exilées (lieu, durée, pour quelle raison, ...),
Associations de cultures, rotations et successions culturales, jachères
MPP (LAE et fumure organique),
- Bétail (autochtone et transhumant) : type et nombre, entretien, utilisation, motivation, mode d'acquisition, ...
- Pour chaque spéculation (particulièrement le tryptique : arachide, coton et sorgho+mil):
 - superficies, rendements, densités, ... (voir annexe 3)
 - niveau d'équipement (et type de matériel possédé), travail du sol, utilisation d'intrants,
 - Part et évolution des champs individuels et collectifs (pour les différents groupes d'âge et de sexe),
 - Par rapport aux scissions : âge de l'exploitation agricole et origine,
 - Utilisation de main d'œuvre : part de la familiale (intra et extra-UPA), étrangère, période, contrepartie, ...

Enfin, et pour chacune des principales cultures agricoles, nous avons réalisé, de manière systématique, la **fiche de recueil de données agricoles** (annexe 2), ce qui nous a fourni une masse de données agricoles.

ANNEXE 2 :

Fiche de recueil de données agricoles :

ANNEE :

DONNEES DE LA COMMUNE DE :

TYPE DE SPECULATION :

NOM DU VILLAGE	POPULATION (nombre)	PLUVIOMETRIE (mm/an)	SUPERFICIE (en ha)	PRODUCTION (en T/an)	RENDEMENT (en T/ha)	PRODUCTION PAR HABITANT (en T/an)

Observations :

TABLES DU TOME I

Tables des cartes :

Carte n°1 : Découpage communal du Cercle de Kita	pp.23 Tome I et 128 Tome II
Carte n°2 : Occupation humaine de l'espace du Cercle de Kita	p.25
Carte n°3 : Localisation des quatre communes d'étude dans le Cercle de Kita	p.28
Carte n°4 : Localisation géographique du Mali en Afrique	p.40
Carte n°5 : Localisation géographique de la région d'étude	p.41
Carte n°6 : Les voies de communication dans la région administrative de Kayes	p.42
Carte n°7 : Répartition spatiale de la pluviométrie dans le Cercle de Kita	p.50
Carte n°8 : Situation géographique des ensembles ethnico-linguistiques mandingues	p.59
Carte n°9 : principaux flux transhumants dans le Cercle de Kita	p.137
Carte n°10 : les anciens kafos de la région de Kayes	p.170
Carte n°11 : chronologie de l'extension spatiale des établissements humains à l'Est de la ville de Kita (Arrondissement de Kokofata)	p.173
Carte n°12 : chronologie de l'extension spatiale des établissements humains au nord ouest de la ville de Kita (arrondissements de Kita central et Djidian)	p.174

Table des tableaux :

Tableau n°1 : comparaison des caractéristiques de l'occupation humaine des deux sous régions d'étude	p.26
Tableau n°2 : Caractéristiques générales des communes rurales de Tambaga et de Djidian	p.29
Tableau n°3 : Caractéristiques générales des communes rurales de Bendougouba et de Kassaro	p.29
Tableau n°4 : comparaison de la pluviométrie décennale de différentes stations du Cercle de Kita	p.48
Tableau n°5 : précipitations utiles CMDT à Kita de l'année 1995 à 2000	p.49
Tableau n°6 : Evolution du nombre de la population du Cercle de Kita	p.63
Tableau n°7 : Evolution démographique comparée de quatre communes de la région d'étude.	p.66
Tableau n°8 : Evolution démographique dans l'Arrondissement de Djidian	p.66
Tableau n°9 : Evolution démographique de l'Arrondissement de Kokofata	p.67
Tableau n°10 : caractéristiques des exploitations agricoles de la région de Kita	p.96
Tableau n°11 : caractéristiques des exploitations agricoles de la région d'étude	p.98
Tableau n°12 : superficies régionales comparées par type de spéculation	p.102
Tableau n° 13: Répartition villageoise des navetanes dans la commune rurale de Tambaga	p.121
Tableau n°14 : répartition des navetanes par types d'exploitations agricoles	p.122
Tableau n°15 : récapitulatif des principales caractéristiques différentielles des deux types de navetanes	p.123
Tableau n°16 : effectif comparé du cheptel dans deux arrondissements du Cercle de Kita en 1994	p.128
Tableau n°17 : cheptels de nos quatre communes rurales d'étude en 2002-2003	p.129
Tableau n°18 : importance du cheptel par catégorie d'éleveur	p.131
Tableau n°19 : évolution de l'équipement agricole à traction animale dans le Cercle de Kita entre les campagnes agricoles 1989/1990 et 1994/1995	p.259

Table des graphiques :

Graphique n°1 : nombre moyen de jours de pluies par mois à Kita	p.46
Graphique n°2 : Evolution des totaux pluviométriques annuels de la station de Kita sur la période 1931-2005	p.47
Graphique n°3 : Evolution du cheptel de la commune rurale de Tambaga	p.128
Graphique n°4 : Recettes de transactions forestières du Cercle de Kita en F.CFA	p.216
Graphique n°5 : Evolution des superficies des principales productions agricoles dans le Cercle de Kita des années 1970 à 1992	p.254
Graphique n°6 : Evolution des productions annuelles des principales cultures dans la commune rurale de Tambaga entre 1996 et 2004	p.263
Graphique n°7 : Evolution des productions annuelles des principales cultures dans la commune rurale de Djidian entre 1998 et 2004.	p.263
Graphique n°8 : Evolution des rendements cotonniers au Mali de 1961 à 2004	p.285
Graphique n°9 : Evolution de la production cotonnière du Mali des années 1974 à 2006	p.286
Graphique n°10 : Evolution de la production cotonnière de la région CMDT de Kita de 1992 à 2005	p.286
Graphique n°11 : Evolution des prix d'achat aux producteurs des trois qualités de coton graine	Tome I p.292 et Tome II p.255
Graphique n°12 : Evolution des superficies des principales productions agricoles dans le Cercle de Kita de 1990 à 2000	p.297
Graphique n°13 : Evolution des productions annuelles des principales cultures dans la commune rurale de Tambaga entre 1996 et 2004	p.298
Graphique n°14 : Evolution de la proportion des quatre types d'UPA dans la région CMDT de Kita de 1995 à 2004	p.306

Table des photographies :

Photographie n°1: train en gare de Kita	p.43
Photographie n°2 : glacis d'épandage ou « bowé » aux environs de Kita	p.52
Photographie n°3 : noix de karité séchées	p.56
Photographie n°4 : transformation collective des noix de karité en beurre	p.56
Photographie n°5 : homme tressant le seco dans le village de Kouloubou	p.57
Photographie n°6 : jeune jachère dans la commune rurale de Djidian, 2002	p.82
Photographie n°7 : jeune champ dans la commune rurale de Kassaro, 2002	p.83
Photographie n°8 : après un feu précoce, à la périphérie de Kita	p.84
Photographie n°9 : brousse juste après le passage d'un feu précoce	p.84
Photographie n°10 : jeune champ de coton dont les arbres noircis portent la marque du feu.	p.86
Photographie n°11 : quelques semaines après un feu tardif	p.86
Photographie n°12 : dégâts aux arbres	p.87
Photographie n°13 : plants de sorgho arrivés à maturité	p.101
Photographie n°14 : enclos maraîcher « traditionnel »	p.109
Photographie n°15 : périmètre maraîcher de Kabe	p.111
Photographie n°16 : arbre mutilé près de Kita, 2004	p.140
Photographie n°17 : arbre excessivement taillé. Kita, 2004	p.150
Photographie n°18 : deux <i>luw</i> à Tambaga	p.165
Photographie n°19 : greniers à Batimakana, 2003	p.167
Photographie n°20 : hameau de culture	p.168
Photographie n°21 : arachide mises à sécher en tas à même le champ	p.242
Photographie n°22 : fleur de coton (gros plan)	p.270
Photographie n°23 : champ de coton en fleurs	p.280
Photographie n°24 : usine d'égrenage de Kita, 2003	p.290
Photographie n°25 : travail mécanique d'un champ situé entre Kita et Toukoto	p.294
Photographie n°26 : hersage tracté dans le village de Djinagué en mai 2003	p.303
Photographie n°27 : semis mécanique dans la commune rurale de Djidian, 2003	p.304

Table des schémas :

Schéma n°1 : Représentation paysanne de la chaîne de causes à effets des observations de la modification de leur milieu naturel	p.79
Schéma n°2 : Organisation des services techniques du Ministère de l'agriculture en 2003	p.218
Schéma n°3 : Organisation de l'ODIMO	p.250
Schéma n°4 : Organigramme de fonctionnement de la CMDT	p.288

Tables des documents :

Document n°1 : Cartes postales de Kita en 1888	p.142
Document n°2 : logo de la CMDT	p.281

TABLE DES MATIERES DU TOME I :

Résumés et mots-clé	p.2
Remerciements	p.4
Sommaire	p.5
Introduction	p.6

Chapitre 1. PROBLEMATIQUE ET METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

a) Définition des principaux termes employés	p.7
b) Les espaces d'expression des droits et encadrements paysans	p.14
b) Méthodologie de la recherche	p.20
- l'approche	p.20
- les échelles d'étude	p.22
- méthodologie de recueil des données	p.28

Chapitre 2. L'ESPACE GEOGRAPHIQUE DE L'ETUDE

a) Présentation géographique du milieu	p.40
- localisation géographique	p.40
- une région enclavée	p.42
- le climat	p.45
- le relief	p.51
- les sols	p.52
- la végétation	p.54
- la faune sauvage	p.58
b) Les Hommes	p.59
- les Malinkés	p.59
- croyances et religions	p.60
- la démographie : quelques données	p.63
- dynamique historique et spatiale de la population	p.65
- les mouvements migratoires	p.68

PARTIE I : DES ENCADREMENTS DUALS : p.76

I.A. LES ENCADREMENTS PAYSANS

Chapitre 3. LE SYSTEME DE PRODUCTION PAYSAN	p.76
a) Agriculture et ressources naturelles	p.77
b) Le système de production extensif	p.80

- la productivité de ce système	p.80
- la pratique de la longue jachère	p.81
- les défrichements	p.82
- les feux de brousse	p.83
c) Le coton : facteur d'intensification ou d'extensification des systèmes de production	p.88
- l'extension des domaines cultivés	p.88
- les intrants et l'extensification	p.89
- une extensification rationnelle ?	p.90
- extension et dépendances : les logiques sociales de l'espace	p.90
- des logiques compatibles ?	p.92
- la capacité d'adaptation-intégration des systèmes de production paysans à l'innovation agricole	p.93
d) Les exploitations agricoles	p.94
- nombre de personnes par UPA	p.95
e) Champs collectifs et champs individuels	p.98
- les champs collectifs	p.98
- les champs individuels	p.101
f) Le rapport champs collectifs/champs individuels	p.104
- l'importance grandissante des champs individuels	p.104
- l'évolution des règles coercitives des encadrements paysans	p.105
- les parcelles individuelles des femmes	p.106
- le riz pluvial	p.107
- les arbres	p.107
- les vergers fruitiers	p.107
g) Le maraîchage	p.108
- une activité ancienne	p.108
- les projets de développement ont permis des changements qualitatifs...	p.110
- et quantitatifs	p.110
- aux effets induits importants	p.110
h) Les pratiques sociales d'entraide	p.110
- les associations d'entraide non rémunérées	p.110
- les aides extérieures rémunérées	p.112
- l'évolution du travail collectif	p.113
- l'évolution dans la contrepartie des services rendus	p.113
- l'utilisation des fonds collectifs	p.114
i) Les navetanes	p.115
- les navetanes bambaras	p.118
- les facteurs responsables des divergences observées dans la répartition spatiale des navetanes	p.119
- les navetanes malinkés	p.121
- navetanes bambaras et navetanes malinkés : des caractéristiques distinctes	p.122
- une évolution récente	p.123

Chapitre 4. LES ELEVAGES PAYSANS ET NOMADES p.126

- a) L'élevage sédentaire p.127
 - éléments chiffrés p.127
 - la place de l'élevage dans le système traditionnel de production p.129
 - un rôle social important lors des mariages p.131
 - les animaux des femmes p.132
 - la divagation des animaux p.133
- b) Les conflits liés à la pratique de l'élevage p.134
 - les conflits entre agro-éleveurs autochtones p.134
 - l'interface entre les deux groupes d'éleveurs p.135
 - . caractéristiques de l'élevage transhumants p.135
 - . caractéristiques des pasteurs transhumants p.139
 - . les interrelations positives p.141
 - . les facteurs de déstabilisation p.144
 - . la détérioration des rapports intercommunautaires p.149

Chapitre 5. LA SOCIETE PAYSANNE ET LES ENCADREMENTS FONCIERS p.156

- a) La société paysanne p.156
 - les facteurs de différenciation sociale p.156
 - . le sexe p.156
 - . la primogéniture p.162
 - . la caste p.162
 - . l'appartenance au groupe p.163
 - l'organisation sociopolitique de l'espace p.164
 - . la cellule familiale p.164
 - . les caractéristiques de l'habitat p.166
 - . le processus d'extension spatiale p.170
 - . la mobilité des villages p.175
- b) Les encadrements paysans p.178
 - les caractéristiques du foncier dans la région d'étude p.178
 - . des droits emboîtés p.179
 - . le statut du sol p.180
 - . des principes régissant la maîtrise foncière p.182
 - . le rôle social des dons p.188
 - la chefferie villageoise et la chefferie foncière p.190
 - . la valeur sacré de la terre et ses pouvoirs p.190
 - . la chefferie villageoise p.191
 - . La place et le rôle du chef de terre p.194
 - . étude de cas p.196
 - les impacts de la CMDT p.200
 - . Des facteurs de changement absorbés par les systèmes d'encadrement paysans p.202

I.B. LES ENCADREMENTS ETATIQUES

p.206

Chapitre 6. CENTRALISME D'ETAT ET DUALITE JURIDIQUE p.206

- a) Le centralisme d'Etat p.206
 - domaine national, mise en valeur et propriété privéep.206
 - un état peu présent p.210
 - place et statut des droits paysans p.210
 - la position de l'Etat p.212
- b) Les problèmes inhérents au cadre légal de la GRN au Mali p.217
 - L'appareil d'encadrement étatique p.217
- c) Les problèmes internes au droit positif p.219
 - des défauts d'applications p.221
 - des non dits, des flous et des imprécisions p.221
- d) Le dualisme des systèmes juridiques p.223
 - les effets pervers de la pluralité juridique p.223
 - les pratiques nuisibles de certains agents de l'Etat p.226
 - vers une sécurisation du foncier et des ressources naturelles p.229
- e) Changements et enjeux du nouveau cadre décentralisé p.237
 - la place des instances paysannes dans le cadre juridique décentralisé p.237
 - l'exemple des textes forestiers p.238

Chapitre 7. KITA, CAPITALE DE L'ARACHIDE p.241

- a) L'ère coloniale p.242
- b) Les Opérations de Développement Rural p.244
 - l'intégration verticale p.245
 - l'intégration horizontale p.246
 - l'intégration étendue à l'ensemble du développement rural p.247
 - les problèmes communs aux ODR arachidières p.252
 - 1982-1984 : les années noires p.257
- d) Entre arachide et coton p.260
 - la phase transitoire p.260
 - pourquoi Kita ? p.261
 - un engouement moins massif qu'immédiat p.262
 - les facteurs de réticences p.264
 - la féminisation de la culture de l'arachide p.265
 - la place de l'arachide dans le système cotonnier p.266

Chapitre 8. L'ENCADREMENT DE LA CULTURE COTONNIERE p.268

a) Genèse de l'encadrement cotonnier	p.269
- l'époque de la transformation locale	p.269
- la culture commerciale de coercition	p.270
- la transition de l'après-guerre	p.272
- d'une culture reposant sur le travail forcé à une culture d'adhésion	p.274
- les raisons du succès	p.274
- l'indépendance nationale de 1960 : un changement ?	p.277
- une expansion fulgurante	p.279
- sous la Seconde République	p.279
b) Le système d'encadrement de la CMDT	p.281
- le projet Mali-sud	p.281
- les missions d'encadrement de la CMDT	p.284
- le succès de la production cotonnière par les chiffres	p.285
- l'organisation de l'encadrement de la CMDT	p.287
c) Les raisons du succès	p.291
- quelles sont les clés de la réussite du système CMDT ?	p.291
- l'intensification des systèmes de production	p.292
- la stabilisation du parcellaire	p.294
- la diversification des productions	p.294
- le système de production cotonnier a-t-il fait chuter la production céréalière ?	p.296
d) L'accès au crédit	p.299
- les critères d'octroi	p.300
- les deux formes de crédit	p.300
e) La mécanisation agricole	p.302
- un sous-équipement prononcé jusqu'en 1995	p.302
- CMDT et mécanisation : une progression très rapide	p.304
- Caractéristique de l'utilisation familiale du matériel attelé	p.305
f) L'évolution de l'élevage sédentaire	p.307
- Evolution quantitative	p.307
- L'encadrement de l'élevage	p.307
g) Le coton a amené de l'argent dans les campagnes	p.309

Annexes :	p.311
• annexe 1 : Les questionnaires d'enquête	p.312
• annexe 2 : Fiche de données agricoles	p.324

Tables du Tome I :	p.325
Table des cartes	p.325
Table des tableaux	p.326
Table des graphiques	p.327
Table des photographies	p.328
Table des schémas	p.329

Table des documents

p.329

Table des matières

p.330

Le Cercle administratif de Kita, région malinkée située à deux cent kilomètres à l'Ouest de Bamako, est demeuré longtemps très enclavé, et, jusque dans les années 1970, les différentes interventions étatiques n'ont eu que peu d'impacts sur la population rurale. De ce fait, le dualisme entre les deux systèmes d'encadrement : l'un étatique, donc officiel, et l'autre, paysan, mais constituant la référence des ruraux, est demeuré particulièrement fort dans la région de Kita.

Ce sont les Opérations de Développement Rural, arachidières jusqu'en 1995, puis surtout cotonnières, qui ont encadré les producteurs et leur ont apporté les moyens de production modernes permettant les cultures commerciales. Parallèlement, les années 1980, et surtout 1990, ont vu l'émergence de nouveaux pouvoirs locaux issus de « projets » de « gestion de terroirs villageois », mais qui n'ont guère bouleversé les encadrements paysans.

A la fin des années 1990, la décentralisation territoriale, par la création des collectivités locales dont les communes constituent le maillon de base, fait émerger dans le milieu rural un nouveau pouvoir : les élus locaux. Ce contre-pouvoir élu doit se faire une place au sein du dispositif déconcentré déjà établi et surtout, ne peut exister que par le transfert des pouvoirs de gestion détenus par les encadrements paysans. C'est tout l'enjeu de la réussite de la réforme de décentralisation, déterminée par son degré d'appropriation par les ruraux, lui-même dépendant des modalités de ce double transfert de compétences, dont l'objet clé semble être le pouvoir de gérer le foncier et les autres ressources naturelles.

*UNIVERSITE DE PARIS OUEST - NANTERRE – LA DEFENSE
ECOLE DOCTORALE MILIEUX, CULTURES ET SOCIETES DU PASSE ET DU PRESENT*

N° attribué par la bibliothèque :

THESE

pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITE PARIS OUEST –NANTERRE – LA DEFENSE

Discipline : Géographie humaine, économique et régionale

présentée et soutenue publiquement par

Eric IDELMAN

Décembre 2008

Titre :

Le transfert des compétences en gestion des ressources naturelles aux communes rurales de la région de Kita (MALI).

D'un encadrement étatique intégré à des logiques d'acteurs locaux.

Directeur de thèse :

Monsieur Jérôme MARIE, Professeur à l'Université de Paris X

JURY :

Madame Monique BERTRAND, Directrice de recherche à l'I.R.D.,
Monsieur Alain DUBRESSON, Professeur à l'Université de Paris X,
Monsieur Alain ROCHEGUDE, Professeur à l'Université de Paris I,
Monsieur Olivier BARRIERE, chercheur à l'I.R.D.

Tome II

SOMMAIRE DU TOME II :

Partie 2 : DES LOGIQUES D'ACTEURS LOCAUX :

A. LES AUTRES LOGIQUES D'ENCADREMENTS

- Chapitre 9. Déterminants externes
- Chapitre 10. Vers une gestion locale
- Chapitre 11. Emergence des pouvoirs décentralisés
- Chapitre 12. Fonctionnement de la décentralisation communale

B. LES TRANSFERTS :

- Chapitre 13. Modalités de transferts
- Chapitre 14. La filière cotonnière : le transfert de ses compétences en gestion
- Chapitre 15. Le cadre légal des transferts
- Chapitre 16. Réussir les transferts

CHAPITRE 9 :

Déterminants externes

Dans la première partie de cet ouvrage, nous avons abordé la problématique des transferts de compétences dans le cadre des encadrements étatiques et paysans. Il nous faut à présent étudier comment sont apparus d'autres types d'encadrements et quelles sont les incidences de ces nouvelles logiques et acteurs sur les encadrements précédemment décrits et donc sur la gestion des ressources naturelles.

Avant de nous pencher sur l'émergence de nouveaux pouvoirs locaux, il convient de se remémorer que **le « local » est largement influencé par des facteurs qui lui sont externes et sur lesquels les acteurs locaux n'ont qu'une très faible influence.** S'ils ne constituent pas l'objet central de cette étude, ces facteurs exogènes doivent être appréhendés car ils exercent une action certaine sur l'évolution de l'encadrement du milieu rural de la région, en particulier par le biais de la filière cotonnière.

Quels sont les facteurs et intervenants politiques, stratégiques et macroéconomiques qui influent sur ce pays, le Mali, et qui se répercutent sur le "local", objet de notre étude ? Quel est le lien qui est fait entre le développement économique et la démocratie ? Qui a décidé de privatiser la filière cotonnière malienne ? Pourquoi, comment et quand cela s'est-il réalisé ? En quoi le devenir de cette filière est-il lié au marché international du coton et à la production de la Chine et des Etats-Unis d'Amérique ?

Il nous faut donc aborder les facteurs macroéconomiques et géopolitiques du développement et du secteur cotonnier pour mieux saisir, non seulement les perspectives et problématiques de développement de la région rurale étudiée, mais surtout, ce qui nous intéresse en premier chef : pour mesurer les incidences de ces facteurs externes sur les processus de transferts de compétences. Après avoir montré le rôle des acteurs exogènes sur ces changements, nous étudierons la place et le rôle de ces nouveaux acteurs locaux de la "gestion locale" puis de la décentralisation, ainsi que et les effets de ces changements sur la gestion des ressources naturelles.

Commençons par rappeler les différentes phases des encadrements des projets de développement :

GUYON, G., 1990 distinguait trois grandes étapes dans l'évolution des « projets » de développement rural :

- les "projets productivité" sectoriels des années 1960 et 1970,
 - les "projets intégrés" des années 1980 (prolongés dans les années 1990),
 - une période qu'en 1990 GUYON sentait poindre en la qualifiant de "période des réorientations".
- Avec le recul que nous permet la vingtaine d'années écoulée, nous pouvons requalifier cette troisième phase de "projets de gestion de terroirs", dominés par la notion de "participation" villageoise et par le développement de la thématique de la gestion des ressources naturelles, dans les années 1980 et surtout 1990.

Nous y ajouterons une quatrième phase :

- les projets s'inscrivant dans la démarche de décentralisation (depuis la fin des années 1990).

Notons au passage que si, dans cette schématisation forcément réductrice, nous faisons apparaître ces phases de manière successive et différenciée, la réalité correspond plutôt à un passage enchevêtré. Si ce chevauchement apparaît déjà dans les périodes énoncées ci-dessus, il y a également un *continuum* logique entre les idéologies, la tendance observée étant que **la nouvelle approche remplace progressivement la précédente sans l'évincer totalement, mais plutôt en l'englobant dans un concept plus vaste.**

L'histoire de l'encadrement de projets commence bien avant la naissance du pays en 1960. Nous avons montré, dans la première partie de cet ouvrage, ce que fut l'interventionnisme colonial pratiqué par la France de 1890 à 1960 dans ce territoire d'Afrique de l'Ouest Francophone. BARRIERE, O., 1995 affirme que, dans l'esprit de la période coloniale, " les théories fonctionnalistes du développement des années 1950-1960 avaient pour hypothèse que tout changement structurel dans le tiers monde ne pouvait être qu'extérieur aux structures locales." BASSET, T.J., 2002 montre comment l'image d'un monde rural paysan qui dépend d' « experts du développement » venus de l'extérieur est utilisée à la fois par la Banque Mondiale et la CFDT pour légitimer leurs interventions et leurs pratiques. Cette image, ainsi que les indicateurs économiques (évolution des surfaces cultivées, des rendements et de la production) montrant une croissance forte, sont bâtis sur un ensemble de préjugés qui construisent le discours sur le développement, cotonnier notamment, comme moyen de lutte contre la pauvreté.

Le foncier est situé au cœur de la problématique de cet ouvrage. Or, nous avons montré, par les expériences d'enregistrement foncier, que les actions impactant le foncier malien dépendent de concepts occidentaux et de logiques économiques internationales. Pour bien comprendre ce contexte et les dynamiques qui s'exercent sur notre région d'étude, il nous faut donc pénétrer dans le champ du macroéconomique et du géopolitique, par le biais, notamment, d'un exemple qui concerne fortement le milieu rural kitois : la filière cotonnière.

Les PAS et leurs impacts :

Depuis les années 1980

Le Mali entre dans l'UEMOA (Union Economique et Monétaire Ouest africaine) en 1984. En 1986, est lancé un Programme de Réformes Economiques dont le but est d'accroître le poids du secteur privé au dépend de celui du secteur public. Le Programme d'Ajustement Structurel du Secteur Agricole (PASA) entre en vigueur au Mali en 1988. En janvier 1994, le Franc CFA est dévalué de moitié : (1 F.CFA = 2 F.CFA), dans le but d'augmenter les exportations et de diminuer les importations. L'amélioration générale de la capacité concurrentielle doit mener à une croissance plus élevée, au plein emploi et à des conditions socio-économiques améliorées. Ainsi, les produits d'exportations tels que de l'or, l'élevage et le coton bénéficient largement de cette dévaluation. La balance commerciale des paiements devient provisoirement excédentaire.

Cependant, les effets de cette dévaluation monétaire ne sont pas positifs pour tout le monde. En effet, si elle a permis à la CMDT de réduire subitement son déficit (qui s'élevaient à 7 milliards de F.CFA en 1993), il semble que les producteurs à la base n'aient que faiblement profité des effets de cette dévaluation. Ainsi, nous verrons ci-après que les cours internationaux du coton ont chuté fortement depuis 1994 et que la dévaluation a multiplié le prix des intrants par deux, d'où une envolée des coûts de production. En outre, les urbains ont vu s'envoler les prix des produits manufacturés importés : une inflation plutôt élevée (12-15 %) a été ressentie et les importations n'ont pu être réduites en raison du manque de produits de substitution.

Les premiers PAS (Plan d'Ajustement Structurel) sont instaurés au Mali en 1981. En 2008, le Mali est dans son quatrième PAS. L'aide des IFI (Institution Financière Internationale) se traduit désormais sous la forme de ces PAS qui se renforcent progressivement pour devenir des PASR (Plan d'Ajustement Structurel Renforcé) à caractère contraignant, visant à infléchir la politique économique du pays : la politique économique interventionniste doit être délaissée au profit d'une libéralisation économique. BERTRAND, A., in LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B confirment que ce sont les : "impératifs de l'ajustement structurel qui demandent "moins d'Etat". Selon "Les Echos" datés du 04/01/2006 : « La politique de désengagement de l'Etat malien des sociétés à capitaux publics a débuté en 1988 avec la mise en œuvre du Programme du secteur des entreprises (...) ». Le même journal montre l'important coup d'accélérateur vers une plus grande libéralisation de l'économie qui s'est opéré après le changement de régime survenu en 1991 : « Entre 1990 et 2002, les principales liquidations et privatisations ont porté sur le reliquat du secteur industriel public (Itéma, Sonatam, SMPC, Sepom) et le secteur des transports publics (Comanav, transports et services aériens). La CMDT, les Aéroports du Mali, la Sotelma, la Sonarem sont les cibles du programme de privatisation amorcé en 1999 par les autorités maliennes. » Enfin, l'acte de cession de 80 % des actions de HUICOMA (Huilerie Cotonnière du Mali) au Groupe malien TOMOTA est signé en juin 2005 pour un montant de 9 milliards de F.CFA. Selon LEMARCHAND, R., 1998, "Qui dit ajustement structurel dit démantèlement des entreprises publiques, contraction des dépenses sociales, dégraissage de la fonction publique et appui au secteur privé." Les PAS inciteraient à investir dans des activités commerciales à fort retour de capitaux, au détriment des services publics. Nous évaluerons cette affirmation par les exemples ci-après. En outre, l'inscription des actions de l'Etat malien dans les PAS inciterait à une privatisation des terres. Ainsi, pour LE

ROY, E., 1998, la "propriété privée exclusive et absolue comme condition de la sécurité foncière est "inscrite dans les PAS sous la forme d'une conditionnalité majeure déterminant les conditions de l'octroi de l'aide financière internationale et de la poursuite de l'assistance technique,...". Selon LE BRIS, E. 1994 : "De l'Etat et le foncier dans les années 1980, la question clé des années 1990 est devenue " la Banque Mondiale et le foncier".

Si ces observations paraissent justes, on peut aussi penser que la propriété privée n'implique pas plus de sécurité foncière et ne constitue donc pas un préalable au développement. Les exemples de ruraux refusant la reconnaissance légale de leurs droits fonciers ne manquent pas. Leurs craintes sont probablement justifiées car, outre le problème social que peut poser la fixation d'une limite physique, obtenir un titre foncier peut ouvrir la voie à une taxation, voire à une expulsion pour dette, si la terre sert de caution à des prêts d'équipements, par exemple.

Examinons les effets des PAS à l'aide d'exemples.

Prenons tout d'abord celui de la privatisation de la Régie des Chemins de Fer du Mali (RCFM) :

Le rachat de la RCFM par la société privée « Transrail » en octobre 2003 a conduit au licenciement d'environ 600 agents avec la suppression de leurs droits sociaux et a provoqué la **fermeture des deux tiers des gares**. En l'absence d'une liaison routière goudronnée entre Kita et Bamako (en cours de réalisation à l'été 2007), ces suppressions de dessertes ont privé des milliers de ruraux riverains de la voie ferrée de leur principal moyen d'échanges, accentuant fortement leur enclavement et précipitant la faillite de nombreux petits commerçants. Prenant l'exemple de la gare de Badinko, située entre Bamako et Kita, TOURE, B., 2004 décrit une situation critique, allant jusqu'à parler de "ville morte". En effet, la population du Cercle de Kita avait progressivement afflué vers cette principale voie de désenclavement de la région et y avait fondé un habitat permanent. De nombreux villages, tels Badinko, se sont créés et ont prospéré grâce au commerce ferroviaire. L'activité de nombreuses personnes reposait sur ce moyen de locomotion jusqu'à son arrêt soudain en 2003. Aujourd'hui, nombre de paysans et de commerçants se sentent lâchés et trahis par l'Etat. TOURE 2004 cite, par exemple, le cas d'une commerçante d'arachide aujourd'hui ruinée ainsi que des produits maraîchers qui "pourrissent dans le champ". Auparavant, les trains de voyageurs étaient principalement empruntés par des commerçantes privées, faisant des navettes entre Bamako et Dakar. Or, la majorité d'entre elles avaient un parent travaillant dans la société et ne payaient pas leur billet. Si privatiser le réseau ferré a peut-être permis de réduire cette pratique, nous avons constaté que le service voyageur ne s'est pas amélioré : inconfort, retards chroniques,... En revanche, cela a indéniablement eu des **effets très préjudiciables sur les moyens de déplacement et donc sur l'activité commerciale de la population**. L'objectif économique de la nouvelle société l'incite à mettre l'accent sur le transport international des marchandises au détriment du transport des passagers. Ici, la recherche de la rentabilité maximale de l'activité dans l'optique de maximiser les profits de l'entreprise a été brutalement substituée à la logique de service public.

Prenons ensuite le cas de l'Office du Niger.

Organisme public alors moribond, son démantèlement s'est notamment traduit par une sécurisation foncière des colons. **La libéralisation du commerce du riz a engendré une forte augmentation du revenu agricole des paysans et de la production rizicole au Mali.** En 1984, soit deux ans après celle de l'arachide, intervient la libéralisation totale du marché des céréales. Si, selon DERLON, J.-P., 1995, directeur de l'aménagement de terroir à la CMDT, "la fluctuation des marchés agricoles frappe tous les produits et aucun ne peut garantir de revenus stables aux exploitants.", en revanche, la forte progression de l'ensemble des productions agricoles maliennes depuis cette période est indéniable, comme nous l'avons précédemment mis en évidence. Cette augmentation des productions s'explique largement par le fait que les prix d'achat aux producteurs ont été augmentés. En effet, auparavant, les paysans n'étaient pas enclins à produire au-delà de leurs propres besoins vivriers. Ces prix bas permettaient aussi à l'Etat central de maintenir un faible niveau de salaires à ses (trop ?) nombreux fonctionnaires. Il convient de ne pas oublier qu'avant ces réformes, l'Etat du Mali était très dirigiste, qu'il exerçait un contrôle complet sur le commerce, réalisé par des organismes d'Etat, comme la SOMIEX, qui fonctionnaient très mal et que la situation économique et alimentaire avait été globalement très difficile de 1960 à 1983. MARIE, J. (communication personnelle) nous précise qu'en 1982, au Mali, il était parfois difficile de trouver du pain. Même si les conditions de vie restent dures pour beaucoup, la population malienne a donc vu son niveau de vie fortement augmenter depuis 1985, preuve que, **sur le plan économique, les PAS ont eu des effets bénéfiques.**

Au regard de l'évolution malienne depuis 1960, et pour **dépasser le débat très franco-français opposant systématiquement le secteur public au secteur privé**, on peut penser que :

- d'une part, il était indispensable, dans les années 1960 et 1970, que l'Etat crée des sociétés publiques, les grandes sociétés privées étant alors quasi inexistantes. Force était donc de créer, par une politique volontaire et interventionniste, un secteur public fort. Les huileries auraient-elles été créées par le secteur privé si le secteur public n'avait pas anticipé ? De plus, seul l'Etat avait les missions (de service public) et les capacités (grâce aux aides extérieures) d'investir massivement dans les infrastructures en milieu rural.

- d'autre part, à partir des années 1980, il est compréhensible qu'il soit préférable que ces grandes entreprises passent progressivement sous gestion privée, afin d'améliorer leur efficacité et donc leur rentabilité et leur compétitivité. **La question fondamentale n'était pas, comme le laisse entendre nombre d'auteurs critiques, dans le choix dual opposant privé et public, mais de trouver, dans une démarche pragmatique, les moyens de créer une activité économique là où il n'y en avait que peu et où les infrastructures étaient presque inexistantes.** Il faut aussi se remémorer que le problème était de faire sortir ces Etats africains d'un modèle de développement construit sur la rente, ce que BAYARD nomme la "politique du ventre" et qui pénalisait le développement de l'économie nationale. Toutefois, si les impacts positifs semblent indiscutables en ce qui concerne les entreprises publiques pénalisées par leur structure lourde et inefficace, comme l'Office du Niger, on montrera ci-après que les effets des PAS sur la CMDT, au moins dans la région de Kita, sont largement préjudiciables au fonctionnement de l'entreprise et au développement rural de la région.

Si le développement économique a des effets induits positifs sur le développement rural, notamment par l'augmentation du niveau de vie des ruraux, les investissements de l'Etat ne sont pas réalisés dans des domaines qui ne rapportent pas de devises mais qui sont pourtant fondamentaux

pour le développement du pays, comme l'éducation et la santé. Nous avons souvent observé que les services scolaires et sanitaires, demeurent dans des états déplorables. De plus, les politiques d'ajustement structurel ont eu un coût social et le prix à payer par une partie de la population a parfois été très lourd. **Les impacts des PAS sont donc contrastés et nuancés. Leurs effets globalement positifs sur la gestion économique des entreprises ont des effets humains localement très préjudiciables.**

Du rapport économie/démocratie :

De la dépendance :

Dès les années 1980, l'aide extérieure devient structurelle et permet à l'Etat malien de fonctionner. D'après le document MDR 2003 de vulgarisation du Schéma Directeur du Développement Rural (SDDR), de 1993 à 1998, sur 57 milliards de F.CFA consacrés au secteur rural malien, 78 % proviennent de l'extérieur et 22 % du financement national. Les données de la Direction Nationale du Plan révèlent que, de 1993 à 1998, 78 % du financement du secteur forestier provient de l'extérieur (dont 95 % pour le seul « investissement »). De même, nous verrons que dans le cadre de la mise en oeuvre de la décentralisation au Mali, le Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales (FICT) est alimenté par huit bailleurs de fonds. Relevons au passage que cette situation n'est pas propre au Mali. Ainsi, BOUTINOT, L. et DIOUF, C.N. 2005, constatent, au Sénégal, "une forte dépendance par rapport aux financements extérieurs. Pas moins de 75 % des financements proviennent des bailleurs de fonds". L'Etat sénégalais supporte 25 % des dépenses de fonctionnement ; mais, dans la rubrique des investissements, les financements des bailleurs de fonds apparaissent pour 44 milliards, soit 95 % des montants globaux d'investissement, contre 4,8 % pour l'Etat et 0,2 % des investissements pour les Collectivités locales. Dans ces Etats, le financement du processus de décentralisation et les finances des collectivités territoriales proviennent donc largement des bailleurs de fonds.

Cependant, le fait que **le budget de l'Etat du Mali soit essentiellement financé par des ressources externes** n'est pas surprenant. Cela apparaît même **un mal nécessaire** pour ce pays classé parmi les plus pauvres du Monde. Il ne faut pas oublier que la colonisation n'a guère investi ni développé l'activité économique. Or, c'est justement l'activité économique qui permet à un Etat, s'il est bien géré, de disposer de ressources pour investir ; et les Etats sahéliens ne disposaient que de très peu de fonds propres pour réaliser ces investissements. En d'autres termes, **dans les années 1980, le Mali avait besoin d'une impulsion initiale externe pour « décoller », c'est-à-dire pour pouvoir enclencher une dynamique économique positive.** En effet, les Etats pauvres ne peuvent devenir complètement autonomes dans ce domaine que s'ils ont déjà atteint un certain niveau de développement, ce qui n'est pas encore le cas du Mali. A partir de ce moment, on les appelle des pays émergents, comme certains Etats d'Asie du Sud Est et d'Amérique Latine.

Le Mali était, selon BLANDA, S, 1995, "le pays le plus endetté de l'Afrique sahélienne en 1992". Des auteurs comme LE ROY E. et LE BRIS E. décrivent comment, à partir des années 1980, cette dette devient l'instrument du Nord pour imposer au Sud un nouveau rapport de force.

LUQUIAU, C., 2002 décrit **l'ingérence des IFI dans la politique intérieure malienne** : " Les bailleurs de fonds et autres organismes prêteurs confient des devises au Mali et s'octroient un droit

de regard sur la gestion de leur argent, et donc, entrent dans le champ politique." Parce que **c'est celui qui finance qui décide des projets de développement, l'Etat n'a pas les moyens d'imprimer une orientation stratégique qu'il aurait lui-même conçu et souhaité.** De par l'objet des financements qu'ils octroient, le pouvoir des bailleurs réside essentiellement dans la capacité d'orienter les actions de l'Etat, comme, par exemple, le maintien de la CMDT dans le giron de l'Etat. On a mis en évidence que le projet Mali-Sud fut l'occasion pour les grands organismes financiers du développement d'expérimenter à l'échelle d'une vaste région le concept de développement intégré. Les exemples comparés de la Guinée Conakry et du Zimbabwe démontrent qu'un Etat ne peut décider de ses propres orientations que lorsqu'il en a les moyens.

De nombreux auteurs pensent que le Mali perd de sa souveraineté en étant contraint d'accepter les PAS. A l'instar de TRAORE, D. Aminata, 1999, de plus en plus d'Africains déplorent le "diktat" et le "chantage au développement" exercé par les IFI (Institutions Financières Internationales) sur les Etats africains, ne laissant finalement pas au peuple représenté par ses dirigeants le choix de décider de ses propres orientations. Une phrase du journal satirique "Le Marabout" n° 10 de juillet 2002 résume bien ce courant de pensée : "Les grandes puissances occidentales aiment le Mali comme les dames patronnesses leur pauvres : assez fauchés pour ne pas leur faire concurrence dans les réunions mondaines et assez disciplinés pour appliquer leurs préceptes jugés universels."

Toutefois, si les relations Nord-Sud s'inscrivaient de manière absolue dans ce rapport de force, nous n'observerions pas des évolutions africaines aussi différentes que celle du Mali et de la Guinée, du Kenya et du Zimbabwe. Aujourd'hui l'origine des bailleurs de fonds se diversifie : la Chine, le Japon, l'Arabie saoudite, la Banque Africaine de Développement avec son Fond Africain de Développement qui a notamment permis de financer le PADDER), la Banque Islamique de Développement (finançant par exemple le crédit d'intrants de la filière cotonnière malienne) interviennent de plus en plus au Mali, alors qu'auparavant les bailleurs étaient essentiellement européens. Le Gouvernement malien a donc la possibilité de solliciter différents partenaires financiers pour réaliser un investissement. Par exemple, lors de la construction d'un deuxième pont sur le fleuve Niger à Bamako, la France et l'Union européenne n'ayant pas répondu favorablement à la hauteur des subventions demandées, le Mali s'est tourné vers l'Arabie Saoudite. Le jeu des relations entre bailleurs de fonds et pays pauvres s'en trouve donc modifié. **L'influence des bailleurs sur la direction des affaires du pays se manifeste donc beaucoup moins aujourd'hui** qu'il y a une vingtaine d'années.

Par ailleurs, la dépendance des Etats africains ne se marque pas tant sur le plan économique que sur le plan politique. En effet, que la France ait des Etats « amis » qui votent comme elle à l'ONU et dans les grands organismes internationaux semble avoir longtemps contribué à justifier son siège de membre permanent au Conseil de sécurité.

La "consigne de décentralisation"

Quels liens les acteurs internationaux établissent-ils entre propriété, libéralisme économique, démocratie, et émergence d'une gestion locale décentralisée ?

En juin 1990, lors de la Conférence de La Baule, la France, par la voix de son Président de la République François MITTERRAND, conditionne son aide en Afrique à l'instauration de la démocratie locale. Ouverture, démocratie, décentralisation et développement local participatif sont alors imposés comme contrepartie de l'aide au développement. Les conférences et accords qui suivent, comme le sommet France Afrique de la "bonne gouvernance" de Ouagadougou en 1995 ou les accords de Cotonou de l'an 2000 fixant le cadre de coopération entre l'UE et les Etats ACP, vont dans ce sens. BLANDA, S., 1995, explique comment "les Etats-Unis font désormais de la démocratisation le principal critère de sélection des bénéficiaires de programme d'aide à l'Afrique." Par conséquent, la plupart des Pays d'Afrique de l'Ouest engagent, parfois sans grande conviction, un processus de démocratisation : multipartisme, décentralisation,... LUQUIAU, C., 2002 montre que **la décentralisation est une condition d'attribution des prêts** de la Banque Mondiale. HUMBEY, C., 2003 confirme que : " En 1990, la démocratie et la décentralisation sont posées comme conditions de l'aide au développement et constituent les principaux critères d'attribution des prêts de la Banque Mondiale et du Fond Monétaire International".

Au Mali, après le changement de régime de 1991, pour les nouveaux dirigeants du pays ainsi « guidés » par les représentants des IFI, démocratisation doit plus que jamais¹ rimer avec libéralisation économique. Pour FELIX, J., 1996, les IFI voient dans la démocratie "un outil au service du marché" et les organismes de développement y voient un "vecteur de développement local". Pour la Banque Mondiale, **l'objectif premier était de réduire les prérogatives de l'Etat**, qui se traduisaient, comme on l'a montré précédemment, par une situation économique difficile pour la population, par la privatisation des sociétés et des services. Secondairement, la « bonne gouvernance » issue de la réalisation de la décentralisation démocratique devait constituer un cadre favorisant le développement économique et rural par la participation de la « société civile ». On disait naguère : développez l'économie et cela permettra de construire la démocratie. On dit aujourd'hui : construisez la démocratie et cela va entraîner le développement économique. **De conséquence, la décentralisation devient une condition du développement économique.** Il y a donc une inversion des perceptions.

Voyons à présent l'impact de ces facteurs externes sur la filière cotonnière de notre région d'étude.

¹ car la libéralisation économique est engagée au Mali depuis 1982.

La filière cotonnière :

Après avoir souligné la confrontation des logiques de la CMDT et de la Banque Mondiale sur le plan international, nous présenterons les modalités de préparation de la privatisation de la CMDT au Mali.

Les problèmes de la filière cotonnière malienne sont anciens :

La CMDT connaît des difficultés depuis plus de vingt ans. La première « révolte » organisée des producteurs du Mali-Sud remonte à la campagne 1981-1982 où, en réaction aux abus persistants de certains agents CMDT autour de la pesée du coton, les paysans refusent de livrer leur production. Puis c'est surtout la crise cotonnière mondiale de 1984 qui révèle la fragilité des mécanismes de la filière intégrée. La campagne 1985/1986 fait ainsi apparaître un déficit de 8,7 milliards de F.CFA. La CMDT doit alors réduire l'offre cotonnière par le biais de quotas villageois. Une réflexion de fond est alors engagée en mai 1988 à travers un séminaire sur l'avenir de la filière coton au Mali. Elle aboutit à la mise en œuvre, en novembre 1989 du premier Contrat Plan Etat-CMDT. Celui-ci s'inscrit dans le cadre plus global de l'ajustement structurel de l'économie malienne et de l'agriculture : le Programme d'Ajustement Structurel du Secteur Agricole (PASA). DERLON, J-P., 1995 confirmait que : "De 1985 à 1994, plusieurs crises cotonnières ont révélé la fragilité de la filière, et menacé le paysannat des zones cotonnières. L'activité a pu se maintenir grâce à des subventions massives de la France et des Pays-Bas. (...) La durabilité du coton a été sérieusement menacée en ce début des années 1990 (...), notamment en raison d'un mauvais choix de changement de variété cotonnière détournant certains clients comme les Pays-Bas. (...) Le problème demeure aujourd'hui". Les problèmes de malversations et la grande crise cotonnière de 1999/2000 qui pénalisa lourdement la production cotonnière malienne, seront développés plus avant.

Système CFDT contre système Banque mondiale :

Deux idéologies du développement :

Pour la Banque Mondiale, l'objectif premier est de réduire les prérogatives de l'Etat par la privatisation des sociétés et des services. Dans les années 1980 et 1990, le système intégré de la CFDT précédemment décrit est de plus en plus critiqué et combattu par la Banque Mondiale. Si, dès la seconde moitié des années 1980, les deux acteurs semblent s'accorder sur la nécessité d'une réforme des filières cotonnières, leurs visions des modalités pour y parvenir divergent fortement. Il existe deux approches de la libéralisation de la filière coton : la libéralisation sans intervention de l'Etat préconisée par les IFI, et, la libéralisation avec une intervention de l'Etat soutenue par la Coopération Française et la CFDT, cette dernière option induisant le maintien du système de développement intégré. La CFDT et la Coopération Française soutiennent la libéralisation, à condition qu'elle prenne en compte les spécificités des pays cotonniers et qu'elle ne brise pas brutalement des institutions dont le fonctionnement lui semble satisfaisant. Ces tenants de la filière coton craignent que les opérateurs privés soient plus soucieux du bénéfice des sociétés (qui peut en effet être important) que du réel développement de la filière, et qu'ils laissent périr les sociétés en cas de retournement de la conjoncture économique. Enfin, signalons d'ores et déjà que d'autres

facteurs peuvent interférer, comme le poids des subventions occidentales à leurs producteurs et les cours mondiaux du coton fibre.

Ce "bras de fer" entre géants se traduit par une guerre ouverte entre les deux parties qui s'affiche notamment dans leurs revues trimestrielles spécialisées que sont "Coton et Développement", la revue de la CFDT et "Perspectives cotonnières" produite par la Banque Mondiale. Les extraits suivant le montrent : "les filières intégrées sont beaucoup plus efficaces que les filières non intégrées (...) l'intégration est probablement la meilleure voie, sinon la seule, pour assurer conjointement à l'agriculteur les différents services nécessaires et suffisants pour garantir sa production."² A l'inverse, l'argument majeur de la Banque Mondiale est d'accuser un système de taxation au détriment des producteurs : " La viabilité du modèle malien tient essentiellement au fait qu'il permet de taxer les producteurs et d'accumuler des bénéfices lorsque les prix à l'exportation sont élevés et de compter sur l'appui budgétaire de l'Etat lorsque les prix mondiaux sont déprimés (...) La part des prix à l'exportation revenant aux producteurs est restée parmi les plus faibles du monde (...)."³ La Banque mondiale affirme donc que l'approche intégrée prônée par la CFDT est un modèle sous optimal qui prive le producteur d'une partie de la valeur ajoutée qui devrait lui revenir en système concurrentiel. Si cette affirmation est partiellement exacte, elle a cependant le tort de ne pas mentionner qu'une partie de cette valeur ajoutée revient aux producteurs, d'abord par le système de la prime de commercialisation, ensuite sous la forme des investissements réalisés par la CMDT ou de services sociaux payés par l'Etat. FOCK AH CHUEN, M., 1994 relève également cette "tendance trop marquée de la Banque (Mondiale) à ne considérer que les aspects économiques" et à faire séparer les volets coton et développement rural. De plus, la Banque Mondiale se réfère essentiellement à des exemples anglophones (où le contexte est, à bien des égards, différent : agriculture irriguée, vente principalement sur le marché intérieur,...). Elle envisage alors deux scénarios de démantèlement de la filière coton malienne : une libéralisation avec privatisation brutale dont le résultat serait de casser la société cotonnière en plusieurs morceaux (comme en Côte d'Ivoire) ou une libéralisation avec privatisation rampante (comme au Bénin) où on maintient le monopole de la société en la vidant progressivement de son contenu. Elle retiendra finalement la première solution. La Banque Mondiale ne sort-elle pas de son rôle lorsqu'elle impose un modèle aux Etats ?

Deux stratégies de développement économique :

C'est dès la mise en place des PAS au début des années 1980 que la CMDT a dû commencer à "résister" à la pression des IFI qui demandaient à l'Etat malien de s'engager sur la voie de la privatisation de la filière cotonnière en mettant fin au monopole administratif de la CMDT en matière de fourniture d'intrants et à son monopole⁴ en matière d'achat du coton. La "libéralisation" de la filière cotonnière débute dans les années 1980, alors que la Banque Mondiale constitue un des principaux bailleurs de fonds de la deuxième phase (1984-1989) du projet Mali-Sud 2. Elle fait alors pression sur le Gouvernement malien au point de **conditionner son aide au développement du Mali à la libéralisation de sa filière cotonnière**. Si le principe du prix d'achat garanti est maintenu, il est désormais « ajusté » au prix mondial et au prix de cession des intrants. Dans le but

² Revue (de la CFDT) « Coton et Développement » N°226 du 04 avril 1992.

³ *Perspectives Cotonnières* (Bulletin trimestriel de la banque Mondiale sur les enjeux et les options de réforme politique dans la filière coton), « Le système de monopole administré à l'ère de la concurrence et de la mondialisation », mars 2000.

⁴ Marché sur lequel on trouve une multitude d'offres face à un demandeur unique.

de réduire les dépenses publiques de l'Etat, la Banque Mondiale obtient l'arrêt du subventionnement des intrants agricoles. Le Gouvernement malien est contraint d'accepter l'indexation des prix des intrants agricoles sur les prix du marché mondial, provoquant une réduction de leur utilisation par les producteurs se traduisant elle-même par des baisses de fertilité et une multiplication des attaques par les insectes. Outre l'indexation des prix du coton-graine sur les prix du marché, les institutions de Bretton Woods demandent l'éclatement des monopoles des sociétés cotonnières, et ce, afin d'autoriser la concurrence à tous les niveaux de la filière.

Face aux difficultés précédemment évoquées auxquelles la filière doit faire face, **la Banque Mondiale exerce des pressions pour que la société cotonnière malienne se focalise sur son rôle de production et de commercialisation au détriment du développement rural dans son ensemble.** Les financements et la comptabilité des branches coton et développement rural sont dissociés dès le début des années 1990 au sein du projet Mali-Sud 3. Le financement de cette troisième phase est même conditionné à la signature d'un Contrat Plan liant l'Etat à la CMDT fixant les objectifs pour les deux types d'activités avec précision des moyens fournis. Le Contrat Plan Etat-CMDT signé en novembre 1989 marque donc une nette remise en cause de la stratégie du développement rural intégré. La Banque Mondiale fait pression pour qu'y soit inscrit le recentrage des activités sur les systèmes de production cotonniers, la plus grande libéralisation des cours du coton et des intrants et, déjà, une ouverture du capital de la société cotonnière. Ces objectifs de restructuration de la filière cotonnière malienne seront réaffirmés dans les contrat-plans de 1994 et 1999, mais sans que cela se traduise beaucoup concrètement. La CMDT devient alors une sorte de "maître d'oeuvre" de l'Etat pour le développement rural des régions où elle encadre la production cotonnière. Elle change même de statut juridique en 1989 pour devenir une société anonyme d'économie mixte à vocation industrielle et commerciale. Si ce changement est officiellement réalisé pour lui permettre de mieux commercialiser le coton, cela doit également lui permettre de dégager de plus grands bénéfices. Dès lors, l'activité coton devra s'autofinancer et l'activité développement rural sera prise en charge par l'Etat. Pourtant, nous pensons que les deux volets sont intimement liés et que c'est justement leur caractère intégré, leur encadrement indissocié, qui fait le succès de la méthode d'intervention de la CFDT-CMDT. Interrogé en 1998 sur la perspective de la privatisation, Monsieur KEITA, PDG de la CMDT affirmait dans "Le Monde Diplomatique" de septembre 1998 : « Je ne vois pas un seul investisseur privé impulser le développement des pistes rurales. Je ne le vois pas organisant l'adduction d'eau, l'aménagement des bas-fonds agricoles et la formation des paysans. » Cela semble être aussi l'opinion des Gouvernements maliens qui, au-delà des pertes financières que cela occasionnerait pour l'Etat, jusqu'au début des années 2000, ne posent d'actes concrets ni en direction d'un démantèlement de la filière intégrée, ni vers la préparation de sa privatisation.

Dès la seconde moitié des années 1990, le "modèle CFDT" décrit précédemment n'existe donc plus nulle part sous sa forme originelle. Les sociétés cotonnières délaissent progressivement des activités qui n'ont guère à voir avec le noyau dur de leur activité en sous-traitant, par exemple, les secteurs du transport et des intrants. Dans les années 1990, les compagnies cotonnières ivoiriennes et béninoises sont privatisées sous la contrainte des IFI. Malgré cela, leur production stagne alors que la compagnie malienne augmente sa production chaque année. Le Mali fait alors figure de dernier résistant parmi une légion de convertis. Ses bons résultats en terme de production et de rendements permettent à la CMDT (soutenue à la fois par la CFDT, l'Etat français et l'Etat malien) de résister aux pressions croissantes de la Banque Mondiale. En effet, parmi les pays cotonniers d'Afrique de l'Ouest, c'est au Mali que la part du capital de la compagnie nationale détenu par la CFDT est la plus importante : 40 % contre 30 % pour la CIDT de Côte d'Ivoire, 20 % à la SODEFITEX du

Sénégal, 34 % à la SOFITEX du Burkina-Faso et 17 % à Coton Tchad. Les excellents résultats de la campagne 1996-1997, ainsi que les difficultés des filières les plus libéralisées (le Bénin et la Côte d'Ivoire) donnent d'abord raison à la CFDT-CMDT. Selon BENAMOU, Y., 2005, "la Banque Mondiale accepte en 1999 un traitement différencié des secteurs cotonniers selon les situations nationales."

Depuis les années 1990, la majorité des exportations du coton ouest-africain allant vers les pays asiatiques et non plus vers l'Europe, les autorités françaises utilisent désormais le discours sur le développement pour démontrer que le « système CFDT » est capital pour l'économie rurale et le développement de l'Afrique noire. L'argument privilégié de la CFDT est « pourquoi changer un modèle qui fait ses preuves ? », tant il est vrai que le « système CFDT-CMDT » a fait la preuve de son succès. Jusqu'à la fin des années 1980, la Banque mondiale elle-même arrivait à la conclusion que la stratégie de développement mise au point doit être réformée mais ne devrait pas être démantelée en raison de la compétitivité de ce système de production. Finalement, **la filière cotonnière malienne n'est pas démantelée dans les années 1990. La stratégie de développement intégré de la CMDT est maintenue tant qu'elle fait la preuve de son efficacité, c'est-à-dire jusqu'au creusement des déficits de la société cotonnière à la fin des années 1990.**

Dès la fin des années 1990, le secteur cotonnier entre en crise et la CMDT est confrontée à de multiples et importants problèmes :

- la baisse des cours mondiaux (voir ci-après) : ils chutent de 46 % entre 1997 et 1999 ! La chute des cours mondiaux s'accroissant et se prolongeant, le déficit de la filière se creuse chaque année d'avantage (d'environ vingt milliards de F.CFA par an⁵). La chute des cours mondiaux du coton-fibre conduit à une impasse financière au titre du crédit de campagne 1999/2000 (qui s'élevait à 34,4 milliards de F.CFA).

- les problèmes de "mauvaise gestion" de l'entreprise :

L'histoire de la CMDT est entachée de problèmes de « mauvaise gestion », euphémisme local devant être traduit par **malversations et détournements de fonds**. En l'an 2000, une action en justice entraîne l'inculpation d'une dizaine de dirigeants de la CMDT (dont le président Drissa KEÏTA), suite à des manœuvres de détournements massifs, notamment par un système quasi-institutionnalisé de surfacturation. Ces malversations et gaspillages effectués au niveau de la société cotonnière se traduisent par la disparition de ses capitaux propres et un état de quasi faillite pénalisant la défense du système d'encadrement intégré face aux pressions des IFI. Comme les prix aux producteurs sont garantis, c'est-à-dire artificiellement maintenus à un coût élevé, la CMDT encaisse des déficits croissants. Selon "Le Républicain" du 08/11/2004 : « C'est suite à un audit commandité par la Banque Mondiale en 1998 que la gestion du géant de l'or blanc fut mise à nue avec un déficit de 57 milliards de F.CFA. » Depuis lors, la CMDT est dans le collimateur de la Banque mondiale qui n'a cessé de réclamer sa privatisation. Cette exigence⁶ est même devenue en 2002 une conditionnalité de l'aide budgétaire que l'institution financière accorde au Mali. Il semble que ces malversations aient été pratiquées, sinon de manière systématique, au moins de façon courante à la fois par les agents de base (détournement d'une partie de l'argent des AV), les cadres de la CMDT, notamment par le biais de surfacturation de matériel et jusqu'aux plus hauts dirigeants

⁵ 28, 5 milliards de F.CFA pour l'exercice 1999, 21 milliards de F.CFA pour celui de 2000,...., d'après DEMBELE et TRAORE, 2002.

⁶ La CMDT devait être privatisée avant la fin 2003.

de la CMDT (les sommes détournées pouvant alors être plus importantes). Ce dernier type de malversations semble perdurer. Ainsi, un article daté du 8 mars 2005 du quotidien « Le Républicain » relatait que : "plus de la moitié du coton ivoirien (quelque 220.000 tonnes de coton graine sur un total de 400.000), produit dans le nord de la Côte d'Ivoire aurait été vendue en 2004 au Mali et au Burkina où il est mieux rémunéré : le kg de coton graine est acheté (en Côte d'Ivoire) entre 160 et 180 FCFA (0,24 et 0,27 euro) alors qu'au Burkina et au Mali, il est à 210 FCFA (0,32 euro). Deux semaines auparavant, le même journal rapportait que : « L'ancien président-directeur de la Compagnie malienne de développement des textiles (CMDT) ainsi que six cadres de la société ont été inculpés et écroués dans le cadre d'une enquête sur l'achat "illégal" de coton ivoirien ayant causé à la CMDT un préjudice d' "au moins 508 millions de FCFA (soit plus de 770.000 euros). La combine a consisté à acheter du coton ivoirien en jouant sur les fluctuations des prix, et ensuite à vendre ce même coton à la CMDT. Du coup, des paysans maliens se sont retrouvés avec leur coton sur les bras et qui est aujourd'hui avarié ».

- les irrégularités climatiques et la pluviométrie médiocre, pénalisent les rendements.
- le boycott paysan lors de la campagne agricole 1999-2000 a entraîné une baisse de près de 50 % de la production et contraint la CMDT, pour relancer la production, à augmenter le prix d'achat du coton. Ce dernier, fixé de façon consensuelle entre la CMDT, les producteurs et l'Etat est encore, en 2004, maintenu à 210 F.CFA le kg. Ce prix élevé, s'il arrange les producteurs et stimule la production, vu la conjoncture internationale, aggrave encore le déficit de la CMDT.
- le retard dans le paiement du coton. Ce retard devient très marqué à partir de l'année 2003. Durant la campagne agricole 2003/2004, le coton n'a pas été enlevé comme normalement par la CMDT des silos villageois à partir du mois de décembre et nous avons vu les premières pluies (avril-mai) frapper les silos villageois de la région de Kita. Or, le paiement n'intervient qu'après la pesée au village et l'enregistrement à l'entrée en usine d'égrenage... Nous avons vu que cela engendrait un changement de comportement chez les navetanes. Ces problèmes se sont manifestés en 2004 et après. Ainsi, durant la campagne agricole 2007/2008, le retard accusé dans le paiement du coton aux producteurs est la principale cause du début de boycott des semis dans les régions de Sikasso et de Bougouni.

L'Etat participe alors beaucoup à la couverture du déficit de sa société cotonnière. L'Essor n°14871 du 06/01/2003 nous rapporte les propos du Ministre TRAORE disant que, entre les années 2000 et 2003, l'Etat a injecté dans la CMDT 230 milliards de F.CFA en subventions, prêts et garanties de prêts. Le même journal fait état du chiffre de 135 milliards de F.CFA que l'Etat aurait injecté dans la CMDT entre les années 2003 et 2008. C'est d'ailleurs un des principaux reproches que fait la Banque Mondiale au Mali et qui justifie, selon elle, sa privatisation. Il peut paraître étonnant que la CMDT soit en déficit si l'on considère que les paysans maliens ne touchent que 40 % du prix de vente du coton. Ainsi, le prix d'achat du coton graine (aux producteurs) était, en 2006, de 160 F.CFA le kg, alors que le prix de vente du coton fibre sur le marché international était d'environ 600 F.CFA le kg. Ce dernier écart doit toutefois être minimisé par le fait que le rendement coton fibre/coton graine est d'environ 42 % (ce qui équivaldrait à payer 381 F.CFA le kg de coton fibre aux paysans), le différentiel étant perçu par l'Etat. Par exemple, lors de la campagne agricole 2005/2006, le Mali a produit 534 143 Tonnes de coton graine transformés en 223 390 Tonnes de

coton fibre, ce qui, revendu à 600 F.CFA le kg, lui a permis de générer des recettes cotonnières directes d'un montant d'environ 134 milliards de F.CFA (soit plus de 200 millions d'euros !). A ce produit de la vente du coton fibre s'ajoutent les taxes d'exportation pour environ un tiers de la valeur de la vente du coton-fibre, soit environ 100 millions d'euros. Ainsi, à la fin des années 1990, les recettes cotonnières constituaient aux alentours de 40 % du budget global de l'Etat, soit environ 300 millions d'euros annuels (sur un budget national d'environ 750 millions d'euros).

Selon un haut responsable de la CMDT interrogé sur la question, la redistribution de ces sommes serait la suivante : l'Etat conserverait directement environ 30 % de cette somme pour son fonctionnement propre (dont une partie est utilisée pour combler le déficit de la CMDT). Les 70 % restants seraient retournés à la CMDT pour assurer le paiement du coton graine aux producteurs (40 %), le fonctionnement de la filière (10 %) ainsi que les missions de développement rural pour le compte de l'Etat (10 %). Les 10 % restants iraient aux actionnaires de la société, notamment français. Cette répartition schématique qui prévalait à la fin des années 1990 change actuellement au détriment de l'Etat (et des investissements dans le développement rural) et au profit des producteurs, de la société cotonnière et de ses actionnaires.

Au niveau de la répartition du capital de la CMDT dans le cadre de sa privatisation, selon l'Essor n°15912 du 13/03/2007, « les opérateurs stratégiques garderont les 67 %, les cotonculteurs se partagent 10 à 15 % et les salariés 2 %. L'Etat avec un poste d'administrateur détiendra 10 % du capital. Les 6 à 11 % du fond social reviendront aux privés maliens, particuliers et banques. »

Les graves difficultés rencontrées par la CMDT, longtemps présentée comme l'exemple le plus achevé de l'approche filière intégrée, portent un rude coup aux défenseurs de ce système.

Cette crise renforce la thèse de la Banque mondiale selon laquelle le système actuel n'est plus viable et que le seul salut possible est dans le démantèlement et la privatisation de la filière. Au crépuscule du vingtième siècle, les prises de positions des deux camps se radicalisent. L'opposition, jusqu'ici indirecte, devient frontale. Opposée au schéma de privatisation de la CMDT adopté par le Gouvernement malien sous la pression de la Banque mondiale, la CFDT introduit en 1997 une demande d'arbitrage auprès du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), qui appartient pourtant au groupe de la Banque Mondiale. Bien que son argument formel soit un vice de procédure, en réalité, la CFDT y défend sa vision selon laquelle seule l'approche intégrée de la filière coton en garantit le développement durable. On peut également penser que la CFDT défend aussi ses intérêts économiques. En effet, morceler la structure de production créerait une compétition néfaste dans les pays producteurs africains, au profit des concurrents étrangers et donc au détriment des activités de sa filiale de commercialisation : la COPACO. Les tensions croissantes entre la Banque Mondiale et la CFDT s'amplifient au point que le Président Jacques CHIRAC lui-même aurait plaidé auprès du président de la Banque Mondiale pour que le système de la CFDT ne soit pas démantelé en Afrique de l'ouest. Cette intervention illustre que **l'enjeu dépasse celui des seuls profits de la compagnie cotonnière pour déborder largement sur celui du maintien de l'influence économique et politique de la France** sur ses anciennes colonies. En effet, l'engagement de la France dans le coton ouest-africain est lié à un intérêt politico-économique visant à maintenir son influence dans une partie du continent perçue comme relevant historiquement de son pré-carré et sortant progressivement de son orbite, notamment en raison des politiques de libéralisations économiques et des PAS imposés par les IFI.

Au début du vingt-et-unième siècle, les perspectives de la filière cotonnière malienne sont au plus mal. Même un document MDR (Ministère du Développement Rural) de vulgarisation du très

officiel SDDR (Schéma Directeur du Développement Rural) évoque une « crise profonde au niveau de la filière avec baisse drastique de la production cotonnière ... ».

La Banque Mondiale est le principal promoteur du concept de développement intégré dans les années 1970, comme nous l'avons montré à propos des deux premiers projets Mali-Sud. Cependant, à la fin des années 1980, elle en devient un des principaux pourfendeurs, n'hésitant pas à mettre dans la balance son aide au développement afin que les Etats concernés acceptent de dissocier les fonctions et les financements des volets de production cotonnière et de développement rural. **Confrontées aux difficultés internes et externes de la filière cotonnière et face aux pressions croissantes de la Banque Mondiale, en 2001, la CFDT-CMDT, l'Etat français et l'Etat Malien, sont alors contraints d'accepter de préparer la privatisation dans le cadre de la libéralisation de la filière.**

Le "feuilleton à rebondissements" de la privatisation de la CMDT

Un décret de février 2001 crée la Mission de Restructuration du Secteur Cotonnier (MRSC). Du 16 au 19 avril 2001 se tiennent des Etats Généraux réunissant les différents acteurs de la filière cotonnière. Ils se concluent par l'établissement d'une « Lettre de politique de développement du secteur coton » adoptée par le Conseil des Ministres du 06 juin 2001 et qui définit les lignes directrices d'une réforme du secteur coton. Extrait de cette lettre : « Le Gouvernement reste fidèle à sa politique de libéralisation de l'économie se traduisant par un désengagement de l'Etat des activités productives, industrielles et commerciales au profit du secteur privé et des collectivités locales ». Parmi les stratégies, l'on trouve en premier lieu le « recentrage de la CMDT autour des activités liées au système coton » passant par « le désengagement progressif de la CMDT des missions de service public ... avec, dans chaque cas, les mesures d'accompagnements appropriées ; le désengagement de la CMDT de l'encadrement ; le désengagement progressif de la CMDT des fonctions d'approvisionnement en intrants chimiques et équipements ; la poursuite du désengagement de la CMDT de la fonction transport ; (...) ». Il y est préconisé, outre l'**abandon des missions de service public de la CMDT**, le renforcement des capacités des producteurs et l'ouverture de son capital. Le Plan d'Actions qui en découle (amendé par le Conseil des Ministres le 03 octobre 2001) ouvre nettement la voie au démantèlement de la filière cotonnière malienne et à la privatisation de sa société parapublique. Il préconise notamment la **création de 3 ou 4 sociétés d'égrenage par la vente du patrimoine actuel de la CMDT à des investisseurs privés**. Il prévoit la réduction des effectifs de la compagnie, la réorganisation du dispositif d'encadrement (appelé ensuite "restructuration"). Cette « rationalisation de l'utilisation des ressources humaines » se traduit par un important plan social. Cette réforme du secteur coton se donne pour objectif principal de maîtriser et de réduire les coûts de production afin de rendre le coût de revient de la fibre plus compétitif sur le marché mondial. Extrait de la Lettre : « Le Gouvernement s'engage à libéraliser les deux secteurs coton et oléagineux et à les ouvrir à la concurrence afin d'améliorer leur compétitivité, leur rentabilité et de mieux valoriser les produits dérivés. » Enfin, cette Lettre de politique de développement du secteur coton prévoit une : « étude sur l'organisation future du conseil agricole en zone cotonnière ».

Une "commission de transfert" du Ministère du développement rural élabore un " Plan de désengagement progressif de la CMDT des missions de service public" assorti d'un calendrier de

transfert des missions et projets aux structures classiques de l'Etat et aux collectivités territoriales. Le tout est transmis à la Banque Mondiale fin avril 2002. **Le « recentrage » de la CMDT sur sa mission première de développement de la filière cotonnière se traduit par un désengagement brutal de l'essentiel de ces missions de développement rural. La gestion des ressources naturelles est un des secteurs qui en a subi les conséquences.** A titre d'exemple, le PAE Kita, projet de la CMDT appuyé par des fonds et une assistance technique allemands, agissant dans le domaine de la gestion décentralisée des ressources naturelles a été subitement sorti de la CMDT en 2002 pour être placé sous la tutelle de la DNAER (Direction Nationale de l'Aménagement et l'Équipement Rural). De même, la section "génie rural" de la CMDT se borne dès lors à entretenir grossièrement les pistes existantes afin de permettre l'évacuation du coton. A partir de 2002, en raison du recentrage des missions et des restrictions budgétaires, les seuls modules de formation maintenus sont ceux liés au système de production coton et aux CPC (Coopératives). L'alphabétisation, censée être autofinancée par AV/CPC est, malgré la sensibilisation par l'encadrement pour l'organisation des sessions, quasi inexistante sur le terrain.

De plus, dans une moindre mesure, **le recentrage est aussi géographique**, puisqu'en mai 2002, la CMDT se retire de ses régions septentrionales de San et de Tominian.

Le changement d'appellations des titres et des services à l'intérieur de la CMDT illustre bien ce recentrage. Ainsi, en 2003, la DDR (Division du Développement Rural) est rebaptisée DPA (Division de la Production Agricole). De même au niveau de l'unité d'encadrement de base, les ZDR et ZAER sont devenues des ZPA (Zone de Développement Agricole). **La CMDT affiche alors clairement qu'elle tourne le dos au développement rural. Lors de notre présence à Kita, de 2001 à 2004, nous avons donc assisté à la fin du système de développement intégré tel que pratiqué depuis une vingtaine d'années par la CMDT.**

Depuis 2002, ce sont des transporteurs privés qui assurent les fonctions d'approvisionnement en intrants "non stratégiques", effectuent la totalité de l'évacuation du coton-fibre vers les ports. Ils interviennent aussi dans le transport du coton-graine des champs vers les usines. Mais ces acteurs des sous-filières déjà privatisées, pénalisés par leur manque de savoir-faire et de moyens, ne sont pas en mesure de fournir la même qualité de service que la CMDT, comme l'illustre, ces dernières années, les retards récurrents dans l'approvisionnement des producteurs en intrants et dans l'enlèvement du coton-graine des silos villageois.



Photographie n°28 : benne et silo remplis de coton-graine, commune rurale de Djidian, 2003.

En bref, en 2001, les activités de la CMDT sont redéfinies autour de trois axes stratégiques :

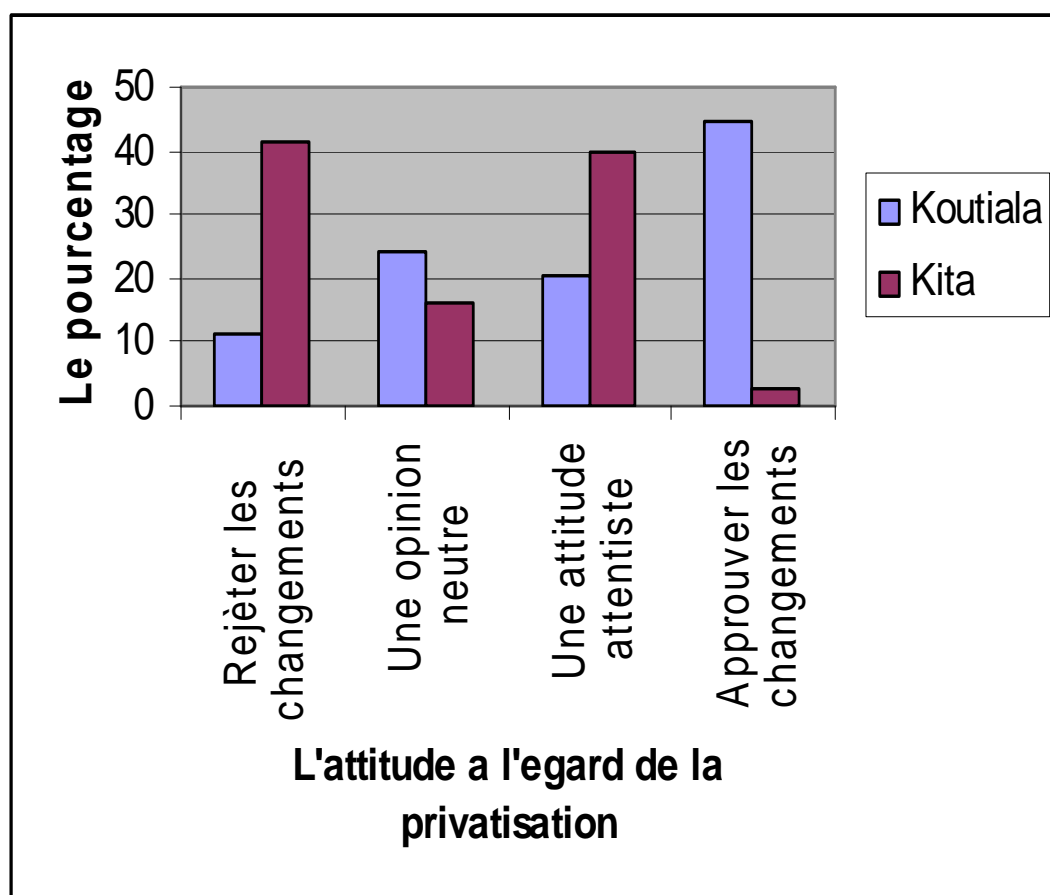
- Recentrage de la CMDT autour de la filière coton (et des autres spéculations rentrants directement en rotation avec la culture cotonnière), les autres activités relevant du service public étant transférées aux groupements de producteurs et aux privés ;
- Participation et responsabilisation des paysans à la filière ;
- Libéralisation de la filière (fin du monopole de la CMDT).

Toutes ces mesures devaient initialement être effectives « en 2001-2002 » ; mais beaucoup d'entre elles ont pris du retard (comme le plan social et la restructuration rendue effective à Kita en 2003). D'autres mesures de cette Lettre pour le Développement du Secteur Coton, telles les "mesures d'accompagnements appropriées" et le transfert de responsabilités aux « collectivités locales », n'ont pas encore été mises en œuvre.

Vu la brutalité (manque de préparation et de mesures d'accompagnement, notamment dans le transfert des compétences) avec laquelle les décideurs occidentaux des IFI ont imposé la privatisation de la filière cotonnière au Mali, on peut même se demander si, plus ou moins consciemment, ces décideurs n'ont pas fait le cynique calcul suivant : même si la libéralisation de la filière cotonnière malienne ne réussit pas, la baisse de la production cotonnière qui en résultera sera de toute façon avantageuse pour les producteurs occidentaux. En effet, on peut penser que c'est ce même type de raisonnement terrible qui a poussé, vingt ans auparavant, les décideurs de ces mêmes institutions, à libéraliser la filière de l'arachide, avec les conséquences négatives que l'on a mises en évidence à Kita.

Une privatisation contrainte

La privatisation et la libéralisation de la filière se font, à Kita au moins, contre la volonté de la majorité des producteurs et de leurs représentations syndicales. Ainsi, dans la Lettre pour le Développement du Secteur Coton de 2001, il apparaît que : " les producteurs ont réaffirmé leur attachement à la CMDT dans sa forme actuelle (et on y reconnaît que) le statut actuel des organisations paysannes ne leur permet pas d'entrer au capital de la CMDT ". Il faut également signaler que l'attitude des producteurs eu égard aux changements en cours dans la filière (réorganisation interne, transfert de compétences, privatisation,...) n'est pas homogène sur l'ensemble du territoire malien. En effet, les OPA (Organisations Professionnelles Agricoles) de Kita les voient d'un bien plus mauvais œil que ceux du Mali-Sud, comme le montre PANHUIS, L., 2005 qui a mené en 2003 une enquête comparative (sur 167 UPA) dans les régions de Kita et de Koutiala. Le graphique n°15 ci-dessous laisse ainsi apparaître que si, à Koutiala, 44 % des producteurs de coton pensent que la privatisation de la CMDT est une bonne chose, seuls 3 % des producteurs de coton de Kita pensent que ce changement est positif. A l'inverse, si 42 % des producteurs de coton de Kita "rejettent les changements" en cours, ce taux n'est que de 11 % à Koutiala.



Graphique n°15 : attitude des producteurs de coton de Kita et de Koutiala en 2003 à l'égard de la privatisation de la CMDT. Source: PANHUIS, L., 2005

Nous avons identifié avec Lotte PANHUIS que ces différences importantes sont dues à la meilleure préparation et structuration des OPA de Koutiala, dont la CMDT renforce les compétences depuis trente ans (alphabétisation fonctionnelle, formation en gestion,...). Elles sont donc certainement plus « fortes » et plus à même d'assurer la gestion des opérations cotonnières de base que celles de Kita. Par conséquent, ces contrastes régionaux sont directement liés au degré d'ancienneté de l'encadrement de la filière coton par la CMDT. A Koutiala, la filière est ancienne et les paysans ont acquis un savoir-faire qui leur permet d'évoluer rapidement hors encadrement CMDT. A l'inverse, Kita est une filière cotonnière jeune (depuis 1995) et qui ne peut pas encore être autonome. On retrouve bien là le rôle fondamental de l'Etat, décrit ci-avant, comme initiateur des transformations en créant et renforçant des structures de productions là où elles n'existaient pas. **Ce n'est que lorsque ces structures sont matures qu'elles peuvent devenir autonomes et être privatisées.**

Nos observations se trouvent d'ailleurs renforcées par des études de terrain réalisées entre 2003 et 2006 au sein des filières cotonnières par des étudiants d'AgroParisTech, montrant que seuls les gros producteurs ont les moyens de se désengager du coton. Le problème concerne donc la masse des "moyens" producteurs qui sont largement dépendants du système CMDT (alors qu'il ne se pose même pas pour les plus petits) qui n'ont pas réussi à intégrer ce système. **La dynamique de privatisation en cours est donc beaucoup plus favorable dans les régions qui sont encadrées par la CMDT depuis des décennies que dans les régions d'encadrement plus récent,** car c'est aussi dans ces vieilles régions cotonnières que l'on retrouve la plus grande proportion de "gros" agriculteurs, c'est-à-dire ceux qui ont eu les moyens de diversifier leur système de production, en y intégrant l'élevage, l'arboriculture de vergers, jusqu'à pouvoir se passer, pour les d'intrants, du crédit de campagne de la CMDT. S'il semble en effet pertinent que les producteurs africains recherchent des voies de diversification, le problème est que les exploitations plus pauvres sont dépendantes des crédits de campagnes de la CMDT pour l'achat des intrants et ne peuvent donc pas sortir aisément du système coton.

De plus, nous avons clairement ressenti chez les producteurs de Kita une plus grande aversion générale pour les changements et surtout une moindre confiance dans ceux qui s'inscrivent dans les logiques libérales en cours. En effet, nous avons montré précédemment que la libéralisation du cours de l'arachide suivi de l'arrêt de son prix garanti a provoqué l'effondrement de l'économie de la région dans les années 1980. En bref, ils craignent que les mêmes causes produisent les mêmes effets sur le coton que sur l'arachide.

En 2008, à la veille de la « filialisation » de la CMDT, L'Essor fait état des revendications des producteurs de coton qui ne se sentent pas assez associés à la préparation de ce changement majeur dans l'organisation de leur filière. Ils dénoncent notamment le refus de l'Etat de les impliquer dans les différentes étapes du processus de privatisation et regrettent leur non implication dans le comité technique de suivi. Ce sentiment de n'être pas associé, écouté et que leurs préoccupations ne sont pas prises en compte, mêlé à leurs inquiétudes vis-à-vis du comportement des futurs repreneurs, a abouti au boycott en 2008 d'une partie des semis du coton dans les régions de Sikasso et de Bougouni.

Cette orientation vers la privatisation incite, du reste, les paysans à renforcer leur structuration en organisations paysannes (OPA) et en syndicats revendicatifs pour mieux défendre leurs intérêts. Les bailleurs de fonds, quant à eux, considèrent que le Mali ne met pas assez vite en place les réformes qu'ils jugent nécessaires. Ainsi, il est recommandé dans la Lettre de politique de développement du secteur coton de 2001 que le prix du coton-graine soit indexé sur les cours mondiaux « avant fin décembre 2001 » ; mais cela n'a pas été appliqué jusqu'en 2005. Ils financent de multiples études

ayant pour but d'actualiser la stratégie de l'Etat et de préparer un plan d'actions. **La CMDT se trouve alors dans une situation d'interface de plus en plus inconfortable où elle doit concilier à la fois les intérêts et les revendications des bailleurs de fonds avec ceux du lobby, de plus en plus fort, des producteurs de coton.**

En avril 2002, alors que **la privatisation de la CMDT devient une conditionnalité de l'aide financière que la Banque Mondiale accorde au Mali**, un « Plan de désengagement progressif de la CMDT des missions de service public » est établi. Il indique qu'à compter de la campagne 2002/2003, la CMDT met fin aux subventions sur les intrants chimiques. Il indique aussi que 133 postes d'agents qui se rapportent aux missions de service public de l'entreprise (pistes rurales, hydraulique villageoise, gestion de terroir, aménagements hydro-agricoles, animation féminine,...) doivent être supprimés. Finalement, le licenciement (partants volontaires uniquement) de l'année 2003 touche 596 agents de la CMDT (soit 12% de son effectif total) et le coût de ce "plan social" est de 7,77 milliards de F.CFA. Mais la diminution de l'effectif de l'encadrement CMDT (par sa moindre "intégration" horizontale) rend moins efficace le système global. FOCK AH CHUEN, M, 1994 nous rapporte que, déjà au début des années 1990, la question du recentrage de l'activité de la CMDT avec son corollaire de réduction du personnel provoquait la démotivation et l'immobilisme des agents d'encadrement. Nous avons clairement ressentis à la CMDT Kita en 2003 que les agents de la CMDT qui demeuraient en poste (parfois en ayant dû changer de poste) voyaient diminuer leurs moyens de travail et surtout vivaient dans l'incertitude de leur avenir. La longue situation transitoire et incertaine de leur société dans le cadre de la privatisation programmée s'est traduite par une **démotivation d'ensemble des agents CMDT, dans l'exercice de leurs fonctions**. Certains nous ont confié qu'ils avaient la sensation de n'être que des éléments d'une société cotonnière que l'on vendait au plus offrant. Tout en demeurant en poste, beaucoup cherchaient alors un autre travail, vivant dans l'éventualité de leur licenciement. Le manque d'efficacité et de résultats qui découlent de cette ambiance de travail vient alors renforcer l'argumentation d'inefficacité utilisé par la Banque Mondiale pour justifier la privatisation, ce qui fait dire à certains cadres de la CMDT que la Banque Mondiale a de tout temps perturbé le fonctionnement de la société pour finalement pouvoir crier à son inefficacité. Ils parlent de "coup monté" par les IFI contre leur société publique et ne croient pas en la réussite d'une société privée épurée d'une partie importante de son personnel.

Si les importantes difficultés de la filière cotonnière malienne ne laissent d'autre choix au Gouvernement malien, déjà engagé dans les PAS, que de suivre les injonctions des IFI et de s'engager dans la restructuration de la CMDT en vue de sa privatisation, il "traîne les pieds", et, au-delà de l'acquiescement de façade, ne pose aucun acte concret pour préparer la privatisation de la CMDT jusqu'en 2002, comme l'illustre la note d'appréciation sur « la situation actuelle des défis et enjeux de la filière coton du Mali » du 10 juin 2005 de Mr. Graig DAVID, Directeur des Opérations pour le Mali de la Banque mondiale, dont "L'indépendant" du 11 juin 2005 nous rapporte quelques extraits : « Ce processus de privatisation progressive prévue par la Lettre de politique de développement du secteur coton, malgré la mise en place d'un plan social à la CMDT a été bloqué par le Gouvernement malien au motif de ne pas vouloir être accusé de brader les industries nationales à des intérêts étrangers ». La position de l'Etat malien est également clairement résumée par les propos du Président A.T. TOURE, rapportés par ORSENNA, E, 2006 : « La privatisation, d'accord. Il paraît que nous n'avons pas le choix. Mais je ne laisserai pas la Banque mondiale casser notre filière entière par trop de précipitation. Il nous faut du temps. »

De plus, **si l'Etat retarde la privatisation de la CMDT, c'est aussi pour bénéficier le plus**

longtemps possible des revenus qu'il tire de la vente du coton. En effet, en 2007, le coton est le deuxième produit d'exportation du Mali. Sa filière fait vivre 3,5 millions de Maliens représentant le tiers de la population active, sans compter que 40 % de la production céréalière du Mali provient de cette région cotonnière. Nous avons précédemment souligné que, dans les années 1990, plus de 40 % des revenus de l'Etat, soit plus de 300 millions d'euros (soit un peu moins de 200 milliards de F.CFA), provenaient de la filière cotonnière, notamment *via* les taxes à l'exportation. Selon la DNSI (Direction Nationale de la Statistique et de l'informatique), le coton a rapporté à l'Etat 187 milliards de F.CFA en 2004. Le coton représente près de la moitié des recettes d'exportation du pays. Si la production cotonnière, ainsi que les prix mondiaux ont baissé ces dernières années, selon CSAO/OCDE, 2007, le coton représente entre 25 % et 50 % des ressources en devises du Mali, soit, par exemple, environ 130 milliards de F.CFA (200 millions d'euros) pour la seule année 2006. **Les seules recettes d'exportation cotonnières représentent donc plus du quart des ressources du pays !** Selon l'Essor n°14871 du 06/01/2003, la part de la CMDT dans le PIB est de 6 % et **cette compagnie apporterait annuellement de 25 à 40 milliards de F.CFA d'impôts à l'Etat. La question du financement de l'Etat apparaît donc en filigrane mais de manière importante et omniprésente derrière cette question cotonnière.**

Si nous ne possédons pas suffisamment de recul pour mesurer précisément les effets financiers de la privatisation de la filière cotonnière malienne sur les différents types d'organisation et d'acteurs, en revanche, on peut schématiser que la libéralisation de la filière :

- ▶ rapportera à l'Etat de l'argent :
 - à court terme : de la vente de la société cotonnière,
 - à long terme : de l'« économie » réalisée sur les sommes allouées à la CMDT pour sa mission de développement rural (à supposer qu'elle ne les remplace pas entièrement de manière directe) ;
- ▶ fera perdre de l'argent à l'Etat sur le long terme parce qu'il sera privé d'une part des importantes recettes de la vente du coton sur le marché international.

L'attitude de **l'Etat**, qui, comme on l'a montré, a retardé tant que faire se peut l'effectivité de la libéralisation de sa filière cotonnière, est la manifestation du fait qu'il **est à peu près certains d'y être finalement perdant, à la fois sur le plan financier et sur le plan du développement rural.** En effet, ce dernier est pénalisé car les services techniques de l'Etat sont loin d'être immédiatement en mesure d'assurer le même service que la CMDT, ce qui va générer, chez les ruraux, un sentiment d'abandon et de défiance à l'égard des dirigeants maliens. C'est pourquoi, compte tenu de ces enjeux et des échéances politiques (élections présidentielles en 2007), la privatisation de la CMDT a pris plus de temps que prévue initialement. Elle est maintes fois programmée et reportée depuis 2001 : 2003, 2005, 2006 et finalement 2008. Le plan d'actions de 2003 prévoyait déjà que la société cotonnière malienne serait scindée en quatre parties sur la base d'un découpage régional, puis vendue aux sociétés les plus offrantes. Il a ensuite été décidé de ne mettre d'abord en vente que la première zone test (constitué par la région de Kita et la zone OHVN) en 2003 pour ne vendre les deux autres qu'en 2005. Concernant ce premier bloc mis en vente, aucun accord n'a pu être trouvé entre le prix élevé proposé par l'Etat (qui voulait compenser ses pertes d'exploitation et ne pas être accusé de brader la CMDT) et les acheteurs potentiels. Le 06 décembre 2002, un premier appel d'offres est déclaré infructueux et le 22 décembre 2004, le conseil d'administration de l'entreprise française DAGRIS⁷ estime que la reprise du lot OHVN-Kita, le premier privatisable, n'est plus à

⁷ La CFDT est rebaptisée DAGRIS (Développement Agricole et Industriel du Sud) en 2001.

l'ordre du jour. Gilles PELTIER, le PDG de DAGRIS, se rend à Bamako les 6 et 7 janvier 2005 pour expliquer la décision à ses partenaires maliens. La vente de l'ensemble du lot est reportée à 2005-2006. Au mois de juillet 2004, les autorités maliennes demandent aux bailleurs de fonds d'accepter le report de la privatisation de la CMDT de 2006 à 2008. Le Gouvernement malien ne coopérant pas assez à ses yeux, la Banque Mondiale durcit le ton fin septembre 2004 en menaçant de ne pas verser les 13 Milliards de F.CFA du quatrième crédit d'ajustement structurel si les autorités maliennes, ne prennent pas des engagements fermes en faveur de la mise en œuvre rapide d'une série de réformes et, en premier lieu, celle du mécanisme de fixation des prix d'achat au producteur.

Cependant, dès novembre 2004, la Banque mondiale fait volte-face. Graig DAVID, haut responsable de l'institution l'a lui-même annoncé lors d'une conférence de presse à Bamako le 07/11/2004 : la Banque Mondiale est d'accord pour reporter la privatisation de la CMDT à 2008. De plus, il déclare que la privatisation de la CMDT n'est plus une conditionnalité pour l'octroi des crédits au Mali. Quelles sont les causes de ce revirement soudain de la Banque mondiale ? Que s'est-il passé en octobre 2004 ? Quelle est la teneur de l'accord officieux négocié entre la Banque Mondiale et le Gouvernement malien ? Le "Nouvel Horizon" du 08/11/2004 nous donne quelques éléments de réponse. Il rapporte que **les autorités maliennes se sont engagées à « aller vers un nouveau mécanisme de fixation du prix d'achat du coton au producteur qui tient compte des fluctuations du marché, et ce, dès l'année 2005 »**. Cette demande des IFI est très ancienne : on montre précédemment qu'elle est formulée dès le contrat de plan Etat-CMDT de 1989. FOCK AH CHUEN, M., 1994 relève également cette « tendance trop marquée de la Banque (Mondiale) à vouloir indexer les prix à la production sur le prix mondial ». Cette revendication figure aussi dans la Lettre de politique de développement du secteur coton de 2001 : « adoption et mise en œuvre d'un mécanisme de détermination des prix aux producteurs du coton-graine qui se réfère au cours mondial de la fibre et qui tient compte des prix pratiqués dans la sous-région ». Les IFI jugeant inacceptables le maintien du prix d'achat du coton graine aux producteurs à 210 F.CFA, le Gouvernement doit accepter l'établissement d'un nouveau mécanisme de fixation de prix. Ainsi, lors de la campagne agricole 2004-2005, le prix d'achat du kg de coton graine (premier choix) baisse de 50 F.CFA pour atteindre 160 F.CFA !

Cela ne fait pas l'affaire des producteurs maliens dont le prix d'achat maintenu par l'Etat à un niveau élevé constituait le principal bouclier face à la chute des cours du coton et aux subventions importantes dont font l'objet les producteurs occidentaux. De plus, on sait par expérience que si les prix d'achat sont trop bas, les producteurs cultivent peu de coton, comme en l'an 2000. En janvier 2005 est signé un nouveau protocole d'accord Etat-CMDT-producteurs au contenu fortement "suggéré" par la Banque Mondiale. Il établit, pour une période de trois ans, un nouveau mécanisme de détermination du prix d'achat du coton-graine qui prend davantage en compte les fluctuations du marché mondial et se base sur une nouvelle répartition des revenus de la filière qui profite davantage aux actionnaires : « Pour les campagnes 2005/2006 ; 2006/2007 et 2007/2008, le prix d'achat de base du coton graine de premier choix sera compris entre 160 et 175 F/kg. (...) Etant donné la structure actuelle des coûts de la filière, **les revenus bruts de la filière sont répartis entre les producteurs et la CMDT dans les proportions suivantes : part des producteurs : 60 %, part de la CMDT : 40 %.**⁸ ». **L'Etat et ses missions publiques de développement rural semblent être les grands perdants de cette nouvelle répartition.** Le développement rural et la gestion des ressources naturelles doivent désormais trouver d'autres sources de financement que la

⁸ Protocole d'accord Etat-CMDT-producteurs sur le mécanisme de détermination du prix d'achat du coton-graine, Bamako, République du Mali, 13 janvier 2005.

filière cotonnière. FOCK AH CHUEN, M., 1994 déplorait déjà : " la remise en cause permanente de l'organisation de la filière, se traduisant par l'ingérence dans la distribution de la plus value " de la filière cotonnière.

En résumé, les âpres négociations qui ont eu lieu à l'automne 2004 entre la Banque Mondiale et le Gouvernement malien semblent s'être soldées par un compromis du type : **la Banque mondiale accepte que la privatisation se prépare lentement pour n'être opérationnelle qu'en 2008. En échange, le Gouvernement malien accepte, dès l'année 2005, que les prix d'achat des producteurs soient liés à ceux du Marché international et que la répartition des revenus issus de la vente du coton fibre soit modifiée.**

Cet accord officieux comprend peut-être également l'engagement de la Banque Mondiale à appuyer le Mali auprès du FMI pour que sa dette soit annulée.

Allègement de la dette contre respect du chemin tracé par les IFI :

La situation de la dette du Mali atteint une telle proportion⁹ qu'en 2005, les IFI réagissent. Le 11 juin 2005, les pays du G8 réunis à Londres concluent un accord visant à l'annulation de la dette multilatérale de 18 pays pauvres africains et américains très endettés, dont le Mali. Précisons que cette annulation ne porte pas sur la totalité de la dette de ces pays mais sur la dette multilatérale estimée à près de 40 milliards de dollars américains, que les pays bénéficiaires doivent à certaines institutions financières, tels que le Fonds Monétaire International (FMI), la Banque Mondiale (BM) et la Banque Africaine de Développement (BAD). Grâce à cette annulation, le Mali bénéficie d'une économie de plus de 1.042 milliards de francs CFA dont 42 milliards pour la seule année 2005. Dans le cadre de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale et de la mise en oeuvre de la décision du G8, le Conseil d'Administration du Fonds Monétaire International (FMI) approuve un allègement de dette en faveur du Mali. Au titre de cette Initiative, le FMI annule intégralement l'encours de la dette contractée par le Mali envers l'Institution avant le 01 janvier 2005, ce qui représente une somme de 90 millions de dollars US¹⁰. Cette action est importante car elle pourrait stimuler l'économie des pays débiteurs. Toutefois, ce geste ne semble pas dénué d'intérêt pour ceux qui l'opèrent : il permet aux IFI de briser leur image de tyran économique des pays en voie de développement. De plus, ce « cadeau » n'est pas fait au Mali tout à fait par hasard. Selon le quotidien malien « L'Indépendant » daté du 26/12/2005 : "Il est à rappeler que notre pays est admis au bénéfice d'un allègement de sa dette envers le FMI en raison, d'une part, de ses récents résultats macroéconomiques globalement satisfaisants et, d'autre part, à des progrès accomplis dans la lutte contre la pauvreté et de l'amélioration de la gestion des dépenses publiques.", en lisant entre les lignes, on pourrait dire , en raison de sa conduite d'élève disciplinée à l'école des IFI.

Cependant, malgré les importantes concessions réalisées par le Gouvernement malien sur les prix au producteur et les mécanismes de protection des cours, en mai 2005, la Banque Mondiale reproche toujours au Gouvernement de ne pas préparer assez activement la privatisation, comme l'illustre ce second extrait de la note de M. Graig DAVID du 10 juin 2005 : « La CMDT est en faillite latente depuis plusieurs années et n'a plus d'existence en tant que société puisque ses actionnaires (le Gouvernement malien et la société Dagriss) sont soit incapables, soit réticents à la

⁹ Les pays débiteurs, par le biais des "intérêts", auraient déjà remboursé plusieurs fois le montant de la dette contractée.

¹⁰ et plus de 108 millions de dollars si l'on prend en compte l'assistance résiduelle au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés.

recapitalisation de la compagnie et à sa restructuration sur des bases économiques et financières saines. Elle a survécu grâce aux subventions publiques et aux bailleurs de fonds, mais sans injonction de capitaux, son patrimoine se dégrade. Le risque découlant du poids du déficit de la CMDT pour le budget reste élevé alors qu'il y a d'autres priorités qui ne peuvent être laissées indéfiniment sous la menace d'avoir à combler d'énormes déficits en majeure partie inévitables ». Il critique ensuite le fait que « l'agenda de la privatisation n'est pas défini, le calendrier n'est pas clair et certaines décisions sont abordées de manière improvisée, ce qui ne garantit aucune rationalité économique ni transparence ».

"Le Républicain" daté du 07 octobre 2005 révèle que la CMDT enregistre des pertes records s'élevant à 50 milliards de F.CFA lors de la campagne agricole 2004-2005. Selon l'Essor n°16254, au 30 juin 2008, la CMDT devait encore 44 milliards de F.CFA à ses créanciers extérieurs et 34,9 milliards à ses créanciers internes. Il faut alors déposer le bilan ou recapitaliser. Devant le refus de DAGRIS (venant lui-même d'achever sa privatisation¹¹ en mars 2005) de déboursier immédiatement les 40 % des six milliards de F.CFA correspondant à ses actions, l'Etat malien s'engage à payer seul les 6 milliards nécessaires à la recapitalisation de l'entreprise, réduisant du même coup à 24,7 % la part du capital de la CMDT détenu par DAGRIS. La CMDT n'en demeure pas moins en situation difficile dans l'attente de sa privatisation. L'Essor n°15587 du 25/11/2005 nous rapporte qu'une mission technique de la Banque Mondiale élabore un accord avec le Gouvernement sur une option/stratégie de privatisation de la CMDT et partant, de convenir d'un plan d'action assorti d'un calendrier détaillé pour la privatisation effective de la société cotonnière nationale à l'horizon 2008. A l'issue de cette rencontre, l'option de filialisation y est confirmée comme stratégie de privatisation. Le zonage de la CMDT se fera en 3 ou 4 lots. Le processus de privatisation définit doit s'articuler en dix étapes allant de la **création des filiales à la dissolution de la CMDT**. Selon le schéma retenu, la totalité des zones cotonnières CMDT et OHVN sera couverte par quatre filiales. Le prix de cession des intrants aux producteurs sera le même pour les quatre filiales, tout comme le prix d'achat du coton graine aux producteurs. Les quatre filiales se sont engagées à ne pas procéder à de licenciements et à redéployer tout le personnel de la CMDT dans les filiales. Celles-ci seront dotées à leur création d'un capital de départ de 10 millions de F.CFA chacune, détenu à 100 % par la CMDT avant d'être **privatisées par vente d'actions**.

Un des arguments avancés à la fois par le Gouvernement et la Banque Mondiale pour reporter la privatisation de la CMDT à 2008 est qu'il convient de laisser le temps aux CPC (Coopératives de Producteurs de Coton) de renforcer leurs capacités d'autogestion et de se fédérer afin de pouvoir prendre en charge une part croissante des opérations de la filière cotonnière et constituer des interlocuteurs directs des nouvelles sociétés cotonnières (réduisant ainsi *a minima* les charges d'encadrement par le personnel des sociétés). Ces trois années apparaissent donc comme le temps nécessaire à la constitution et au renforcement d'organisations de producteurs à même de pouvoir prendre en charge la gestion primaire de la filière.

De manière binaire, on serait tenté de résumer la situation ainsi : soit le prix garanti au producteur est maintenu, ce qui accroît les larges déficits de la compagnie cotonnière, soit cette dernière **indexe le prix d'achat du coton graine sur le cours du marché risquant alors d'occasionner une chute de la production et donc de moindres revenus pour l'Etat et le développement rural**. C'est donc la deuxième solution qui est mise en oeuvre. Le prix d'achat du coton graine au producteur

¹¹ par le Décret (français) n°2005-268 du 24 mars relatif au transfert du secteur public au secteur privé de la société de Développement des AGRO-Industries du Sud.

baisse de 20 % entre les campagnes agricoles 2004/2005 et 2005/2006, occasionnant mécaniquement une baisse de la production. **Dès l'année 2005, l'accent est largement mis sur la qualité de la production plutôt que sur sa quantité.** Ce choix nous semble économiquement judicieux, notamment en raison de l'atteinte des limites de capacité d'égrenage, des prix bas du coton fibre sur le marché international, du coût élevé du pétrole et des intrants et du mauvais rapport dollar/€uro. Si, en 2005, le Mali cède sa place de premier producteur africain au Burkina-Faso voisin, le déficit de la société cotonnière est réduit à 28 milliards de F. CFA en 2006.

Le projet de loi de privatisation disposant de la création de ces quatre filiales est adopté par l'Assemblée Nationale en août 2008. Il entérine la cession des filiales aux producteurs (20 %), aux travailleurs (2%), à l'Etat (17 %) et à un opérateur privé de référence (61 %). Si ces filiales étaient déjà juridiquement créées, l'adoption de ce projet de loi permet le lancement de l'appel d'offres international.

La méthode de privatisation de la filière cotonnière malienne semble inspirée de celle mise en œuvre dans le Burkina-Faso voisin.

Pourtant, des solutions intermédiaires sont à trouver.

Tout public, tout privé, tout local ? Il paraît essentiel de ne pas céder à un mouvement de mode ou de balancier, qui, d'un excès, ferait basculer vers un autre. Nous avons tendance à penser que, dans les excès, les inconvénients l'emportent sur les avantages et que les meilleures solutions se trouvent dans les compromis associant les éléments des différentes options. Si nous avons clairement observé, sur notre terrain d'étude, les conséquences négatives de la période précédant la privatisation, nous avons aussi souligné l'assainissement économique provoqué chez d'autres ex-sociétés étatiques. Les deux modèles, privatisation cotonnière et développement rural intégré, possèdent leurs avantages et leurs inconvénients. La filière cotonnière malienne est en crise et certains éléments de la privatisation, bien appréhendés, préparés et mis en œuvre d'abord dans les régions les plus propices (on a montré que c'est le degré de maturité des filières qui détermine leur aptitude à la privatisation), pourraient certainement avoir des effets positifs sur cette filière. L'essentiel est que cela se réalise de façon réfléchie et surtout que les producteurs soient associés en amont et adhérent et ce processus. Pour être opérationnels, les objectifs proposés doivent s'ajuster aux stratégies paysannes, qui dépassent le cadre de la seule production cotonnière et dont la logique repose sur la satisfaction des besoins alimentaires et la minimalisation du risque agricole ainsi que sur le contrôle d'espaces croissants permettant le maintien de l'organisation et du fonctionnement des structures sociales. De plus, la libéralisation de la filière coton, si elle implique une privatisation de la société cotonnière, n'implique pas un retrait de l'Etat du secteur. Bien au contraire, nous montrerons plus avant que les rôles de l'Etat en matière de définition d'un cadre réglementaire, de stratégie, de sécurisation du crédit, de contrôle et d'arbitrage doivent être renforcés.

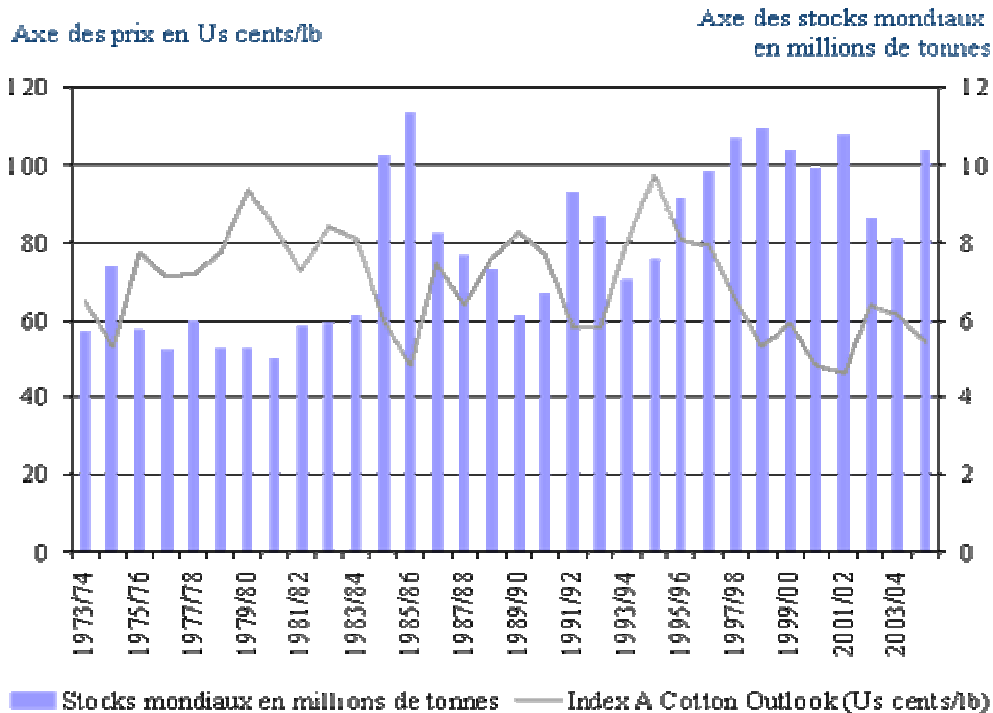
On remarque actuellement une grande diversité de situations au sein des filières cotonnières d'Afrique de l'Ouest ; et ce ne sont pas souvent celles qui ont choisi d'appliquer les doctrines libérales du FMI et de la Banque Mondiale qui s'en sortent le mieux. Ainsi, BEAUVAL, V., 2004, rapporte que la majorité des filières libéralisées d'Afrique de l'Ouest connaissent de graves difficultés, alors qu'au Cameroun, le schéma classique de la filière intégrée perdure et fait preuve dans la durée d'une remarquable efficacité économique. Les groupements cotonniers y ont en

charge la collecte primaire du coton-graine. La société cotonnière, la SODECOTON est omniprésente et vise, comme au Burkina-Faso, à associer les producteurs à la gestion de la filière, les aidant, par exemple, à se constituer un fonds de réserve. Les OPC (organisation de producteurs de coton) y disposent de ressources régulières leur permettant de payer leur personnel et pourraient prochainement gérer une partie du crédit de campagne des intrants.

Au Burkina-Faso, un autre modèle intéressant est décrit par DEVEZE 2004. La filière intégrée y est maintenue avec une société cotonnière, la SOFITEX qui conserve l'exclusivité d'achat du coton-graine. Les 6.600 GPC (Groupements de Producteurs de Coton) de base sont fédérés en faîtières jusqu'à l'UNPCB (Union Nationale des Producteurs de Coton du Burkina) à vocation syndicale et professionnelle. Les activités de conseils technique et d'appui en gestion des OP sont en voie de lui être transférées. Si, en raison de son manque de ressources (logistiques, compétences commerciales), l'UNPCB ne peut encore s'affranchir de la SOFITEX pour l'approvisionnement en intrants, en revanche, appuyée par des partenaires, elle a déjà pu embaucher des conseillers en gestion pour les GPC. Il est plus intéressant encore de relever qu'au Burkina-Faso, on assiste à l'adoption d'une formule originale pour la privatisation de la filière : depuis 1999, les paysans, qui détiennent, 30 % du capital de la SOFITEX à travers l'UNPCB (alors que l'Etat possède moins de la moitié de ce capital), sont membres du Conseil d'Administration et donc partie prenante des décisions concernant la filière. Ils peuvent également influencer sur ses orientations dans le cadre de l'accord interprofessionnel et du comité de gestion de la filière. Le Burkina-Faso présente donc une filière intégrée au niveau national qui fonctionne, avec une implication significative de la faîtière des organisations de producteurs. Un climat de concertation favorise une gestion constructive de la cession par la SOFITEX des zones Centre et Est à deux nouveaux opérateurs économiques, opérationnels dès la campagnes agricoles 2005/2006. Si, tout comme au Mali, il y a vente de région cotonnière à des sociétés privées, des gardes fous existent, par exemple, pour maintenir l'unicité des prix de vente des intrants et surtout d'achat du coton-graine. Au Burkina Faso, poursuite du développement cotonnier intégré et ouverture du capital de la société publique semblent donc faire bon ménage. Le système fait montre de son efficacité et la production cotonnière burkinabé ne cesse d'augmenter. Depuis la campagne agricole 2005/2006, le Burkina-Faso est devenu le premier producteur africain de coton, devançant l'Egypte et le Mali, ce qui fait dire à ORSENNA, E, 2006 qu'il existe bien « une troisième voie entre privatisation et le kolkhoze d'Etat ».

La filière cotonnière africaine est en crise

Le prix du marché mondial semble être le facteur exogène qui influence le plus le développement de la filière. Si le prix d'achat du coton graine aux producteurs maliens est fixé un an à l'avance par l'Etat à l'issue d'une négociation collective, en revanche, le prix du marché mondial baisse globalement, comme l'illustre les graphiques ci-dessous.



Graphique n°16 : Evolution des prix du coton (selon l'Index A de Cotton Outlook) et des stocks mondiaux de coton de 1973 à 2005.

Source : Secrétariat de la CNUCED d'après le bulletin mensuel des prix des produits de base : voir site internet : <http://www.unctad.org/infocomm/francais/coton/prix.htm>



Graphique n°17 : Les cours du coton de 1994 à 2004

(en abscisse les prix en US cents par lb.) Source : quotidien Les Echos

Les graphiques n°16 et 17 ci-dessus illustrent également la forte fluctuation des prix sur de courtes périodes.

Le cours du coton a baissé de près de 75 % entre 1995 et 2001 (extrêmes : 109,15 cts/lb¹² au plus haut le 08/03/1995 ; 28,52 cts/lb au plus bas le 25/10/2001). DEMBELE et TRAORE 2002 évoquent une baisse de l'ordre de 24 % des prix moyens de vente du coton-fibre entre les campagnes agricoles 1997/1998 et 1999/2000. Les prix sont particulièrement bas depuis 1999. Lors de la campagne 2001/2002, les cours internationaux de coton ont connu, en termes réels, les niveaux les plus bas depuis l'invention de l'égreneuse en 1793, soit en monnaie courante les plus bas depuis 30 ans¹³. " A présent, nous assistons probablement à la plus forte baisse de ces prix en termes absolus depuis 1985 ", a déclaré en mai 2005 à Bamako le Commissaire européen au commerce. Le cours du coton a chuté de 40 % en deux ans pour atteindre 55,8 cts/lb en novembre 2005, alors que, dans la même période, le dollar se dévaluait de 15 %¹⁴. **Les cours internationaux du coton sur le marché mondial connaissent une baisse structurelle importante depuis les années 1990, constituant une des causes majeures de la crise qui frappe actuellement les filières cotonnières africaines.** En effet, la baisse du prix du coton sur le marché mondial pénalise la vente du coton fibre, rend largement déficitaire la filière, creuse le déficit de la CMDT et grève les finances de l'Etat.

Cette baisse structurelle du cours du coton sur le marché mondial est due à plusieurs facteurs structurels et conjoncturels :

► l'essor des fibres synthétiques qui rentrent en concurrence directe avec le coton fibre influe probablement beaucoup, au regard de la tendance structurelle sur le long terme.

► **l'augmentation de la production**, chinoise en particulier, **génère une surproduction.** L'offre mondiale, qui est supérieure à la demande depuis de nombreuses années, crée une surproduction chronique, provoquant une accumulation des stocks qui fait baisser les cours. Les principaux importateurs sont les pays d'Asie du Sud-Est. Le premier d'entre eux, la Chine est aussi le premier producteur mondial. Les importations chinoises dépendent donc fortement du niveau de sa propre récolte. C'est donc la Chine qui détermine le prix de la fibre parce que ses importations varient annuellement en fonction de sa production, contribuant à l'instabilité des prix sur le marché international. Le 18/11/2004 le quotidien malien "L'indépendant" dans un article titré « Catastrophe sur le marché cotonnier » rapporte que la production cotonnière mondiale atteint des quantités record (25 % de plus que l'année précédente !) en raison de l'augmentation des rendements, du recours accru aux OGM et de l'extension des surfaces (en particulier au Brésil). L'article du journal malien « Le quotidien » conclut, eu égard à cette augmentation de la production cotonnière dans les autres continents, que « L'Afrique est en train de perdre la bataille du coton ».

FOCK AH CHUEN, M., 1994 mettait déjà en cause le contexte macro-économique et la situation du marché international, dans la désorganisation interne qui, en limitant la capacité d'évolution des infrastructures industrielles, a engendré un dépassement des capacités de traitement de l'offre paysanne. Nous avons constaté en effet, que, des années 2002 à 2005, la société nationale cotonnière connaît d'importantes difficultés de fonctionnement dues à ce type de raisons :

- la vétusté du parc automobile et des égreineuses de la CMDT (en raison de leur non

¹² Exprimé en centimes de dollars US par livre (anglaise).

¹³ (source : G. Estur. Voir : <http://www.icac.org>)

¹⁴ Source : "L'indépendant" du 07/11/2005

- renouvellement et de leur mauvais entretien), et leurs pannes à répétition ;
- les difficultés d'évacuation des balles de coton-fibre vers les ports, en raison du mauvais état des pistes cotonnières, de la guerre civile en Côte d'Ivoire qui rend plus longue l'évacuation par le Sud et des capacités d'acheminement limitée de la voie ferrée reliant Bamako à Dakar ;
- **la production de coton-graine a largement dépassé les capacités de traitement et de transformation des usines d'égrenage**¹⁵. A Kita, ce problème se pose avec acuité puisque la capacité de transformation annuelle (de novembre à avril) de l'usine est de 30 000 tonnes, alors que la production de la campagne agricole 2003-2004 atteint 46 865 Tonnes !
- Certaines années, comme en 2005, d'autres facteurs interviennent, comme les déficits pluviométriques et l'insuffisance de fonds pour le paiement de la récolte de coton graine.

En réaction aux problèmes de gestion de la filière liés à cette surproduction, depuis 2005, la CMDT a considérablement baissé les prix d'achat du coton-graine, ce qui a pour conséquence quasi automatique de réduire les quantités produites. Depuis cette date, l'accent est mis sur la qualité du coton plutôt que sur la quantité, le Mali laissant ainsi le Burkina-Faso lui ravir la place de premier producteur cotonnier africain.

Selon Grain de Sel, n°32, "Les principaux exportateurs de coton dans le monde sont les Etats-Unis, la zone franc africaine, l'Egypte, l'Ouzbékistan et l'Australie, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

	Production en %	Exportations en %
Chine	22,6	-
USA	20,1	30
Inde	13,1	-
Pakistan	9	-
Ouzbékistan	5,5	13,3
Afrique de l'ouest	4,5	11,7
UE	2,5	3,3

Tableau n°20 : Principales productions et exportations sur le marché mondial du coton en 2004.
Source : BEAUVAL, V., 2004.

Cet auteur estime que le prix du coton sur le marché international en 2004 (42 cents US la lb) fait passer les producteurs d'Afrique de l'Ouest et du Centre en dessous du seuil de rentabilité, c'est-à-dire en dessous des coûts estimés de production. En outre, au Mali, les coûts de production sont plus importants que ces deux pays côtiers en raison de l'enclavement géographique du pays, imposant un transport (malaisé et coûteux) vers les ports. **Pourtant, les cotons africains sont actuellement ceux dont les coûts de production sont les moins élevés de la planète.** Selon CSAO/OSCE, 2005, "Le coût de revient moyen du coton ouest africain dans les ports des pays importateurs du coton est estimé à 50 cents la livre alors que le coût de production à la sortie des usines d'égrenage américaines est estimé à 70 cents la livre aux Etats-Unis". Le coton d'Afrique de l'Ouest obtient les meilleurs rendements au monde des cotons cultivés en système pluvial. En outre, sa récolte manuelle assure jusqu'à aujourd'hui au coton malien sa qualité importante. **Si l'Afrique de l'Ouest produit un coton à faible coût et de bonne qualité, la faiblesse des cours mondiaux ne**

¹⁵ En 2005, au niveau national, elle est de 575.000 tonnes (de novembre à avril).

constitue donc pas la seule cause des problèmes que rencontre actuellement la filière cotonnière africaine.

► Des subventions iniques :

Les subventions américaines à l'exportation et, dans une moindre mesure, les soutiens internes européens aux producteurs grecs et espagnols, stimulent artificiellement la production, contribuant à produire un effet de "dumping" sur les cours mondiaux. Les capacités des pays à être compétitifs tiennent aux subventions et aux protections qu'ils peuvent verser à leurs agriculteurs. Or, **aucun Etat africain n'a les moyens de soutenir ses producteurs comme le font les Etats-Unis et l'Europe.** La chercheuse américaine KOENIG D., 2004, évoque donc " **l'iniquité fondamentale du système actuel de subventions** ". Selon GOUROU, P., 1991 : " le temps des plantations à vocation exportatrice est terminé." (...) "Contrairement à ce qui est parfois proposé, le subcontinent n'atteindra pas la prospérité en se plongeant dans le courant économique mondial, mais en maîtrisant son marché.", ce qui suppose "la mise en place de protectionnisme (...) encouragées par les puissances donatrices" Si cette opinion est discutable, il est sûr qu'un marché intérieur développé est un garant pour les producteurs. C'est d'ailleurs ce qui est en train de se passer avec les productions de fruits et légumes pour le marché national.

Les soutiens aux agricultures exportatrices des pays "riches" induisent un inacceptable dumping. Les USA et l'UE ont, en juillet 2004, fait entériner par l'O.M.C. une nouvelle pratique de dumping qui remplace les aides à l'exportation et les aides liées au produit par des aides directes au revenu des agriculteurs (aides dites « découplées » de la réforme de la PAC). Or, celles-ci auraient des effets aussi néfastes pour les prix mondiaux que les subventions à l'exportation (lesquelles sont la partie la plus visible de l'iceberg). Calculées à partir de références historiques, ces aides découplées permettraient aux paysans de l'UE ou des EUA (Etats-Unis d'Amérique) de commercialiser leurs produits à des prix largement inférieurs à leurs coûts de production. Selon le CCIC (Comité Consultatif International sur le coton), les subventions cotonnières mondiales se sont élevées à 5,8 milliards de dollars en 2002. **L'UE accorde à ses producteurs des aides à la production¹⁶ et les EUA (Etats-Unis d'Amérique) des aides à l'exportation.** L'Union Européenne subventionnait en 2002 les producteurs d'Espagne (10.000) et de Grèce (90.000) à hauteur de 700 millions de dollars. Autres "subventionneurs" visés : la Chine (1,2 milliards de dollars en 2001-2002), le Brésil et le Mexique. Selon « Le Monde Diplomatique » de septembre 2003, les Etats-Unis ont donné 3,7 milliards de dollars à leurs quelques 25 000 producteurs en 2002, soit plus de la moitié des subventions mondiales ! Les EUA, qui sont les premiers exportateurs mondiaux de coton en 2005, augmentent régulièrement les aides qu'ils accordent à leurs producteurs. En 2001, elles s'élevaient à 0,52 \$ d'aide par livre, soit 4 milliards de \$ US par an, soit **160 000 dollars** (plus de 100 millions de Francs CFA) **par producteur**, ce qui est énorme. Si l'on convertit ces 0,52 \$ d'aide par livre en F.CFA par Kg de coton graine, cela représente 0,35 euros soit **230 F.CFA par kg de coton-graine. Les aides que les EUA apportent à leurs producteurs représentent donc 144 % du prix payé au producteur malien !** Les contrastes sont édifiants. Les subventions allouées aux producteurs américains de coton dépassent par exemple de 60 % le PIB total du Burkina Faso, où

¹⁶ les aides de l'UE aux producteurs grecs et espagnols sont très élevées par kg de fibre, mais leur production est réduite. Le coton produit en Europe ne représente qu'un peu plus de 2 % de la production mondiale.

les revenus de plus de deux millions de personnes sont principalement issus de leur production cotonnière. L'iniquité est donc énorme et fausse le jeu du marché. La Banque Mondiale estime que ces politiques de soutien réduisent le prix mondial de quelque 10 % à 15 %. Les estimations de l'ONG britannique Oxfam confirment que la seule suppression des subventions américaines à l'export entraînerait une augmentation du prix du coton de 15 %, et ferait gagner à l'Afrique francophone plus de 200 millions de dollars par an.

Les aides occidentales contribuent à faire chuter les cours mondiaux, provoquant de graves préjudices aux économies des autres pays exportateurs dont l'Afrique francophone. Globalement, la Banque Mondiale¹⁷ estime le préjudice causé aux filières africaines (en 2003) à environ 250 millions de dollars par an. Selon Oxfam¹⁸ et l'APROCA, ces subventions font perdre aux 15 millions de producteurs africains l'équivalent de 400 millions de dollars par an.

D'autres études ont mis en évidence que la suppression de ces subventions internes, ainsi que des subventions à l'exportation sur les cours du coton, pour le marché mondial, rendrait la production de coton des pays de l'Afrique de l'Ouest largement rentable et serait susceptible d'avoir un effet de levier important sur la réduction de la pauvreté dans les pays concernés.

Alors que le coton ne constitue qu'une infime part de l'activité économique des pays industrialisés, il est d'une importance fondamentale pour le développement rural de nombreux pays africains comme le Mali et le Burkina-Faso. Selon CSAO/OCDE, 2005, en Afrique de l'Ouest, "environ 2 millions de petites exploitations agricoles familiales (de 3 à 10 ha) produisent le coton sur une partie de leurs champs et jusqu'à 16 millions de personnes dépendent directement ou indirectement de la culture du coton". D'après BENAMOU, Y., 2005, "La part du coton dans l'économie nationale (du Mali) est capitale puisqu'il représente environ 45 % des exportations et concerne 75 % des ruraux des zones cotonnières." Selon CSAO/OCDE, 2005, le coton représente 25 % des ressources en devises du Mali, soit environ 130 milliards de F.CFA (200 millions d'euros) par an. De plus, on a précédemment mis en évidence son rôle très positif en terme de retombées indirectes pour le développement rural : augmentation des revenus, infrastructures socio-économiques (pistes rurales, écoles, centres de santé,...), organisation des producteurs en AV et surtout promotion d'un système agraire intégré intensif.

A contrario, les 25 000 agriculteurs ultra-équipés et ultra-subventionnés du sud des Etats-Unis produisent, et à des coûts énormes, contre productifs et sur des exploitations agricoles dépassant souvent les 100 hectares, quatre fois plus de coton que les 16 millions de producteurs africains ! Les produits agricoles ne sont décidément pas des produits comme les autres. L'exemple du coton nous montre que les pays riches protègent leurs quelques dizaines de milliers d'agriculteurs, notamment pour des raisons électoralistes, alors que la production de cette fibre constitue une source essentielle de revenus et un moteur du développement rural pour des dizaines de millions de producteurs du Sud.

► La situation des producteurs africains est aggravée par le fait que, depuis 2004, **le dollar est à un taux de change de plus en plus bas** par rapport à l'euro¹⁹. Les ventes des productions des sociétés africaines s'effectuant en dollars, elles obtiennent moins de francs CFA pour une même quantité de dollars. La force de l'euro et du Franc CFA qui lui est indexé grève donc lourdement les

¹⁷ par Louis GOREUX et Saliou DIOUF, experts indépendants, dans leur rapport d'étude du 25 mars 2003 à la Banque mondiale sur les préjudices causés par les subventions aux filières cotonnières de l'AOC.

¹⁸ Ces chiffres sont issus d'un rapport d'OXFAM : *Cultivating poverty, the impact of US cotton subsidies on Africa*, 2002. : voir sur <http://www.oxfam.org.uk>

¹⁹ rappelons que le Franc CFA est indexé sur l'Euro qui s'apprécie par rapport au dollar.

revenus de la vente des productions d'Afrique de l'Ouest. Par exemple, en 2003, la fibre de coton était vendue 1200 F.CFA le kg sur le marché international. A cette époque, le cours du dollar était de 1 contre 720 F.CFA. Fin 2007, le kg de la fibre ne vaut plus que 600 F.CFA, alors que le rapport du dollar avec le F.CFA est tombé à 1 contre 420. Ainsi, pour une production de 100 000 tonnes de fibre, la perte sur les recettes se chiffre à 42 milliards de F.CFA ! Le seul effet de la dépréciation du dollar par rapport à l'euro (et par conséquent au F.CFA) a fait passer le seuil de rentabilité de la filière malienne du coton de 50 cents la livre en 2001/2002 à plus de 60 cents la livre en 2005/2006.

A l'inverse, les Africains achètent l'essence et les intrants produits, pour une part, avec du pétrole,... au prix fort. Le problème de la cherté des intrants est si important pour les producteurs que le 13/01/2005, lors de la signature du Protocole d'accord Etat-CMDT-Producteurs, le Président de la République du Mali, s'engage à œuvrer à la baisse de leur prix. « Le Républicain » du 13/01/2005 confirme : " les efforts des animateurs de la filière coton seront récompensés cette année par une baisse du prix des engrais, de l'ordre de trois milliards de F CFA."

► Les conséquences des actions de l'Etat (pressé par les IFI) au niveau du fonctionnement de la filière :

D'après « Le Monde Diplomatique » de septembre 2003, "le secteur, jusque là bénéficiaire, a été désorganisé par les privatisations que leur ont imposé les bailleurs de fonds. Ces derniers interdisent tout soutien public à cette économie sinistrée, quand les agricultures du nord, subventionnées, contribuent à la surproduction mondiale." DEVEZE 2004 souligne également que : « Les privatisations et les libéralisations en cours remettent en cause les organisations des filières » cotonnières, les déstructurent en détruisant l'aspect « intégré » qui les caractérisait, comme on l'a montré précédemment. La privatisation de la CMDT réalisée, au moins à Kita, contre la volonté des producteurs, risque de fragiliser les acquis du "système CMDT" : accès à l'équipement, au crédit et aux intrants agricoles, formation et organisation collective des producteurs, recherche-développement,... Déjà, nous avons mis en évidence que la diminution de la couverture sanitaire due au désengagement de la CMDT du secteur élevage a diminué la sécurisation du capital bétail thésaurisé par les paysans et que seuls les gros producteurs (qui sont plus nombreux dans les régions encadrées de longue date par la CMDT) qui ont un degré plus important d'intégration agriculture/élevage peuvent tirer leur épingle du jeu dans ce changement de dynamique. De plus, nous avons pu constater que la fin du développement intégré et la préparation de la privatisation (privatisation de certaines fonctions, réorganisation interne due au "recentrage" sur le système coton se traduisant notamment par la suppression de 600 agents) est lourdement préjudiciable au fonctionnement de l'ensemble de la filière, notamment parce que les agents de la CMDT sont démotivés par la diminution de leurs moyens d'actions et l'incertitude qui plane sur leur sort et celui de leur société. Enfin, en ce qui concerne les compétences transférées (transport, approvisionnement en intrants moins stratégiques,...), nous verrons plus avant que la relève de la CMDT est mal assurée.

La privatisation fait également planer une menace dans le domaine de la recherche-développement :

Le coton est une culture "technologique" qui nécessite l'application de techniques culturales et de méthodes appropriées. Le maintien d'une recherche performante est donc une condition *sine qua non* au développement de la filière coton au Mali. La recherche agricole, tout comme les services de conseil aux producteurs, le conseil et l'appui institutionnel à la gestion des OPA, les formations, ... (en un mot l'encadrement agricole) constituent des facteurs essentiels du développement de la filière

coton. Toutefois, comme leur coût est important et que leurs bénéfices ne sont probants que sur le long terme, il est à craindre que les investisseurs privés les négligent. Une approche libérale de ces fonctions nous semble donc hasardeuse.

Une situation qui laisse augurer d'un avenir sombre pour la filière cotonnière :

La libéralisation de la filière ôtera aux producteurs la sécurisation de l'écoulement (à prix garanti) de leur production. En effet, si la CMDT avait l'obligation d'acheter le coton des producteurs, rien n'obligera une société privée à le faire ; et dans une situation actuelle de surproduction (tant au niveau national que sur le marché international), **il y a fort à craindre qu'une part importante du coton produit ne soit pas achetée**. Au regard de l'évolution (de la filière malienne et du marché international) observée durant ces dernières années, on peut craindre que la compagnie (et encore plus la nouvelle compagnie privatisée) décide de ne plus travailler qu'avec les gros producteurs, refusant le coton des petites exploitations agricoles non encadrées, tournant ainsi définitivement le dos à sa mission publique de développement rural intégré du plus grand nombre. **Le coton cesserait alors de jouer un rôle d'accès et d'apprentissage à des techniques culturelles plus modernes, plus intégrées et plus productives. Il ne serait plus cette culture "de passage" d'une agriculture manuelle vivrière à une agriculture mécanisée productrice d'excédents commercialisables qui génère des revenus profitant à l'ensemble du milieu rural.**

Toutefois, face à cette situation difficile et à ces perspectives bien sombres, les producteurs de coton ouest africains réagissent et s'organisent pour pouvoir porter leur lutte sur la scène internationale.

La « bataille » du commerce

La libéralisation des échanges prônée par l'OMC est peu suivie d'effets dans le domaine agricole, comme l'attestent les mesures nationales de protectionnisme prises par certains Etats en matière de coton. Le FMI et la Banque Mondiale interdisent, au non de la "libre concurrence" aux Etats africains de soutenir leurs producteurs par une politique de prix garantis alors que les EUA subventionnent très largement leurs producteurs de coton. On peut alors penser que certaines institutions des pays riches imposent aux pays pauvres des règles "internationales" qu'elles se refusent à appliquer chez eux.

Le coton est un tel cas flagrant de relations commerciales inéquitables qu'en 2003, l' "initiative sectorielle en faveur du coton", proposition issue de représentants de producteurs africains, demande le strict respect des règles internationales du commerce et donc l'arrêt immédiat des subventions qui les violent ostensiblement. Cette proposition dénonce le fait que : "le coton de l'Afrique de l'Ouest et du Centre est compétitif, toutes choses étant égales, mais que cette compétitivité est compromise par le fait que certains États membres de l'OMC, grands exportateurs de coton, font une concurrence déloyale du fait de leurs politiques d'appui à la production et à l'exportation." ; " l'Afrique ne demande pas un traitement exceptionnel, mais, au contraire, le respect, par tous, des règles de l'OMC ". Ce qui est nouveau, c'est que cette revendication paysanne ne s'inscrit pas dans une stratégie de rejet des règles de l'OMC mais, au contraire, qu'elle constitue une **demande de respect des règles de l'OMC**. Les pays signataires rappellent que l'objectif du cycle de Doha pour le développement est d'établir un système commercial équitable et conforme au

marché. Ils critiquent clairement le refus des autres pays producteurs de coton d'accepter les lois du marché et de la concurrence, telles que définies par les objectifs de l'OMC en maintenant des niveaux élevés de soutien à la production et à l'exportation ayant un effet de distorsion sur les prix du marché mondial. **L'espoir le plus prometteur pour la survie et le développement du secteur du coton dans les pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre réside donc dans une réduction importante, sinon dans l'élimination totale, du soutien interne et des subventions à l'exportation accordés par les autres pays membres de l'OMC, à commencer par les EUA.**

2001-2003 : la vaste mobilisation.

C'est depuis 2001 que le lobby des producteurs de coton africains se fait entendre sur une scène internationale de laquelle il était auparavant quasi inexistant. La "bataille du coton" est lancée en 2000-2001 par les OPA (organisations professionnelles agricoles) des pays de l'Afrique de l'Ouest : en particulier, UNPCB, ROPPA et APROCA. La déclaration de Bobo-dioulasso de novembre 2001 signée par quatre organisations de producteurs cotonniers : Madagascar, Bénin, Burkina-Faso (UNPCB) et Mali (SYCOV) demandant solennellement aux Etats-Unis et à l'Union Européenne de supprimer leurs subventions aux producteurs de coton, marque le début d'une longue bataille contre l'iniquité des règles du commerce mondial. Cette demande est reprise dans une lettre intitulée « nouvel appel des producteurs de coton de l'Afrique de l'Ouest » adressée à l'OMC en avril 2002. L'AOPP (Associations des Organisation Professionnelles Paysannes), plateforme de discussion créée en 1995, devient la principale organisation fédérative d'OPA au Mali. Elle est membre du réseau international ROPPA créé en juillet 2000 qui, en plaçant la défense de l'exploitation familiale comme base d'organisation du monde rural, met le coton au cœur de sa stratégie de plaidoyer et de lobbying.

En juin 2002, est organisé à Abidjan une Conférence des ministres de l'Agriculture de l'Afrique de l'Ouest et du Centre dont l'objectif est d'analyser l'impact des subventions sur les filières cotonnières africaines et d'ouvrir des négociations. L'Association Cotonnière Africaine (ACA) regroupant les égreneurs privés cotonniers africains est créée après cette conférence, le 27 juin, pour faciliter l'amélioration de la qualité du coton africain, défendre les intérêts de la filière cotonnière par une plus grande solidarité entre les pays producteurs de la région et échanger sur leurs expériences respectives. Enfin, en décembre 2004, l'APROCA (Association des producteurs de coton africains) constituée de représentants des cotonculteurs de treize pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre, est officiellement créée à Bamako (où se trouve son siège) pour défendre les intérêts communs des producteurs d'Afrique de l'Ouest. Plusieurs ministres sont présents à cette cérémonie officielle.

En 2002-2003, les doléances des OPA sont relayées par certaines ONG comme OXFAM.

A partir de 2003, le mouvement reçoit des appuis politiques au plus haut niveau de plusieurs Etats d'Afrique de l'Ouest ainsi que par des organisations régionales. L'initiative des producteurs cotonniers d'Afrique de l'Ouest est soutenue par les Gouvernements des pays producteurs.

L'«Initiative sectorielle en faveur du coton» est présentée le 10 juin 2003 au Comité des négociations commerciales par le Président du Burkina Faso, M. Blaise COMPAORE. Le président malien, Amadou Toumani TOURE, dans la perspective de la conférence de Cancun, présente, le 24 juin 2003, devant la sous-commission agricole du Congrès américain, une soumission des quatre plus grands producteurs de coton en Afrique de l'Ouest (Mali, Burkina Faso, Bénin et Tchad). " Nous voulons dire à ces pays qui soutiennent à coût de millions de dollars leur agriculture que leur souci de protection d'une minorité de producteurs engendre chez nous des conséquences injustes et graves... Ces subventions ont ceci de paradoxal qu'elles faussent la libre compétition et pénalisent nos rares atouts dans un marché mondialisé ", s'est indigné Amadou Toumani TOURE en juin 2004 (d'après « Le Républicain » du 14 juin 2005). Au Burkina-Faso, le 29 octobre 2005, le directeur général du commerce du Burkina-Faso, Sériba OUATTARA, est le premier à signer la pétition des producteurs de coton à l'issue d'une cérémonie officielle à l'occasion de son lancement. Enfin, la condamnation en appel des subventions cotonnières américaines par l'OMC a été saluée par le Gouvernement malien par la voie de son ministre de l'Industrie et du Commerce, Monsieur Choguel K. MAÏGA.

Au niveau du soutien des organisations africaines, nous prendrons deux exemples :

- l'UEMOA (Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine) se penche particulièrement sur l'important problème de la faible valorisation locale de la fibre de coton. C'est en mai 2002 que se tient la première réunion sur la filière cotonnière des pays de l'UEMOA. Puis, lors de son atelier régional sur la transformation du coton-fibre de Lomé de novembre 2002, l'UEMOA élabore une proposition de développement de l'industrie textile pour augmenter la capacité de transformation régionale du coton. Elle affiche l'ambitieux objectif de porter la part du coton de l'Afrique de l'Ouest transformé sur place de 5 % à 25 % d'ici l'an 2010.

- l'« initiative coton » reçoit le soutien des pays ACP, des PMA à l'OMC, du G 90 (Dakha, juin 2003, Dakar, mai 2004, ...), etc. En 2005, les propositions du groupe africain à l'OMC reçoivent le soutien des ministres du commerce des Etats membres de l'Union Africaine réunis au Caire les 08 et 09 juin 2005 et du Conseil des ministres ACP réunis à Bruxelles les 21 et 22 juin 2005.

Le 30 avril 2003, en vue de la Conférence de Cancun, les quatre plus importants pays producteurs de coton en Afrique de l'Ouest : le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad déposent une **proposition de négociation à l'OMC intitulée « Négociations agricoles a l'OMC, réduction de la pauvreté: initiative sectorielle en faveur du coton. Proposition conjointe du Bénin, du Burkina Faso, du Mali et du Tchad »**. Ses co-auteurs exigent la mise en place à Cancun d'un système de réduction du soutien à la production cotonnière en vue de son élimination totale d'ici 2006 ainsi que la prise de mesures transitoires sous forme d'indemnisation financière au profit des PMA (Pays les Moins avancé) producteurs de coton pour compenser les pertes subies, en attendant l'élimination totale du soutien à la production cotonnière. Ces quatre pays signataires de cette proposition exigent également l'élargissement du concept de « produit spécial » au coton, c'est-à-dire la reconnaissance explicite que son exportation est essentielle pour le développement agricole et la survie des populations rurales des PMA. Ce titre lui permettrait de bénéficier d'un traitement particulier qui lui assurerait un accès plus équitable au marché mondial.

Par ailleurs, on a montré précédemment que les auteurs de cette proposition ont désormais recours à l'argument du respect des règles du commerce international. La proposition est transmise au Directeur général de l'OMC, M. Supachai PANITCHPAKDI, le 30 avril 2003 lors d'une session extraordinaire du Comité de l'Agriculture. Les quatre plus grands producteurs de coton en Afrique de l'Ouest évitent la voie contentieuse en déposant le 16 mai 2003 une soumission auprès de

l'OMC. De plus, cette "Initiative sectorielle en faveur du coton" est présentée au Comité des négociations commerciales par le Président du Burkina Faso, M. Blaise COMPAORE, le 10 juin 2003. Les auteurs du document demandent qu'une décision soit prise en septembre 2003 à la Conférence ministérielle de Cancùn au titre d'un point spécifique de l'ordre du jour.

Parallèlement, sur le plan judiciaire, le Brésil rejoint le combat des producteurs de coton africains en introduisant le 27 septembre 2002 un recours devant l'Organe de règlement des différends de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) à Genève contre les subventions américaines sur le coton. Le Brésil porte cette plainte contre les EUA car il estime que les subventions américaines lui ont fait perdre l'équivalent de 640 millions de dollars en 2001-2002. Le Bénin se joint ensuite à ce recours. Le verdict de l'OMC tombera en 2004.

CANCUN, Septembre 2003

La cinquième Conférence Ministérielle de l'OMC se tient du 10 au 14 septembre 2003 à Cancùn, au Mexique. Bien que cette initiative y ait été accueillie favorablement par la majorité des pays membres présents et que l'OMC retienne désormais le coton comme une question "prioritaire", aucune de ces demandes n'a été acceptée. Refusant que soit programmée une baisse des soutiens à leurs producteurs, les EUA et l'UE ont totalement rejeté la demande de compensation. L'UE se défend des accusations qui sont portés aux pays qui accordent des subventions très importantes en arguant qu'elle ne produit qu'une petite part de la production mondiale. De plus, les Etats-Unis et l'UE ne reconnaissent pas que leurs subventions posent des problèmes et exhortent les pays en développement à recourir aux programmes d'aide pour diversifier leur agriculture en se détournant de la production de coton fortement concurrentielle. Ainsi, une déclaration du 23 septembre 2002 intitulée « Quelques idées simples pour l'agriculture européenne » faite par sept ministres européens de l'agriculture (dont le ministre français) stipule que « les agricultures de nombre de ces pays (du "Tiers-monde"), en particulier en Afrique, ont avant tout vocation à assurer l'autosuffisance alimentaire ». Nos dirigeants semblent avoir oublié, d'une part, que ce sont les pays occidentaux qui ont longuement contraint les agricultures du Sud à s'orienter vers les cultures commerciales pour leurs besoins d'importation et que, d'autre part, l'autosuffisance alimentaire est tout à fait compatible avec une forte production de coton comme le montre le bilan céréaliier des exploitations cotonnières au Mali !

2004-2005 : le temps des victoires :

Alors, Cancùn : un échec total ? Certainement pas. Le simple fait d'y obtenir un traitement spécifique pour le coton est déjà une victoire en soi. Le coton, sujet tabou car dérangeant pour les puissances occidentales, est au coeur des esprits de cette conférence. Une pétition signée par plus de 250.000 producteurs est remise aux ministres africains qui s'y rendent. On se souvient de ce leader paysan burkinabé, François TRAORE, président de l'UNPCB, l'union des producteurs de coton de son pays, vêtu d'un boubou en cotonnade tissée, y remettant la pétition de signatures au directeur général de l'OMC. L'image a fait le tour du monde. L'initiative en faveur du coton puis la lutte des paysans africains y bénéficient donc d'un important relais médiatique. Grâce à leur structuration en

syndicats, les producteurs de coton africains réussissent pour la première fois à faire entendre haut et fort leur voix dans le concert commercial mondial. Le dossier coton devient alors une question centrale et incontournable dans la suite des négociations de ce cycle de Doha de l'OMC. Il en résulte une certaine pression sur les décideurs occidentaux. Lors d'une réunion en juillet 2004 à Genève, Africains et Américains parviennent à un accord de principe pour une future réduction des subventions américaines.

En mars 2004, à la demande des pays membres, le secrétariat de l'OMC organise à Cotonou un atelier régional sur le coton en Afrique. Toujours à Cotonou se tient en mai 2004 un atelier de concertation paysanne sur le développement de la filière coton en Afrique qui se ponctue par une « Déclaration de Cotonou pour le développement de la filière coton en Afrique ». Lors du Forum Union Européenne-Afrique sur le coton tenu à Paris en juillet 2004 visant la mise en place d'un partenariat UE-Afrique sur les aspects commerce et développement liés au coton, un plan d'action de mise en oeuvre d'un partenariat UE-Afrique sur le coton est proposé. Dans ce cadre, la Commission Européenne accorde des ressources additionnelles de 310 millions d'euros pour la programmation au développement des quatre pays à l'origine de l'initiative coton (Bénin, Burkina Faso, Mali, Tchad). En sus, l'UE met en place un programme international de renforcement des capacités pour les produits de bases agricoles, doté d'un budget de 45 millions d'Euros, avec 15 millions d'euros spécifiquement pour le coton. Enfin, la France propose la création d'un fond d'assurance privée contre la volatilité des prix.

Sur le plan des négociations de l'OMC, suite à l'impasse du sommet de Cancun et dans la perspective de trouver une issue positive au cycle de Doha, l'OMC met en place en juillet 2004 « un accord-cadre », pour tracer une feuille de route aux négociations. **Après Cancun, le dossier avance rapidement, notamment grâce à la création d'un "sous-comité coton" créé par l'OMC ayant pour mission de trouver à la question un "traitement ambitieux, spécifique et rapide"**. Dans un document daté du 19 avril 2005, le groupe africain à l'OMC introduit une commission au niveau de ce sous-comité coton par laquelle il propose des modalités de mise en oeuvre des demandes contenues dans l'initiative sectorielle en faveur du coton. Il y est notamment requis la suppression de toutes les mesures de soutien interne avant le 21 septembre 2005 et de toutes les formes de subventions à l'exportation avant le 01 juillet 2005. Ces propositions reçoivent le soutien des ministres du commerce des Etats membres de l'Union Africaine réunis au Caire les 08 et 09 juin 2005 et du Conseil des ministres ACP réunis à Bruxelles les 21 et 22 juin 2005.

De plus, les pays africains qui ont peut-être pensé que la radicalité des mesures réclamées à Cancun (notamment l'indemnité financière pour compenser les pertes de revenus dues aux subventions) constituent un obstacle à un accord négocié, modèrent leurs revendications. Ainsi, à Hong Kong en décembre 2005, ils demandent plus pragmatiquement un "fonds d'urgence d'appui à la filière cotonnière africaine».

HONG KONG, Décembre 2005

Dès novembre 2005, l'APROCA, soutenue par des ONG telles qu'OXFAM, lance à Ouagadougou une nouvelle pétition en faveur du coton africain et contre les subventions occidentales dans le but que les signatures recueillies soient présentées à la sixième conférence ministérielle de l'Organisation Mondiale du Commerce qui se tient à Hong Kong du 13 au 18 décembre 2005. L'initiative s'étend cette fois à l'ensemble des pays producteurs d'Afrique de l'Ouest et du Centre. En décembre 2005, cette pétition avait recueilli plus de 2,7 millions de signatures²⁰ ! Une fois les signatures réunies, l'APROCA les remet au Président malien Amadou Toumani TOURE en marge du sommet franco-africain de décembre 2005 à Bamako (lors duquel les représentants de l'ACA et de l'APROCA plaident la cause des producteurs africains de coton). A leur tour, les autorités maliennes, au nom des autres Etats africains, présentent ces signatures à la réunion de l'OMC à Hong-Kong.

L'échec de la conférence, annoncé dès avant son ouverture, n'est pourtant pas total. "Nous notons aussi que les Pays Développés membres de l'OMC se sont accordés pour ouvrir leurs marchés sans quota, ni droits de douane aux pays producteurs de coton. Malheureusement, pour l'heure la question essentielle, celle des soutiens internes, ne fait l'objet d'aucune proposition concrète", ont déploré les producteurs de coton à Hong Kong (rapporté par "Le Républicain" du 19/12/2005). A l'issue de cette réunion ministérielle de décembre 2005 à Hong Kong, il est convenu que l'ensemble des soutiens internes et subventions à l'exportation doivent être supprimés en 2006. Il y est également convenu d'accorder un accès en franchise de droits et sans contingent aux exportations de coton en provenance des pays les moins avancés. Mais aucun engagement contraignant, ni surtout de date précise n'y sont arrêtés.

Parmi les facteurs qui ont contribué aux succès enregistrés, on relèvera particulièrement :

- syndicats d'OPA d'abord, puis ONG, acteurs privés et Gouvernements ont su mutualiser leurs efforts dans la même direction, sur la base d'intérêts communs. Rarement une construction d'alliances entre acteurs différents n'avait atteint une telle ampleur ;
- ces acteurs ont su créer un vaste processus de collaboration et de concertation à l'échelle sous-régionale et internationale. Le développement de moyens de communication et surtout de télécommunication a probablement largement favorisé ces échanges et ces "rapprochements" ;
- la médiatisation de la situation des producteurs de coton a acquis l'opinion publique à leur cause, ce qui a exercé une sourde mais puissante pression supplémentaire sur les épaules des décideurs.

Des victoires judiciaires :

En mars 2004, l'organe de règlement des différends de l'OMC rend son verdict dans le contentieux qui oppose depuis 2002 le Brésil aux États Unis d'Amérique. **L'OMC conclut, le 26 avril 2004, que les subventions américaines sont incohérentes avec les différents accords sur l'agriculture. L'OMC reconnaît que les subventions américaines causent un «préjudice grave» aux autres producteurs car ces aides ont pour effet «d'empêcher des hausses de prix dans une mesure notable».** Cette décision en faveur du Brésil contre les États-Unis est confirmée dans un rapport final du 24 septembre 2004. La décision prévoit un délai de six mois au cours duquel les EUA

²⁰ (source : AFP du 11/12/2005).

doivent se mettre en conformité avec les règles de l'OMC. Les EUA ont fait appel de la décision mais ont été déboutés. Pire, ils sont condamnés à verser une lourde amende censée compenser le préjudice subi par les producteurs en raison de la baisse du cours mondial occasionnée par les subventions américaines à l'exportation. Dans deux affaires distinctes, soumises par le Brésil et par d'autres pays en développement, l'UE et les Etats-Unis ont été déclarés coupables de verser des subventions qui encouragent la surproduction et qui permettent le « dumping » de produits agricoles excédentaires à l'étranger, ce qui compromet les modes de subsistance des producteurs du tiers-monde. C'est donc **un camouflet pour la politique de soutien des EUA** et une importante victoire qui donne un élan supplémentaire à la lutte des pays africains. Ce verdict permet aussi à l'OMC de « redorer son blason » : alors qu'on la disait inféodée aux EUA, par ce verdict, elle s'affirme comme le garant suprême du respect des règles du commerce et de la libre concurrence. Enfin, on peut penser que le fait que ces injonctions émanent de l'OMC, c'est-à-dire d'une organisation internationale, permet de ne pas faire porter la responsabilité principale de ces orientations impopulaires sur le Gouvernement et le Président des EUA.

Les dirigeants occidentaux changent de discours :

Le poids de l'opinion publique internationale incite les Etats Occidentaux à s'engager clairement en faveur de l'arrêt des aides aux producteurs cotonniers du Nord. **C'est tout d'abord l'UE qui reconnaît la pertinence des doléances africaines.** Le 20 avril 2004, les ministres européens de l'agriculture se mettent d'accord pour supprimer les soutiens à la production qui perturbent les échanges : 65 % des aides de l'UE vont être découplées de la production et les 35 % restants seront maintenus sous forme de versement par hectare. Le Commissaire européen au commerce, Peter MANDELSON, l'annonce lui-même à Bamako le 19 avril 2005 en marge de la neuvième session de l'Assemblée Parlementaire Paritaire ACP-UE : «A partir de 2006, soixante cinq pour-cent des subventions que l'UE octroient aux producteurs de coton ne seront plus liés à la quantité qu'ils produisent. Le résultat sera que les agriculteurs européens produiront moins de coton. L'opportunité pour l'Afrique de l'Ouest de vendre plus de coton en Europe sera augmentée», a-t-il commenté. Dès le 10 mai 2004, l'UE déclare qu'elle est disposée à éliminer à long terme les subventions à l'exportation des produits agricoles, y compris le coton, si les autres pays industrialisés s'engagent sur la même voie. Cela constitue clairement un appel du pied en direction des EUA. Sur le coton, l'UE annonce avoir montré la voie en réduisant ses subventions internes à un niveau où elles n'affectent plus guère le prix mondial et s'engage à inviter les autres pays à prendre des engagements similaires à Hong Kong. Lors du sommet Afrique-France tenu à Bamako en décembre 2005, Jacques CHIRAC appelle clairement les Etats-Unis d'Amérique à supprimer, comme le fait l'UE, les subventions accordées à leurs producteurs. Enfin, en février 2006, l'UE souligne qu'elle offre un accès en franchise de droits sans taxe et sans quota à toutes les importations de coton en provenance d'Afrique de l'Ouest. Désormais, l'UE s'affiche du côté des producteurs de coton des pays africains. BENAMOU Y., 2005 affirme même que : " l'Union Européenne vient aussi de déposer une plainte contre les subventions américaines ".

Même les IFI prônent alors la fin des subventions occidentales. "Les politiques commerciales des pays riches qui créent des obstacles aux échanges des pays en développement y compris les subventions qui déforment le commerce du coton, sont contraires à notre objectif commun de réduction de la pauvreté", a déclaré Rodrigo RATO, directeur du Fond Monétaire International

(FMI) lors d'une conférence sur l'avenir de la production du coton à Cotonou (Source : AFP du 18 Mai 2005).

La décision de l'OMC, la position des IFI et les engagements de l'UE impriment une forte pression incitant les EUA à infléchir leur position. Les EUA se doivent de réagir, sous peine de continuer à s'afficher comme les « bourreaux » des producteurs des pays pauvres. En octobre 2005, le Président des EUA, G.W. BUSH propose de diminuer les subventions américaines de 60 % d'ici 2010 (mais il n'est pas suivi par le Sénat américain dont la commission agricole vote, le mois suivant, une extension jusqu'en 2011 des aides à ses producteurs de coton). Enfin, en début février 2006, le Congrès américain vote la suppression des subventions à l'exportation du coton à compter du 01 août 2006. Si les paysans africains semblent avoir gagné la bataille, il est permis de douter de la bonne volonté américaine. En effet, le « Farm Bill » qui été voté en 2008, procédant d'une modification de définitions de leurs subventions, renforce ces dernières et le protectionnisme américain. En 2008, le cycle de Doha, qui a déjà été prolongé de plusieurs années, semble se solder par un échec, pays riches et pays pauvres restant sur leurs positions concernant la question des subventions agricoles.

Fin des subventions contre achat d'O.G.M. américains ?

Le 10 novembre 2005, dans un communiqué de presse diffusé à Ouagadougou, le ministre américain de l'agriculture, M. JOHANNNS, accompagné de R. PORTMAN, représentant des EUA pour le commerce, indique que, dans le cadre du Programme de modernisation du secteur cotonnier de l'Afrique de l'Ouest (WACIP), les EUA consacreront sept millions de dollars (dont cinq millions de nouveaux fonds) à la modernisation du secteur cotonnier (« pour améliorer la production, la transformation et le commerce du coton ») des cinq grands pays producteurs de l'Afrique de l'Ouest : Mali, Burkina-Faso, Bénin, Tchad et Sénégal. Cette mesure largement médiatisée paraît symbolique, d'une part, au regard des sommes qui y sont engagées par rapport au montant des subventions cotonnières américaines, à d'autres aides plus conditionnées et, d'autre part, intéressée. Par ailleurs, la « Société du millénaire » créée par BUSH G.W administre un « fond du millénaire » qui attribue, sous forme de dons, l'aide selon des critères mêlant démocratisation, ouverture économique et lutte contre la corruption. Les programmes de développement que les Etats africains doivent négocier séparément avec cette société porteront sur des sommes variant de 200 à 300 millions de dollars par pays, soit 30 ou quarante fois plus que l'aide prévue dans le cadre du WACIP !

Lors de la conférence sur l'avenir de la production du coton à Cotonou, l'AFP du 18 Mai 2005 nous rapporte que Rodrigo RATO, directeur du Fond Monétaire International (FMI), a affirmé que seules "la fin de la politique de subventions des pays riches et une bonne performance de la filière en Afrique peuvent l'aider à aller de l'avant" Puis il précise comment il entend que ces "bonnes performances" soient atteintes. Pour aller de l'avant, les pays africains producteurs du coton doivent faciliter les échanges internationaux au sein de la région et promouvoir l'utilisation des semences à plus haut rendement et acquérir des méthodes de production plus perfectionnées", autrement dit, le recours aux OGM. On lit clairement dans le discours ci-dessus que le directeur du FMI tente d'associer dans une même logique la fin des subventions américaines et le développement des OGM. **"OK pour baisser les subventions si vous achetez nos semences transgéniques"** pourrait-

on caricaturer. Il faut savoir que les semences transgéniques doivent être rachetées annuellement et que les firmes qui peuvent les produire et les commercialiser (car elles en détiennent les brevets) sont presque toutes américaines, et, dans une moindre mesure, chinoises.

Rappel : Au niveau mondial, en 2005, 21 %²¹ des surfaces mondiales totales de coton sont transgéniques. Ce taux aurait dépassé les 30 % en 2008. Le mensuel "grain de sel" n°32 de septembre 2005 rappelle que : " 70 % des surfaces cultivées aux Etats-Unis et 51 % en Chine le sont avec des cotonniers transgéniques".

Y. BENAMOU, 2005 confirme : " En Afrique de l'Ouest, l'avenir semble plus souriant pour le coton transgénique (le coton Bt). Les firmes américaines Monsanto, Syngenta et Dow agro ont élaboré avec le gouvernement du Mali (sans concertation avec les producteurs) des plans pour remplacer dans les cinq prochaines années le coton local²² par des variétés transgéniques", ce qui aura notamment pour conséquence de rendre plus dépendant les producteurs vis-à-vis des compagnies étrangères auxquelles ils devront annuellement acheter les semences et les intrants.

On se dit alors que ce soudain soutien à la cause des paysans du Sud est essentiellement motivé par des visées économiques à moyen terme. Cette hypothèse est confortée par d'autres éléments :

- dans le communiqué de presse de Ouagadougou du 10/11/2005 *op.cit*, il est également indiqué que le Conseil national du coton des EUA enverra des spécialistes en Afrique de l'Ouest afin de donner des conseils sur la lutte intégrée contre les insectes et sur la biotechnologie.

- parmi les sept objectifs du WACIP (Programme de modernisation du secteur cotonnier de l'Afrique de l'Ouest) figurent :

- améliorer les rapports entre les instituts de recherche agronomique des EUA et ceux de l'Afrique de l'Ouest dans le domaine du coton ;
- créer un climat plus propice aux biotechnologies agricoles.

Les OGM sont-ils l'avenir des producteurs africains ? Il est trop tôt pour le dire. Les pays de la région, Burkina-Faso en tête, n'en sont qu'au stade expérimental, même si, en 2008, leur utilisation est déjà très importante.

Il apparaît clairement que le recours au coton transgénique pourrait faire baisser considérablement la quantité de pesticides utilisée, ce qui ferait baisser les coûts de production. Toutefois, comme nous avons précédemment signalé, le coton malien est moins traité que dans les autres régions qui sont en monoculture de coton.

Il faut enfin faire part des craintes écologiques et sanitaires : en effet, on peut redouter les mutations de gènes au contact de semences non OGM de la même espèce et on peut se demander quels seront les effets à long terme sur la santé humaine, sachant que l'huile de coton sert d'huile alimentaire en Afrique. Ces questions demeurent pour l'instant sans réponses. Beaucoup déplorent que le principe de précaution ne soit pas appliqué, c'est-à-dire que les essais de coton bt aient lieu en pleins champs alors que les effets à moyen et long terme de l'introduction de ces OGM ne sont pas suffisamment connus.

Depuis le début des années 1980, les Institutions Financières Internationales "incitent" fortement des pays comme le Mali à s'engager sur la voie de la privatisation de leurs entreprises et services publics. Concernant la filière cotonnière intégrée, la CFDT et le Gouvernement malien cèdent définitivement à cette exigence à partir de l'an 2001, mais à contre cœur et en « traînant les pieds ».

²¹ Selon Y. BENAMOU, 2005.

²² Le coton local est le coton de la CFDT qui propose des variétés améliorées

Nous avons montré, par l'exemple de la région CMDT de Kita, les effets préjudiciables déjà occasionnés par ce changement de logique et les sérieux risques de délaissement du développement rural. Sur le plan macroéconomique, les producteurs africains, au terme d'une lutte relayée par des instances internationales, ont obtenu, en 2006, l'engagement de l'arrêt des aides que les pays occidentaux accordent à leurs producteurs et qui nuisent aux filières cotonnières des pays du Sud. La fin effective de ce fort subventionnement aux producteurs occidentaux provoquerait l'arrêt du quart de la production cotonnière mondiale et la moindre production de coton qui en découlerait aurait probablement, pour un temps au moins, un effet positif sur le cours du coton et donc sur les filières africaines. Toutefois, on peut déplorer que ces concessions occidentales ne soient pas désintéressées. **Le « pacte » Nord-Sud autour du coton ouest africain semble être le suivant : si les IFI cèdent partiellement sur les aides aux producteurs occidentaux et acceptent le report de l'échéance de la privatisation de la CMDT, elles exigent que le prix d'achat du coton graine aux producteurs soit indexé sur les cours mondiaux, que la répartition des revenus issus de la vente du coton fibre soit modifiée au détriment de l'Etat et elles orientent très fortement les producteurs vers l'achat des semences transgéniques auprès de leurs firmes.**

Enfin, il convient de souligner que le débat avec l'OMC sur le coton touche au **problème du financement de l'Etat et des collectivités territoriales** : il faut payer aux paysans le juste prix du coton, mais dans ce cas comment finance-t-on les actions de la CMDT et de l'Etat ? La tentation est alors grande de transférer les charges financières de la production sur l'impôt, le foncier et les ressources naturelles. Parce que la libéralisation de la filière cotonnière prive l'Etat d'une importante partie de ses ressources cotonnières, celui-ci peut de moins en moins bien assurer ses missions de services publics. A défaut de pouvoir trouver d'autres sources d'impôts, et pour ne pas donner aux ruraux le sentiment de les abandonner, **l'Etat pourrait alors être tenté de conserver celles dont il dispose**, ce qui aurait des conséquences négatives sur le processus de transfert de compétences : d'une part, l'Etat transférerait d'abord les compétences qui ne lui rapportent pas d'argent, comme la santé, l'hydraulique et l'éducation et, d'autre part, freinerait le transfert des compétences qui lui permettent de générer des recettes, comme la gestion (exploitation) des ressources naturelles.

A l'inverse, **l'Etat pourrait être tenté de s'appuyer largement sur les jeunes collectivités territoriales**, en leur transférant rapidement des ressources naturelles. Mais est-ce viable ? Les communes rurales sont-elles en mesure de dégager suffisamment de ressources de la gestion des ressources naturelles pour prendre en charge les services en direction de leur population ? Si oui, selon quelles modalités et à quelle échéance ? C'est notamment à ces questions que nous répondrons dans la suite de cet ouvrage.

CHAPITRE 10 :

Vers une gestion locale

Au chapitre précédent, nous avons démontré que l'évolution du « local » est largement liée à des facteurs internationaux. Dans ce chapitre, nous demeurons dans ce registre, en étudiant les incidences des intervenants externes sur les projets de développement, et, en particulier, les projets mettant en avant les concepts de gestion et de participation locales ; et, en leur sein, aux projets dits de Gestion de Terroirs Villageois (GTV). Nous répondrons à cette problématique en détaillant comment sont apparues, ce que sont et surtout, comment se traduisent sur le terrain les logiques de gestion locale, de participation villageoise et de gestion de terroirs villageois. Après avoir souligné les écueils de la logique de gestion de terroirs villageois, nous présenterons la logique patrimoniale et ferons le point sur son outil privilégié : la convention locale de gestion des ressources naturelles. Enfin, dans une dernière partie, nous analyserons dans quelle mesure ces projets, en permettant une certaine gestion autonome des finages par les encadrements paysans, ont préparé l'émergence de la décentralisation communale et, en son sein, de la question de la gestion des ressources naturelles.

Nombre d'auteurs sont convaincus qu'il est impensable qu'une autre instance que les autorités "traditionnelles" paysannes puisse gérer correctement le foncier et il est à présent couramment admis (y compris par les institutions internationales de développement) qu'une ressource ne peut être mieux gérée que par ceux qui en dépendent, qui s'en sentent responsables et légataires. Pour LAVIGNE DELVILLE, Ph., 2001, "seules les populations qui vivent d'une ressource ont un intérêt objectif à la maintenir, pour autant qu'elle soit un enjeu réel pour eux, qu'ils en dépendent effectivement, et puissent éviter de la surexploiter". Pour DEME, M., 1994, "Personne d'autre que les habitants même d'un terroir, sensibilisés sur les conditions d'un développement durable, ne sauraient mieux gérer ce terroir et garantir les nécessaires compromis entre agriculture, élevage, sylviculture et aménagement du territoire". Pour BABIN, D. et al., 2002, "seuls les locaux peuvent avoir les moyens de veiller à la mise en œuvre de ces règles : le contrôle social est bien plus économe et efficace que le contrôle administratif."

La gestion des ressources naturelles est devenue une préoccupation centrale des projets de développement. Il est couramment admis que les ressources naturelles sont mieux gérées localement par les populations qui se sont "approprié" leur espace vécu. Le véritable enjeu est donc celui d'une gestion équilibrée du patrimoine foncier et naturel par les ruraux eux-mêmes, c'est-à-dire d'une responsabilisation des acteurs vis-à-vis du milieu qu'ils gèrent. Lors de la rencontre régionale de Ségou sur la gestion des terroirs sahéliens du 21 au 25 mai 1989, il apparaît que : (page 119) "Aucune organisation collective ne fonctionne correctement si elle ne définit pas elle-même ses propres règles dans le cadre d'une politique globale". Qu'elle soit perçue comme la meilleure voie pour gérer l'ampleur des évolutions en cours ou à venir, ou

comme un pis-aller lié à l'impuissance de l'Etat, **dès les années 1990, une gestion locale de la question foncière et des ressources naturelles apparaît à la majorité des observateurs et des usagers comme un impératif.** Désormais, ce n'est plus la question de la pertinence d'une gestion locale qui se pose mais celle des modalités pour y parvenir.

Les prises de position des représentants des paysans lors des Etats généraux du monde rural de 1991 montrent clairement, en réaction à la situation exclusive et répressive qui prévalait jusqu'alors, l'aspiration des ruraux à s'approprier les ressources et la gestion de leurs terroirs.

Le séminaire - atelier du CILSS - Club du Sahel de novembre 1991 portant sur l'interaction entre la problématique foncière et la décentralisation aboutit à la conclusion que la sécurisation foncière passe par un transfert aux collectivités locales de pouvoirs réels de décision et de gestion des ressources naturelles. Ces recommandations sont reprises dans le document relatif aux grandes orientations pour une politique foncière en milieu rural au Mali (MDRE, Janvier 1993). En mars 1992 est adopté le "schéma directeur du développement rural" (SDDR) et une conférence nationale sur le foncier rural au Mali se tient à Bamako du 26 au 29 janvier 1993. Le caractère patrimonial de la terre ainsi que les droits des autochtones sur la terre et les ressources naturelles y sont réaffirmés.

Au niveau international, « la Déclaration de Rio de Janeiro de juin 1992, principe 22, stipule que : " Les populations et communautés autochtones et les autres collectivités locales ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles." Outre le concept de développement durable, cette Déclaration de Rio de Janeiro de juin 1992 réaffirme également le principe de participation des populations rurales : Principe 10 (extrait) : " La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient...". L'Agenda 21 issu de cette conférence affirme le principe d'une gestion dans laquelle les activités humaines sur le milieu sont intégrées.

La "participation" villageoise : de la théorie aux pratiques

CLOUET, Y., 1996 situe l'apparition des approches dites "participatives" vers la fin des années 1970. Elles reposent sur une idéologie prônant le retour à une gestion plus endogène par une "participation" accrue de la population aux projets de développement. Depuis la conférence des pays du CILSS (Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel) de Nouakchott en 1984, on assiste à l'émergence d'une approche participative dont le domaine de prédilection est la gestion communautaire des ressources naturelles. Progressivement, s'impose un nouveau système de gestion basé sur la prise en compte de l'ensemble des savoirs, y compris paysans, et la responsabilisation des communautés locales.

Pour KASSIBO B., 2001, " Le principe de la participation est devenu de par le monde la pierre angulaire de la gestion environnementale sous l'impulsion bienveillante des institutions internationales (FAO, FENU, BM, etc.) qui en ont fait leur cheval de bataille dans les domaines du développement rural et de la bonne gouvernance." Il génère des démarches d'intervention "participatives" innovantes, censées corriger toutes les lacunes des approches précédentes.

Ainsi, **l'idée de la nécessité d'une "participation" accrue des populations s'intègre peu à peu à la démarche de développement intégré.** La participation prônée par les instances internationales est censée s'exprimer dans le cadre du terroir villageois. Contrairement à l'approche compartimentée en secteurs d'activités de certains projets de développement,

l'approche intégrée du type « gestion de terroirs » est une approche systémique qui prend en compte l'ensemble d'un milieu de vie d'une communauté villageoise : milieu naturel, espace anthropique (village, domaine agricole, foncier,...), interrelations entre les différents éléments d'un espace géographiquement fini, ainsi que les échanges ou flux avec l'extérieur de ce système. L'approche intégrée implique donc que l'on change d'échelle et d'interlocuteurs pour prendre en compte le finage²³ villageois et l'ensemble de la communauté villageoise, là où les projets de développement des époques antérieures visaient l'exploitation agricole de paysans leaders. Ainsi, après une longue période de vulgarisation agricole dont l'objectif principal a été l'augmentation des rendements, principalement des cultures de commercialisation destinées à l'exportation et, à un degré moindre, des cultures vivrières pour assurer l'autosuffisance alimentaire, on se soucie désormais du maintien du potentiel productif des milieux naturels, et on veille à une utilisation pérenne des ressources naturelles.

Le modèle de ressources naturelles gérées traditionnellement de manière communautaire et durable est donc séduisant. Depuis plus de vingt ans, il inspire la plupart des projets de développement soucieux de promouvoir une gestion locale qui permet aux populations locales d'être responsabilisées pour gérer elles-mêmes de manière pérenne leurs ressources naturelles tout en s'affranchissant de la gestion étatique. De plus, **il permet d'intégrer la préoccupation de gestion durable des ressources naturelles** : celle-ci trouve un cadre d'expression dans cette nouvelle approche spatiale globale qui fait fortement participer les villageois : la GTV (gestion de terroirs villageois). Cette logique de GTV (ou GT : gestion de terroirs) s'inscrit dans une notion plus vaste, celle de gestion commune, ou gestion communautaire. Précisons cette terminologie.

La différence entre gestion commune et accès libre :

MATHIEU P. et FREUDENBERGER M. in LAVIGNE DELVILLE, Ph., 1998, B définissent simplement les ressources de propriété communautaires comme des ressources naturelles qui sont appropriées et gérées de manière communautaire.

Leurs caractéristiques principales sont les suivantes :

- elles sont accessibles à tous les membres de la communauté (à l'exclusion de membres d'autres communautés) jouissant du même droit d'accès et appropriées de fait lors de leur prélèvement,
 - elles sont soustractives et limitées, ce qui implique que : "il peut y avoir contradiction entre l'intérêt individuel (à court terme) de chaque membre, et l'intérêt de l'ensemble de la communauté (à moyen et à long terme)" ;
 - d'où la nécessité de l'existence de **règles exclusives d'utilisation** (clairement définies, respectées par tous et excluant les non ayant-droits) limitant les prélèvements.
- C'est ce caractère d'exclusion qui différencie la gestion commune de l'accès libre.

La thèse de HARDIN, 1968 sur la "tragédie des communs" affirme que toute ressource commune est nécessairement surexploitée, chacun ayant intérêt à prélever le maximum avant que les autres ne le fassent. Dans son optique, dès lors que la gestion publique s'avère incapable d'assurer une gestion durable, le seul recours serait la privatisation. Cet argument, utilisé pour justifier certains programmes de développement à finalité privative, a, depuis, été largement démenti, y compris par HARDIN lui-même. Il reposait en fait sur la confusion entre deux

²³ Le terroir est inscrit dans le finage : voir définitions au chapitre 1.

notions bien distinctes : accès libre et gestion (de ressource) commune. HARDIN aurait plutôt dû titrer "La tragédie de l'accès libre". L'accès libre (ou anarchique) se produit lorsque aucune règle ne régit l'accès aux ressources naturelles, ou lorsque la contradiction entre plusieurs systèmes de règles engendre une situation confuse, comme nous l'avons montré à propos des systèmes juridiques du droit paysan et du droit positif. LAVIGNE DELVILLE, Ph., 2001 rapportant BALAND et PLATTEAU, 1996 confirme que : « un régime de propriété commune n'a aucun trait structurel qui le rendrait nécessairement inefficace » Il propose ensuite de (re-)créer des "communs", c'est-à-dire de rétablir des droits sur des espaces en accès libre de fait, d'une part en donnant ou reconnaissant un droit exclusif aux ressources, aux populations locales, et, d'autre part, par la mise sous respect de même règles d'acteurs qui s'ignorent.

Lorsque la gestion est commune, ce qui, nous le verrons, est le cas des ressources étudiées dans notre milieu, l'accès est réservé à des ayants droits (jouissant d'un droit exclusif) et un ensemble juridique cohérent et légitime en régleme l'exploitation (dates, techniques, quantités,...). Ainsi, selon MATHIEU et FREUDENBERGER, 1998 : "un aspect fondamental du contrôle des prélèvements est l'exclusion des non ayant-droits". HESSE C. et TRENCH P. confirment : " Contrairement aux ressources en accès libre, les ressources communes sont régies par des institutions qui revendiquent des droits d'appropriation et de gestion sur les ressources en question au nom d'un groupe connu. Ces droits comprennent notamment le droit d'interdire l'accès à ceux qui n'appartiennent pas à la communauté et de réguler l'exploitation des ressources." Par l'exemple de la ressource forestière nigérienne, BERTRAND, A., 1998 décrit bien la nécessité de mettre en place des systèmes de gestion commune (écologiquement durables) là où l'accès traditionnellement libre ne s'avère plus adapté et concourt à la destruction d'une ressource pourtant vitale pour la population rurale riveraine. De même, à propos de l'appropriation de la ressource « bambou » par les communautés villageoises de la commune rurale de Tambaga, HUMBEY, C., 2003 évoque une "privatisation communautaire". En effet, dans la majorité des villages de la commune rurale de Tambaga, son accès aux "étrangers" est aujourd'hui, soit interdit, soit strictement réglementé et payant. Cette ressource, autrefois d'accès libre pour les allochtones, a fait l'objet de droits d'appropriation collective (assortie d'une obligation d'achat à un coût prohibitif pour les étrangers) par les communautés villageoises depuis que les prélèvements sont devenus massifs et à objectif marchand à partir de la fin des années 1990. En revanche, le prélèvement communautaire demeure libre, car sous contrôle, pour les membres de la communauté villageoise.

Cependant, de nombreuses expériences ont montré que le concept de gestion commune ne survit guère au passage de la théorie à la pratique. **La dualité actuelle des référents juridiques, ainsi que l'insuffisante prise en compte des utilisateurs allochtones dans le processus, tendent à faire basculer dans l'accès libre la plupart des ressources naturelles communes.** Nous avons précédemment évoqué qu'un des effets pervers de la dualité juridique est de créer de l'accès libre de fait lorsque la gestion coutumière, fragilisée par son illégalité, est remise en cause par des interventions relevant de la logique étatique. L'accès libre, cause de dégradation des ressources naturelles, est donc fortement lié à la défaillance des encadrements, qu'ils soient étatiques²⁴ ou paysans, par déstructuration progressive de la cohésion sociale de la communauté villageoise. Néanmoins, dans notre région d'étude, la légitimité de la gestion coutumière est globalement maintenue en raison notamment de la prégnance particulièrement faible de la gestion étatique sur les ressources. Ainsi, alors que l'accès aux forêts classées et au

²⁴ une gestion étatique pourrait être très efficace, mais cela supposerait que l'Etat ait les moyens de sa politique, c'est-à-dire surtout de contrôler, ce qui n'est pas le cas au Mali.

domaine privé de l'Etat est interdit aux populations, la diminution continue du couvert boisé montre que l'interdiction, sans les moyens de la faire respecter, génère *de facto* un accès libre aux conséquences écologiques néfastes.

Après avoir clarifié ces notions, nous allons à présent étudier plus en détail la principale forme de "gestion commune" ou "gestion communautaire" que nous avons rencontré sur le terrain : les projets de GTV (gestion de terroirs villageois).

Les projets de « gestion de terroir »

Si, selon KAWALEC, A., 1995, le concept naît dès le début les années 1970, l'approche gestion de terroirs villageois se matérialise au Burkina-Faso vers 1984. Cet auteur la définit ainsi : " C'est une conception plus souple et plus globale, intersectorielle, des projets de développement rural. Cette approche se distingue par une connaissance plus approfondie des réalités physiques et sociologiques du terrain et une forte responsabilisation des populations, liée à une large décentralisation et délégation de la part de l'autorité " détentrice. Pour CLOUET, Y. 1996, "cette approche se caractérise par une connaissance plus approfondie des réalités physiques et sociologiques du terrain, une responsabilisation des populations, liée à une décentralisation de la part de l'autorité et une redéfinition du rôle de l'assistance extérieure qui est de répondre aux demandes." Enfin, l'approche GTV intègre également les composantes environnementales et de gestion durable des ressources naturelles, préoccupations qui sont omniprésentes depuis les années 1990. Au-delà de la question du bien fondé de ces mesures et de la justification d'une démarche de projet de GT, protéger les ressources naturelles de la région semble essentiel puisque nous posons l'hypothèse qu'elles constituent la principale source de revenus des jeunes collectivités territoriales, et, par là, leur gestion durable serait la condition de leur viabilité (autonomie de gestion).

En théorie, les projets GTV qui se développent à partir de la fin des années 1980 privilégient un type de relation dialoguée et contractuelle entre des techniciens d'un "projet de développement" et des bénéficiaires villageois dans le cadre d'un processus participatif et progressif. Si on excepte²⁵ la question de la légitimité du projet de développement en tant qu'interlocuteur des encadrements paysans, comparée aux logiques précédentes, **cette approche semble pertinente parce que le niveau d'action privilégié, le village, est le lieu de vie d'une communauté villageoise, le centre des encadrements qui organisent un finage.**

Voici les principes de base de l'approche :

- approche holistique, globale et intégrée,
- sur un espace limité (généralement à un finage),
- participation maximum de la population locale à toutes les étapes de la conception à la responsabilisation des actions.

L'approche participative s'appuie sur de nouveaux outils tels que le PAT (Plan d'Aménagement de Terroir), le SAT (Schéma d'Aménagement de Terroir), le PGT (Plan de Gestion de Terroir), le PAGT²⁶, etc., permettant d'associer les villageois tout au long du processus de création et de planification des actions de développement. En particulier, de nouvelles méthodes de "diagnostic participatif" sont créées : GRAPP, MARP (Méthode Accélérée de Recherche

²⁵ nous y reviendrons ci-après.

²⁶ parfois, comme à la CMDT, PAT et PGT sont groupés sous la forme d'un PAGT.

Participative) puis ECRIS, qui **associent plus étroitement les populations à l'opérationnalisation du projet de développement**. BOUTINOT, L. et DIOUF, C.N., 2005 décrivent ainsi la MARP : "Cette méthode consiste en l'établissement d'un rapide diagnostic participatif de la situation du village à travers des outils élaborés afin de représenter, avec les villageois, sous forme de graphes, de cartes, de tableaux, les activités économiques, les infrastructures, les différents espaces d'habitation, de production, les espaces appropriés et communs, enfin la dynamique associative et institutionnelle du village."

Les phases théoriques de la gestion de terroirs sont généralement :

- information générale des populations (sur l'appui possible du projet en matière de réalisation d'un programme de gestion de terroirs villageois),
- demande (souvent écrite) des encadrements villageois de la population par rapport à l'intervention du projet,
- évaluation des candidatures (par des études de terrain),
- sélection et choix des villages,
- création de comités villageois, comme les CV-GRN,

- diagnostic participatif avec la méthode MARP,
- élaboration "participative" d'un document (parfois déjà appelé PGT : plan de gestion de terroirs) faisant ressortir les points forts et les points faibles pour le développement du terroir et hiérarchisant les actions les plus urgentes à mener,
- élaboration d'un SAT (Schéma d'aménagement de terroirs) considéré comme une répartition négociée de l'espace entre les différents utilisateurs,
- élaboration d'un PAT (plan d'aménagement de terroir) : identification des secteurs d'aménagement et programmation,

- élaboration d'un PGT planifiant l'exécution des activités dans le temps et en déterminant les moyens d'exécution.
- mise en cohérence éventuelle au niveau supérieur (notamment communal),
- exécution des activités selon le P(A)GT.

Il existe de nombreuses variantes à ces étapes. Le document présenté en annexe 3 en donne un exemple.

L'approche GTV trouve également son application dans le domaine forestier.

Le concept de foresterie communautaire²⁷ apparaît dans les années 1980 à la suite du constat d'échec de la "conservation" étatique puis des programmes de plantations de reboisement. Il a pour principe d'associer davantage les populations locales à l'activité forestière. Apparaît également le terme de "forêt villageoise", que le document FAO 1999 définit ainsi : "partie du domaine forestier du terroir (légalement²⁸ et coutumièrement) faisant l'objet d'une intervention (plantation, protection, aménagement) de la communauté villageoise en vue de la satisfaction de ses besoins et de la conservation de son environnement."

Etudions l'exemple de la gestion locale des forêts classées dans le Cercle de Kita :

Les forêts classées du Cercle de Kita sont toutes situées à proximité de la voie ferrée. En effet, l'Administration coloniale a classé ces forêts entre 1939 et 1941 dans une stratégie purement productive : reconstituer le couvert végétal sur les espaces qui sont exploités afin d'assurer la durabilité du ravitaillement en bois et charbon de bois des locomotives des trains de la régie des chemins de fer Dakar-Niger. Du fait de l'enclavement du Cercle et de l'absence d'autres voies de communication majeures, les populations autochtones et immigrantes ont naturellement groupé leur habitat aux abords de cette voie ferrée, constituant ainsi des bourgs avec des gares que le train desservait. Au cours des années 1960, sous l'effet de l'accroissement démographique et des défrichements nécessaires à la création de nouvelles terres cultivables, les premiers hameaux de culture issus de ces bourgs s'implantent dans les forêts classées. Le phénomène s'amplifie rapidement en raison d'une conjonction de facteurs :

- les forêts classées se trouvent sur des terres présentant de bonnes aptitudes agricoles,
- le pouvoir de contrôle et de répression des agents forestiers diminue nettement à partir de 1991,
- il y a une arrivée accrue des migrants, liée à l'introduction de la culture cotonnière en 1995.

Déjà DERLON, J-P. et GIRAUDY, F., 1995 signalaient que : "la pression sur les forêts classées est de plus en plus forte". Une monographie de janvier 1997 rédigée par l'Administration du Cercle de Kita signalait que des parties importantes des forêts classées étaient illégalement défrichées puis cultivées en cultures sèches : "de 30 % en 1995, aujourd'hui c'est 44 % de la forêt classée de Bangassi, soit 11.000 hectares, qui sont couverts par des terres cultivées". Si le rapport CMDT 1998 est logiquement un peu moins alarmiste, en minimisant notamment l'impact sur les défrichements du développement de la culture cotonnière par la mise en avant du fait qu'elle incite à l'intensification agricole et non aux défrichements, il reconnaît l'importance du phénomène. Il précise ainsi qu'en 1987, "14 % de la surface de la forêt de Bangassi étaient déjà cultivés" et qu' "aujourd'hui, ce sont 7.500 hectares qui sont cultivés représentant 30 % de cette forêt classée". Ce même rapport attribue l'accélération du phénomène "après 1991", d'une part, à l'affaiblissement du contrôle exercé par le service national des Eaux et Forêts et, d'autre part, à la venue de cultivateurs saisonniers des Cercles de Kolokani, de Dioïla et de la région bamakoïse". L'arrivée de la CMDT en 1995 fait donc craindre une accélération fulgurante du défrichement des forêts classées de l'Arrondissement de Sébékoro. Il fallait agir pour faire respecter la loi²⁹. De plus, les rapports entre agents forestiers des services techniques de l'Etat et CMDT se détérioraient, les premiers accusant les seconds de détruire la forêt classée en achetant le coton produit par des producteurs habitant au sein des hameaux qui y sont illégalement implantés. C'est dans ce contexte qu'une mission conjointe CMDT et DNRFFH³⁰ dirigée par le Gouverneur de la Région administrative de Kayes, se déroule dans l'Arrondissement de Sébékoro du 29 au 31 mai 1995. Elle débouche sur un schéma d'action comprenant notamment les mesures suivantes :

- "déguerpissement", c'est-à-dire évacuation des implantations humaines les plus récentes et les plus

²⁷ On trouve aussi le terme "foresterie villageoise" et même "foresterie sociale" et "foresterie rurale".

²⁸ Dans certains cas, comme dans le projet de mise en valeur des forêts des Monts Mandingues, de la Faya et du Sounsan, à la demande des populations, des forêts villageoises furent immatriculées au nom du village.

²⁹ On peut certes penser que les locomotives ne marchant plus au charbon de bois, le besoin de protection de ces forêts ait depuis longtemps disparu. Toutefois, d'autres raisons, par exemple, de préservation faunique et floristique sont apparues. Plus globalement, il ne nous appartient pas de juger de la pertinence du maintien ou non par l'Etat de la protection d'un espace boisé classé. Nous prenons donc acte de son état classé qui défend notamment toute implantation d'habitat humain durable en son sein.

³⁰ Direction Nationale des Ressources Fauniques, Floristiques et Halieutiques (ancien Eaux et Forêts)

petites à l'intérieur des forêts classées aboutissant à un regroupement de l'habitat humain en "enclaves" autour des gros villages au sein des forêts classées (donnant lieu à des compensations en terme de classement de superficies égales, conformément à l'article 35 de la loi N°95-004 du 18 janvier 1995 fixant les conditions de gestion des ressources forestières) ;

- sensibilisation et recensement de la population ;
- délimitation avec les comités villageois d'enclaves d'habitat et de culture à l'intérieur des forêts classées (calculées sur une base de 1,8 hectare par habitant) ;
- création de comités villageois, interlocuteurs privilégiés des techniciens d'appui ;
- création d'un cadre inter-acteurs de concertation et de collaboration qui se réunit trimestriellement au secteur CMDT de Sébékoro.

En 1996, un accord de collaboration est signé à Kita entre le SRFFH et la CMDT sous l'égide du Commandant de Cercle. Précisant les rôles et tâches de chaque partie, il stipule notamment que : "la CMDT s'engage à ne pas encadrer les populations qui cultivent illicitement dans les forêts classées" et que, "pour toute dépense afférente au suivi-évaluation, chaque partie prend en compte sa participation". Ce dernier point est important car on sait que nombre de « projets » échouent ou ne se pérennisent pas pour des raisons de prise en charge financière de leur fonctionnement. En 2002, un nouveau protocole de collaboration entre la CMDT et le SLCN prolonge le précédent en y associant cette fois le SLACAER, héritier de certaines des missions de développement rural autrefois dévolues à la CMDT.

Cet exemple de la gestion des forêts classées de la région de Kita est intéressant à plus d'un titre :

- tout d'abord, c'est, à notre connaissance, à l'occasion du renouvellement de ce protocole de collaboration que se déroule la seule action formelle de "passage de témoin" de la CMDT au SLACAER ;
- l'Etat affirme son autorité suprême tout en acceptant des voies intermédiaires de conciliation (maintien de l'habitat dans les forêts classées). La méthode utilisée n'est pas essentiellement coercitive et brutale. Dix ans auparavant, c'est probablement l'intégralité des populations résidant dans les forêts classées qui auraient été violemment « déguerpies » et qui se seraient ensuite réinstallées à l'identique. Ici, au contraire, on a, dans une certaine mesure, associé les populations concernées dans un processus concerté de recherche de solutions de compromis ;
- Cette action se déroule dans un cadre géographique important : l'arrondissement de Sébékoro et associe différents types d'acteurs : Administration, services techniques de l'Etat, paysans, ONG,..., notamment lors des réunions trimestrielles du « cadre de concertation » ;
- les mesures de type gestion de terroirs villageois instaurent des mécanismes permettant de pérenniser les mesures prises par l'intégration des populations dans un système de co-gestion. Outre la concertation inter-acteurs, c'est le recours aux encadrements paysans qui permet la réussite des actions.

Le cadre de concertation trimestriel de Sébékoro était encore fonctionnel en 2003. Aujourd'hui, sur le terrain, les mesures mises en œuvre sont globalement bien respectées. Dix ans après, on peut donc dire que le système a fait les preuves de son efficacité.

Pour KABORE, C., 1995, la démarche gestion de terroirs, parce qu'elle procède d'une approche globale et participative, montre de bons résultats. Une des raisons semble être la **forte correspondance entre les encadrements « paysans » et les groupements suscités *ex nihilo* par les projets de développement**. Nous avons pu la constater dans plusieurs types de groupements : AV cotonnières, AV forestières ou autres « comités de gestion » créés par des projets de développement comme le PAE. En effet, la corrélation entre encadrements

traditionnels et encadrements de l'AV possède également de nombreux avantages pour le fonctionnement de cette organisation villageoise. Grâce à notre vécu au PAE à Kita, nous nous sommes aperçus qu'au sein des comités villageois et intervillageois de GRN que nous avons demandé à la population de mettre en place, lorsqu'on insuffle la création artificielle d'une structure de gestion villageoise, on retrouve presque toujours à leur tête les encadrements paysans ou des hommes placés par eux : souvent le fils du chef de village. Il en est de même pour les AV qui travaillent avec la CMDT.

Il ne peut en effet en être autrement puisque ce sont les villageois eux-mêmes qui désignent leurs représentants, tout pouvoir de gestion ne peut échapper aux relations sociopolitiques qui régissent les rapports entre les hommes au sein de la communauté villageoise. Les personnes choisies sont proches des **chefferies villageoises et leur présence à la tête de ces structures insuffle la légitimité et l'autorité nécessaires à la réussite de leur fonctionnement**. Il est donc logique qu'il en soit ainsi. L'AV étant d'échelle villageoise, les rapports entre ses membres s'effectuent au sein de la communauté et obéissent au système d'encadrement paysan. Nous avons constaté que les règles de fonctionnement de l'AV (que les projets concevaient théoriquement comme étant économiques, démocratiques et égalitaires) sont en réalité les mêmes que celles de la société villageoise : consensuelles, équitables, etc. Partout, nous avons observé que lorsque la correspondance entre responsables d'AV et encadrements paysans est mauvaise, l'AV fonctionne moins bien, car son pouvoir est limité par la concurrence des encadrements paysans. Ainsi, comme à Katabantakoto, le pouvoir du fils du chef de village responsable de l'AV est moins contesté que si cette fonction est occupée par un autre. Les atouts de cette correspondance sont d'ailleurs bien compris par les agents CMDT et sont même souvent encouragés, tant les avantages de cette situation l'emportent sur les inconvénients. Ainsi, certains chefs SB, emprunts du schéma de pensée selon lequel les jeunes alphabétisés sont modernes et les encadrements villageois passéistes et obscurantistes, avaient un moment tenté de faire en sorte que ce soit des jeunes alphabétisés qui dirigent l'AV. Les résultats n'ont généralement pas été bons, les jeunes leaders ne jouissant pas de la légitimité populaire nécessaire pour diriger une structure villageoise. Depuis, les agents CMDT, qui ont compris qu'il était dans leur intérêt d'intervenir de moins en moins et surtout le moins possible dans les affaires internes des villages, incitent à cette correspondance, ce qui leur permet de se cantonner aux rôles de suivi, de contrôle et de conseil à des structures qui fonctionnent bien.

Les comités villageois peuvent-ils efficacement constituer le support d'un transfert de compétences en gestion des ressources naturelles dans le cadre d'une démarche de gestion locale ?

Nous serions tenté de répondre par l'affirmative, à condition qu'ils soient légitimes aux yeux des ruraux de leur communauté. Pour cela, ils doivent être, à l'instar de ce que nous avons observés dans notre région d'étude, sinon confondus, au moins largement liés aux chefferies villageoises. Dans la démarche gestion de terroirs, les comités villageois tirent leur légitimité des encadrements paysans existants en même temps qu'ils participent à leur renforcement. Si on peut leur reprocher de n'être dans certain cas qu'une vitrine de la chefferie villageoise où les encadrements paysans les utilisent pour les contrôler, voire pour les paralyser, elles peuvent aussi contribuer à ouvrir les encadrements paysans au contexte actuel, par exemple, par la participation accrue de jeunes hommes aux décisions communautaires.

Quelquefois, les rapports sociaux peuvent constituer un frein à la nécessaire évolution des règles d'encadrement face à la rapide évolution contextuelle. Dans ce cas, une impulsion extérieure peut parfois enclencher une dynamique positive que la pesanteur des liens sociaux immobilisait. Il en est ainsi de l'action de « lutte contre la divagation des animaux » menée par

le PAE Kita dans la région d'étude en 2002 et 2003, dont nous avons déjà expliqué le fonctionnement. Si l'agent issu de l'activité « lutte contre la divagation des animaux » sert d'abord à rémunérer les brigades villageoises et à les équiper (torches électriques, bottes,...), son surplus entre dans les recettes communales (une ligne budgétaire existe à cet effet). En effet, si ces activités sont évidemment organisées au niveau villageois, une coordination est faite au niveau communal par les élus. C'est par exemple à leur niveau que sont décidées, en concertation avec les autorités villageoises et pour l'ensemble du territoire communal, les dates entre lesquelles les animaux ne doivent pas « divaguer » dans les champs de culture. Selon le rapport d'étude PAE-CMDT-SE, 2001, "le besoin était là, mais il leur manquait l'initiative et le courage de le matérialiser...". Les mesures impulsées par le PAE Kita ont été facilement adoptées et se sont montrées efficaces. Une personne s'étant rendue dans la région d'étude durant l'été 2007 nous a confirmé leur pérennisation. Cet exemple nous montre que **des comités villageois, impulsés par des projets développement, mais pourtant légitimes, peuvent encadrer de manière efficace des activités de gestion des ressources naturelles effectuées au niveau villageois, avec une coordination relayée au niveau communal.**

Si les projets de GTV ont permis, dans les années 1980 et 1990, de développer des démarches locales innovantes en matière de gestion locale des ressources naturelles, leurs manquements sont de plus en plus décriés.

Les écueils des projets de GTV :

Aujourd'hui, nous commençons à posséder un recul suffisant depuis le début de l' « ère » des projets GTV, pour que nous apparaissent, lors de sa mise en œuvre, les lacunes de la démarche.

La réussite des projets de GTV nécessite notamment :

- une responsabilisation des populations (garante de pérennité),
- un transfert du pouvoir de décision aux populations,
- un transfert de connaissances (par des formations),
- un transfert de moyens et de compétences,
- un partenariat dynamique entre tous les acteurs (concertation),
- des techniciens et un encadrement étatique convaincus de la pertinence de l'approche et motivés par la démarche,
- un engagement politique à tous les niveaux,
- un temps long inhérent au domaine de la gestion des ressources naturelles.

Il va sans dire que toutes ces conditions sont rarement réunies. La démarche apparaissant alors comme très (trop) ambitieuse, divers écueils apparaissent :

► Les projets GTV éludent trop souvent la question foncière :

La phase de diagnostic nécessaire à la compréhension du milieu étant souvent inexistante ou trop rapide, la démarche choisie par ces projets n'intègre presque jamais les composantes sociales du foncier paysan, d'où des échecs patents. Le choix, par ces projets de développement de l'utilisation du mot « terroir » dans l'expression : "gestion de terroirs villageois", alors qu'ils désignent généralement la gestion de « finages » villageois est emblématique de ce problème.

► Les projets GTV participent d'une compartimentation figée qui codifie l'espace :

Différents auteurs l'ont observé : LAVIGNE DELVILLE, Ph., 1998, B, dénonce "l'aménagement par séparation qui consiste à diviser l'espace à des fins de séparation des fonctions". MARIE, J., in LAVIGNE DELVILLE, Ph., 1998, B écrit que : " Les organismes internationaux de développement proposent donc une gestion de la terre et des ressources fondée sur une affectation exclusive des espaces à des usages définis." La réduction foncière des systèmes d'accès et d'usage a des conséquences préjudiciables en matière de développement. Cette logique d'espaces figés, contraire à la perception paysanne, apparaît clairement dans les SAT (Schéma d'Aménagement de Terroir) et les PAT (Plans d'Aménagement de Terroir) où des espaces à vocation unique sont délimités sur une carte de terroir villageois : « zone agricole, zone pastorale, zone forestière,... », alors qu'en réalité, il est clairement établi que ces espaces ruraux sont presque toujours à vocations multiples (les pâturages dans les savanes arborées, dans les champs en saison sèche,...). Enfin, l'aspect dynamique et évolutif n'est prévu que par une révision éventuelle du SAT.

La logique de ces projets demeure prisonnière d'une **vision de l'espace qui est surtout géométrique et qui conçoit difficilement des logiques topocentriques** (autour de points ou aux environs de...) qui sont celles des paysans.

De plus, s'il est nécessaire de désigner précisément les ressources et l'espace sur lequel s'exerce leur gestion, il n'est pas pertinent de délimiter physiquement cet espace, car, comme nous le montrerons plus avant à propos de l'exploitation des massifs forestiers par les structures rurales de gestion de bois, cela génère des conflits. Délimitation et zonage ont, selon TALLET B. in LAVIGNE DELVILLE, Ph., 1998, B, "heurté de front les traditions et entraîné une méfiance durable entre services techniques et paysannerie". La délimitation de terroirs et plus particulièrement le zonage, son étape la plus emblématique, ayant fait l'objet de rejets par le ruraux, a été abandonnée par les projets de développement. Cette logique de compartimentation est d'autant plus forte que les procédures de la gestion de terroirs villageois sont appliquées avec trop de zèle, sans flexibilité, ni adaptation au contexte. FAURE, A., in LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B, confirme que : " Les étapes de la gestion de terroirs étaient présentées comme un ordre immuable, les actions étant menées selon une procédure rigide." Dans notre région d'étude, nous avons étudié les documents et recherché les traces sur le terrain de PGT villageois (et communal) réalisés par le PGRN (Projet de gestion des ressources naturelles). L'objectif du "Diagnostic de la commune de Bendougouba" réalisé en 1999 qui était " d'identifier avec les populations les ressources (espaces) à affecter à la gestion communale" a débouché, par simple compilation technicienne de PGT existants, sur une grossière affectation cartographique d'espaces à des vocations uniques. Avec la création des communes rurales, ce projet s'est même payé le luxe de refonder ces PAT villageois en PAT à échelle communale "validé par les acteurs". Si l'idée de base paraît bonne, au vu de son mode d'application, on ne peut s'empêcher de penser que la réalisation de tels schémas ne sert qu'à justifier les importants financements engagés par les bailleurs de fonds du PGRN. En effet, en dehors des documents de projet produits, les traces actuelles de ce projet au budget colossal³¹ sont inexistantes. Il élabore des "plan de gestion de terroir" pour 650 villages selon le schéma décrit ci-dessus. L'étude comparée (plan-terrain) des plans de gestion de terroirs villageois établis dans les communes rurales de Bendougouba et de Kassaro nous montrent que le souci du quantitatif a largement primé sur le qualitatif : aujourd'hui, aucun de ces "papiers" ne semble utile pour les paysans. Ainsi, dans notre région d'étude, et notamment dans les communes rurales de Bendougouba et de Kassaro, les PAT élaborés par le (il paraît qu'il faut dire : "avec l'appui du") PGRN (en réunions villageoises où on rémunérait les participants) sont pour la plupart oubliés

³¹ 32 millions de dollars US (financé principalement par la Banque Mondiale) lui sont consacré au Mali entre 1994-1999 (pour une action dans 650 villages) !

et jamais respectés. Ces outils, réalisés sans réelle participation de la base, ne correspondant pas aux réalités du milieu, se sont donc révélés particulièrement inadaptés, méconnus, inappliqués et donc inutiles. Paradoxalement, on peut penser qu'il est heureux que de tels documents soient restés « lettres mortes ». En effet, on verra ci-après que, lorsqu'ils des outils aussi mal conduits sont mis en pratique, ils aboutissent soit à une appropriation excessive des ressources par le groupe dominant, générant de l'exclusion, soit, dans les rares cas où ces outils permettent un usage partagé des ressources, à une situation génératrice de conflits.

De nombreux documents et textes législatifs élaborés au cours des années 2000, relèvent de cette même logique de compartimentation. Ainsi, la réalisation de SAT est toujours prévue par cadre juridique actuel : il est précisé dans la loi N° 96-050 du 16 octobre 1996 portant principe de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales, en son article 11, que : les collectivités territoriales "élaborent un schéma d'aménagement du territoire qui précisera notamment : - le domaine forestier; le domaine agricole; le domaine pastoral; le domaine faunique; ... ; le domaine de l'habitat; (...)", ce schéma d'aménagement devant s'intégrer dans un schéma national. La neuvième composante du SDDR (Schéma Directeur du Développement Rural) s'intitule : « Contribution à la finalisation et à la mise en Œuvre des schémas locaux d'aménagement ». Dans une logique technicienne de rationalité excessive, **les collectivités territoriales sont donc appelées à structurer l'espace en sept domaines différents !** Puisque cette disposition est inscrite dans la loi, nombre de projets de développement aident actuellement les communes rurales à réaliser ces schémas d'aménagement. La commune rurale de Djidian l'a d'ailleurs inscrit dans son premier PDESC (planification triennale) et a sollicité l'assistance du PAE pour le réaliser (ce à quoi ce dernier n'a pas répondu favorablement en raison des écueils de la démarche énoncés ci-dessus). En revanche, l'ONG malienne "Stop Sahel" a réalisé de tels schémas en 2003 dans deux autres communes rurales de l'arrondissement de Djidian : Souransan-Toumoto et Saboula.

Si l'approche GTV s'inscrit dans la logique louable de redonner l'initiative de la gestion à la base, l'application restrictive et technicienne de ses outils codifiés mène trop souvent à un cloisonnement de l'espace la rendant inapte à s'articuler avec les logiques paysannes. Cet aspect constitue en effet le principal écueil (et surtout le plus évident) de la démarche GTV telle qu'elle est mise en œuvre par les projets de développement.

► Une démarche qui privilégie les modes sédentaires d'utilisation et de gestion de l'espace, et donc les autochtones sur les allochtones.

Ces "logiques géométriques" se révèlent particulièrement inaptes à représenter des modes d'exploitation et des ressources fluctuant fortement dans le temps et dans l'espace, comme c'est le cas du pastoralisme. LE ROY E., in LAVIGNE DELVILLE, Ph., 1998, B écrit que : " On a souvent le sentiment que les projets de développement (et en particulier ceux qui se rattachent à la gestion de terroirs), cherchent à promouvoir une image de "paysans-laboureur", non seulement fixé à son terroir, mais aussi maître et propriétaire de ses moyens de production,..." Selon KARSENTY, A., in LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B, "la loi donne la primauté à l'appropriation du foncier sur celle des ressources naturelles, au cultivateur sur le chasseur ou le cueilleur, au sédentaire sur le nomade." La vision d'un espace compartimenté, décrite précédemment, rejoint bien cette idée couramment répandue chez les techniciens de l'Etat, que les pratiques sédentaires sont à encourager car elles sont plus rationnelles, plus stables (mais surtout aussi parce qu'elles sont plus maîtrisables et taxables par l'Etat !), plus modernes car plus productives et susceptibles d'intensification. De plus, une des idées sous-jacente de cette dynamique est de pouvoir, au bout de la logique d'enregistrement précédemment décrite,

aboutir à la généralisation d'assiettes foncières permettant notamment de lever un impôt foncier. Les programmes et projets de développement étatiques ont donc davantage encouragé l'utilisation non mobile des ressources. Ainsi, l'agriculture est privilégiée par rapport au pastoralisme ou à la pêche comme mode d'exploitation des ressources naturelles. **La démarche GTV n'échappe nullement à cette tendance lourde. Parce qu'elle s'applique le plus souvent de manière limitée au finage villageois d'une communauté autochtone, elle peut être utilisée par certains groupes autochtones pour exclure d'autres groupes d'utilisateurs des ressources naturelles comme les pasteurs transhumants, attisant ainsi les conflits intercommunautaires.** CAMARA, S., 2002 constate que, dans le Mandé, où le PGRN est largement intervenu, "Il y a une tentative d'appropriation de la ressource par les autorités traditionnelles accompagnée d'une revendication sur le territoire." et d'un « ostracisme » qui se développe à l'égard des allochtones. C'est peut être également la traduction, dans l'esprit des autochtones, du sentiment qui se développe en Afrique que la terre est « finie », c'est-à-dire que les réserves foncières ne sont plus extensibles, et même localement déjà saturées. Ce dernier vient de l'augmentation des densités décrite en première partie, mais également de tout ce travail de compartimentation de l'espace qui a débuté au début de la colonisation et qui se poursuit actuellement ; comme si le mode de pensée géométrique supplantait progressivement le mode de pensée topocentrique.

On souligne dans cet ouvrage que la gestion commune implique inévitablement que la communauté autochtone dispose des droits organisationnels d'appropriation exclusifs de l'espace. Mais une intervention de type gestion de terroirs villageois mal mise en œuvre en exacerbera les dérives dangereuses.

Prenons un exemple vécu dans le Cercle de Kita : dans le cadre de la préparation à l'instauration d'une « convention locale » de gestion des ressources naturelles dans la commune rurale de Tambaga, le consensus (interne aux autochtones) sur la définition des règles locales à respecter a été obtenu très rapidement. Nous imputons cette facilité essentiellement au fait que la population communale y est plutôt homogène, que l'entente y règne globalement et que les communautés villageoises sont socialement liées.

Ce projet de convention locale de gestion des ressources naturelles a ensuite échoué lorsque le PAE a incité les encadrements concernés à prendre en compte les préoccupations des utilisateurs allochtones des ressources naturelles, comme les bûcherons et les pasteurs transhumants. Le PAE a même suspendu son appui à cette démarche lorsqu'il a réalisé que les encadrements autochtones (paysans et élus) souhaitaient se servir de cet outil réglementaire pour exclure les utilisateurs allochtones.

Nous avons ainsi observé d'autres cas de ruraux qui, pourtant, n'accordent généralement que peu de légitimité aux référents étatiques, mais qui s'y raccrochent quand ils pensent que ceux-ci peuvent leur permettre de renforcer leurs logiques, par exemple, de présence ou d'exclusion sur des utilisateurs allochtones des ressources naturelles. Dans ce cas de tentative d'exclusion communautaire, on voit qu'**un projet de gestion de terroirs villageois peut servir de support à l'expression des écueils de la situation de dualisme juridique.**

La mauvaise mise en application de l'approche gestion de terroir se traduit donc par un renforcement du sentiment d'appropriation de l'espace par les autochtones. En donnant les outils sur lesquels s'appuyer pour interdire l'accès de certains espace-ressources aux populations allochtones, **la pratique des démarches GTV a trop souvent "donné un chèque en blanc" à des autorités locales pratiquant des logiques d'exclusion.**

Les projets de gestion communautaire ou de gestion des terroirs villageois, se sont souvent traduits en pratique, par la fermeture des espaces, constituant autant d'obstacles à l'utilisation des ressources par les usagers mobiles et/ou allochtones. Ce « bouclage » des terroirs constitue une réelle menace pour les utilisateurs allochtones des ressources naturelles, comme les pasteurs, qui doivent se replier vers les régions de moindre occupation démographique, où des espaces de

brousse existent encore entre les terroirs. Dans la commune rurale de Bendougouba, c'est depuis les années 1990, période durant laquelle le PGRN y est intervenu avec des projets de gestion de terroirs villageois, que le passage des pasteurs transhumants a été implicitement proscrit.

► Une démarche qui ne prend pas en compte l'hétérogénéité des communautés villageoises.

Prenons à présent un exemple que nous connaissons bien, celui des marchés ruraux de bois de Kita. Outre le fait que les populations rurales n'ont pas été au préalable suffisamment éveillées au risque d'épuisement progressif de la ressource bois, surtout dans un Cercle comme Kita où elle abonde encore, on remarque que les SRGB, regroupements villageois qui gèrent les marchés ruraux de bois, sont, dès le départ, apparus comme des « OVNI » créés de et par l'extérieur. La population ne se les a pas appropriés, notamment parce que les acteurs des SRGB n'ont pas été suffisamment impliqués dans l'élaboration des plans d'aménagement. Pour NOPPEN et al., 2004, l'accent a surtout été mis " sur les aspects techniques, plutôt que sur les aspects sociaux liés au fonctionnement interne des marchés." Il y a en effet un problème de légitimité des SRGB vis à vis de la population villageoise. Les correspondances sociales avec les encadrements paysans ne semblent pas avoir été suffisamment pensées et appuyées. Il est à craindre que lorsque les contrats de gestion seront passés entre la SRG et la commune rurale, les encadrements paysans, détenteurs du pouvoir légitime, se trouvent écartés des véritables arènes de décision, ce qui risque de délégitimer toute l'action. **Dans l'approche GTV, les composantes sociales des milieux ruraux ont donc souvent été insuffisamment prises en compte.** Par ces exemples des SRG et surtout de la convention locale de Tambaga, nous montrons que **la gestion des ressources de propriété communautaire est très efficace lorsqu'elle est faite seulement par les autochtones et pour les autochtones.** LAVIGNE DELVILLE, Ph., 1998, B souligne aussi que le terme "gestion communautaire (...) comporte le risque de présupposer implicitement une communauté homogène et soudée, alors que la gestion des ressources naturelles relève plutôt de relations entre communautés qui sont socialement et spatialement distinctes ; »

Un autre facteur vient accentuer ce phénomène de gestion exclusive renforcée par les projets de gestion locale : la commercialisation croissante conjuguée à la raréfaction des ressources naturelles. JOUVE, P., 2001 signale qu'avec l'accroissement de la pression sur le foncier et les ressources naturelles, différentes formes de restriction du droit d'usufruit apparaissent. Dans le même sens, BAZILE, D., 1998 estime que : « lorsque le bois acquiert une valeur commerciale avec le développement d'un marché urbain, on observe une limitation de son ramassage aux seuls habitants du village ». Les ruraux de la région semblent avoir toujours plus ou moins fait la différence entre un usage pour la satisfaction d'un besoin personnel et celui qui donne lieu à commerce et enrichissement. Dans la commune rurale de Tambaga, la règle traditionnelle qui prévaut est que le ramassage du bois mort est toujours libre. Seule la coupe de bois vert par les "étrangers" au village est conditionnée à l'autorisation du conseil de village. Néanmoins, en 2003, un habitant du village de Faramansonia a abusé de cette règle en coupant un nombre important de pieds de "tek" pour les revendre à des commerçants, ce qui a occasionné de vives discussions au sein du village. La règle (jurisprudence locale) qui s'y est aujourd'hui instaurée est toujours que les autochtones peuvent couper du bois vert sur le terroir mais la finalité de la seule utilisation personnelle a été réaffirmée et renforcée. **La marchandisation croissante du bois engendre donc une modification des règles locales par restriction des droits de prélèvements des autochtones (et des allochtones)** sur le finage villageois, les droits des

allochtones étant évidemment toujours nettement restreints par rapport aux droits des autochtones. Partout, on observe ces phénomènes sinon d'exclusions, du moins de restrictions communautaires. Nous avons observé cette même tendance à propos d'autres ressources naturelles. Ainsi, dans la commune rurale de Tambaga, le bambou, auparavant d'exploitation libre, est devenu rare avec l'intensification des prélèvements commerciaux, ce qui a engendré l'établissement de règles communautaires exclusives et une restriction de l'usage autochtone. Au passage, cette précision de l'usufruit paysan, nécessaire pour maintenir la durabilité des pratiques, illustre bien le fait que les règles et pratiques dites « traditionnelles » ne sont pas figées mais évoluent en s'adaptant aux nouveaux contextes.

Dans le cadre des marchés ruraux de bois également, la gestion exclusive des espaces forestiers accordée aux membres des communautés rurales érigées en structure rurale de gestion de bois peut renforcer leur sentiment d'appartenance et leurs actes d'exclusion à l'encontre des utilisateurs extra communautaires de ces espaces et de ces ressources, tels que les éleveurs nomades. HAUTDIDIER, B., et al. 2001, soulignent que ces phénomènes d'exclusion peuvent même se réaliser à l'intérieur de la communauté entre membres et non membres de la SRG. Le système tend à un usage exclusif de la ressource car, lorsque des utilisateurs extérieurs exploitent la forêt, leur risque d'être amendé par les agents des services techniques de l'Etat est accentué.

Les projets GTV, tels qu'ils sont mis en œuvre et dans un milieu marqué par des tensions intercommunautaires autour de l'utilisation de ressources naturelles, en exacerbant le sentiment d'appropriation d'un espace ou d'une ressource par le groupe dominant/autochtone, peuvent facilement générer des logiques d'exclusion, productrices de conflits parfois violents. D'une manière générale, dans un contexte de compétition croissante sur les ressources naturelles, la tendance est à la restriction des conditions d'accès de tous les utilisateurs et à l'exclusion de certains acteurs. Comment concilier ce nécessaire droit d'exclusion détenu par une communauté et éviter son corollaire pervers : l'exclusion extra communautaire ? C'est autour de cette problématique et de ses conséquences que doit se concentrer l'essentiel des recherches-actions en matière de gestion décentralisée des ressources naturelles.

Les projets de gestion de terroirs villageois semblent inextricablement liés au concept de "participation" villageoise. L'étude de l'acception de ce mot pourrait donc nous permettre de mieux cerner la logique de fonctionnement inhérente aux projets de GTV.

► Une participation "trompe l'œil"

Si les méthodes MARP séduisent par leur facilité d'emploi, le danger est grand que les projets les utilisent pour cantonner les populations à des schémas organisationnels simples et pré-établis. LAVIGNE DELVILLE Ph., 1998, B est très critique à propos de l'application des outils participatifs de diagnostics : la mise en pratique de cette participation "revient à vouloir faire entrer les populations dans un cadre technique et institutionnel défini *a priori* selon une logique technique" trop rapidement systématisée. Selon LAVIGNE DELVILLE Ph., 2000 : " à partir de méthodes telles que la méthode MARP, les opérations de développement peuvent apparaître à la fois fort simplifiées, à la portée de tous les intervenants extérieurs, et produire à moindre frais un surcroît de légitimité." L'utilisation mécanique des méthodes MARP a pu favoriser des formes d'actions « routinisées », vidant les actions participatives de leur sens stratégique et de leur potentiel de mobilisation. Contrairement aux principes affichés, ces projets "participatifs"

contribuent alors à contraindre les populations dans des formes d'organisation instrumentalisées sans promouvoir leur potentiel de développement autonome. En guise de démarche responsabilisante, les modes d'action participatifs proposés conservent l'aspect d'un projet de développement classique, les villageois répondant à des formes d'action assez disciplinées. De fait, **un des principaux défauts inhérents à la mise en œuvre de tels projets de gestion est justement, contrairement à l'idéologie prônée, d'être exogène, voire même de procéder à la mise en sujétion des participants.** A ce propos, HOCHET, P. 2004 avance le terme de "sujets-paysans". A titre d'exemple, les dispositifs mis en place par les diagnostics participatifs forment le cadre propice à la constitution des comités de gestion. Ainsi, nous avons relevé que c'est trop souvent dans le même temps que les animateurs d'un projet procèdent à "l'élection"³² des représentants du bureau du futur "comité de gestion."

La démarche gestion de terroirs promue notamment par la Banque Mondiale se répand progressivement à partir des années 1980 dans le champ du développement rural au Mali. Les PGRN (financés par la Banque Mondiale) menés dans la majorité des pays de la sous-région affichent leur approche participative et utilisent théoriquement les outils et principes de la gestion de terroirs villageois. Au Mali, le PGRN s'inspire du PNGT Burkinabé et débute en 1993. Il intervient dans quatre régions administratives, 11 Cercles dont Kita où il y agit dans 150 villages et concerne 95.000 habitants. L'examen des plans de gestion de terroirs villageois établis dans notre région d'étude par ce projet nous conforte dans l'impression de KASSIBO, B., 2001 qui écrit que ce projet initié de l'extérieur "prône l'implication des partenaires dans la prise de décision, mais ne la réalise point dans la pratique."

Prenons un autre exemple dans notre région d'étude :

La première phase (1989-1993) du projet forestier de Kita (connu, sous le nom de son opérateur technique, le BIT : Bureau International du travail) s'inscrit dans cette logique "participative" de "forêt villageoise". A partir de 1991, année au cours de laquelle débute l'exploitation « contrôlée » de massifs forestiers, le projet "Aménagement des ressources forestières dans le Cercle de Kita", continue de promouvoir les travaux HIMO (à Haute Intensité de Main d'Oeuvre) où, selon le document CILSS 1997 (cf. bibliographie n° 26) " les villageois ne sont que de la main d'œuvre recrutée et rémunérée pour effectuer les travaux dont la conception relève uniquement du service forestier". Parallèlement, sont initiées des actions privilégiant la participation villageoise à la gestion des ressources.

Mais la contractualisation ne garantit ni la participation villageoise ni la compréhension globale des actions techniques de l'aménagement du massif forestier dirigées par le projet et encore moins ne favorise une conception globale de la gestion des terroirs et des ressources naturelles (surtout que l'approche foncière semble avoir été soigneusement négligée). Même si, lors de la deuxième phase de ce projet (1993-1998), les ruraux sont associés à la gestion de leurs espaces forestiers, le pouvoir de prise de décisions techniques (quotas, lieux de coupe,...) reste encore essentiellement l'affaire des techniciens du projet. Les SRG (Structures rurales de Gestion) semblent alors plus exécutantes que conceptrices. De la conception à l'évaluation, les populations n'interviennent que pour valider des choix extérieurs et fournir la main d'œuvre nécessaire aux réalisations. En bref, les idéologies changent mais la réalité des pratiques sur le terrain n'évolue guère, au-delà de l'adhésion de façade. Nous montrerons plus avant qu'il faut attendre l'année 1998 pour que l'on puisse réellement parler de co-gestion participative dans le cadre de ce projet forestier de Kita.

RIBOT, J., 2000 constate également que " les projets "participatifs" et décentralisés actuellement mis en œuvre, s'assurent que les populations rurales sont limitées par un système de "règles administratives qui leur donne peu de choix quant à la façon de gérer les ressources forestières dont elles dépendent. Les populations rurales sont réduites à "participer" à des plans

³² en général une simple désignation interne conforme à la hiérarchie sociale paysanne.

de gestion de l'environnement élaborés par les agents techniques de l'Administration des forêts." En bref si la mise en œuvre est nécessairement participative, la conception vient toujours "d'en haut". **Les comités villageois agissent comme de simples organes d'exécution et des courroies de transmission pour la réalisation d'actions conçues et initiées par des projets dont ils attendent tout.** Même lorsque l'initiative émane d'un souhait villageois, sa conception et les modalités de sa mise en œuvre restent majoritairement du ressort des techniciens.

La "participation" se traduit donc trop souvent, en pratique, par des activités déconcentrées arbitrées par les services techniques de l'Etat. L'absence de transfert de compétences effectif vient renforcer cet état de fait. BERTRAND, A., in LAVIGNE DELVILLE, Ph., 1998, b, est lui aussi critique concernant l'approche gestion de terroir qui "se fonde sur une vision du terroir, où les règles de gestion sont proposées par les services techniques, et où les instances locales sont censées mettre en œuvre un plan d'aménagement défini par d'autres. Il y a déconcentration de l'intervention, mais guère de véritable décentralisation." Dans le même esprit, BOUTINOT, L., 2003 montre, par l'exemple de la gestion décentralisée des ressources forestières au Sénégal, comment les approches participatives, appliquées par les projets et services techniques de l'Etat servent davantage un processus de déconcentration de l'Etat qu'une véritable décentralisation.

Trop souvent, les agents des projets de développement, par souci de simplification de la démarche ou parce qu'ils ne sont pas convaincus de la nécessité de faire "participer" la population, font approuver et valider *a posteriori* au village des schémas réalisés et des décisions prises "au bureau" par les techniciens. **En théorie, la démarche est ascendante : les villageois sont les maîtres d'ouvrage, l'équipe des projets de gestion de terroirs n'intervenant qu'en appui-conseil et à leur demande. En réalité, les techniciens du projet pilotent souvent complètement le projet, de sa conception à la réalisation des activités.**

A titre d'illustration, nous avons remarqué qu'il est rare qu'au cours des séances de "restitution" villageoise, la population concernée émette des critiques ou des bonifications au modèle proposé par les techniciens du projet. En voici quelques éléments explicatifs :

- le mode de restitution : en grand groupe d'assemblée villageoise où la plupart des individus, en particulier les femmes et les jeunes, ne sont pas socialement habilités à s'exprimer. En effet, en assemblée villageoise, nul ne peut risquer de compromettre, par une critique ou une parole malencontreuse, les chances du village de "recevoir" l'appui du projet ;

- la tendance au "bénéni oui-oui" de villageois démunis qui prennent sans piper mot tout ce qui vient des projets. Les villageois font alors le maximum qu'ils pensent qu'ils doivent faire pour que le "projet" appuie la réalisation dans leur village et n'en discutent pas les modalités.

- l'attentisme auquel les projets de développement ont confiné la population villageoise. Cette dernière attend les instructions du projet, ne prend pas d'initiatives. Pire, nous avons observé dans le cadre du PAE Kita que la population manifeste son mécontentement lorsqu'une formation ou une action ne leur apporte pas un avantage direct en rémunération ou en nature. En effet, ils comparent inévitablement l'appui du PAE Kita à l'intervention de précédents projets, comme le PGRN qui rémunérait largement les paysans afin de s'assurer une large « participation ». Nous avons également observé que l'ONG « Plan International » qui intervient notamment à Kita dans le domaine de la santé, accorde de larges « *per diem* » aux participants de leurs formations villageoises. Après le retrait du PAE Kita, certaines structures incitées ne sont pas pérennisées, même lorsque, selon les dires des principaux concernés, elles étaient intéressantes et apportaient un plus important. Interrogés sur les raisons, les ruraux nous

ont souvent répondu : « puisque le projet est parti, à quoi bon continuer ? ». Outre l'extrême habitude d'attentisme et de dépendance des paysans envers le projet en terme d'initiative, cela devrait inciter à réfléchir sur la manière de mener ces projets de développement.

- les outils employés par cette méthode sont trop souvent des cadres pré-établis supposant la maîtrise de notions étrangères aux villageois, telles que le tableau à double entrée qui, si l'animateur ne produit pas un important travail de reformulation avec la population pour le leur rendre accessible, ne sont maîtrisés que par les lettrés du villages, parfois extérieurs (instituteurs, agents de l'agriculture), ou bien, s'il n'y en a pas, par les seuls animateurs du projet ! ;

- la mauvaise explication du projet par les agents de développement qui ne savent pas ou ne se soucient pas de rendre leur explication compréhensible par les villageois, conduit à l'incompréhension de ces derniers. Ou bien, à l'inverse, une simplification grossière, trop rapide, occulte certains aspects et amène la population à valider un projet dont, faute d'explication, ils ne comprennent pas la teneur réelle.

A ce niveau, un des problèmes est que les techniciens chargés de la mise en œuvre du projet "participatif", d'une part, n'ont pas forcément compris la démarche idéologique de ses concepteurs, et, d'autre part, s'ils la comprennent, n'y adhèrent pas forcément. Nous avons trop souvent observé **des techniciens convaincus qu'il est illusoire ou inutile que les villageois soient associés au projet en tant que partie prenante** et qu'ils ne peuvent qu'être cantonnés à l'application, au rôle de récipiendaires du projet de développement. D'ailleurs, nous montrons dans cet ouvrage que l'inexistence juridique des AV cotonnières et forestières jusqu'à l'orée du vingt-et-unième siècle a, dans une certaine mesure, été voulue par les « projets » qui ont pu ainsi continuer à diriger les actions sans avoir à négocier avec des structures populaires revendicatives. Comme nous l'avons souligné pour l'encadrement cotonnier, la qualité du travail de l'agent de liaison entre la population et le projet est donc d'une importance capitale.

Ce dernier écueil constaté peut également être dû à la fracture existante entre la recherche et la pratique des projets de développement. Les chercheurs conçoivent des modèles théoriques de projets de développement qui, une fois confrontés à la mise en oeuvre par les praticiens, se révèlent inadaptés ou dévoyés, par méconnaissance mutuelle des logiques de pensée et de fonctionnement : certains praticiens ne comprennent pas la philosophie d'action développée par les chercheurs, et certains chercheurs ignorent ou ne prennent pas en compte les contraintes de gestion inhérentes à la mise en œuvre des projets de développement. Ainsi, notre expérience de trois années au sein du projet de développement PAE Kita nous enseigne que, même si les maîtres d'ouvrage du projet sont convaincus du bien fondé de la démarche et souhaitent que sa réalisation soit la plus participative possible, **les contraintes du projet en terme de résultats et surtout de délais d'exécution imposent sur le terrain une nécessaire réduction de cette participation villageoise** qui, dans un procédé classique du type : étude terrain puis élaboration du modèle au bureau puis validation terrain, puis exécution, peut aller, au mieux, d'une participation villageoise jamais suffisamment satisfaisante (en 2003, le PAE Kita élaborait au sein du village une planification des activités nommée "plan d'appui" dans le cadre d'une journée d'échange et de discussion permettant une certaine compréhension, adhésion et prise en main du projet par la population), à une simple validation rapide *in situ* de schémas élaborés par les seuls techniciens.



Photographie n°29 : réalisation d'un « plan d'appui » d'un projet maraîcher avec la population du village de Kobaronto en 2004.

TEYSSIER A., 1994 écrit : " Il n'est pas décent de proposer des opérations de gestion des ressources et de promotion paysanne pendant trois à quatre ans". Cela est particulièrement vrai dans le domaine de la gestion décentralisée des ressources naturelles qui requiert un temps long. KASSIBO, B., 2001 dénonce "la déconstruction et la mise à plat du concept de participation tant galvaudé de nos jours et servant à légitimer les interventions les plus controversées en matière de gestion environnementale et de développement rural." BOUTINOT, L. et DIOUF, C.N., 2005 renchérisent : "C'est en grande partie à travers la mise en forme de la participation que de nombreux projets de gestion contribuent à dévoyer les principes mêmes de la participation." D'une approche vue par ses concepteurs comme un moyen de réaliser la gestion locale, la participation villageoise, élément-clé de l'approche gestion de terroirs, est une idée fort louable mais qui, **sur le terrain, se traduit trop souvent comme une autre façon de réaliser la conception décisionnelle du sommet vers la base qui se matérialise par un simple entérinement de décisions permettant de donner une caution "locale" à l'intervention extérieure.** Pire, cette forme de « participation » est une parfois illusion, un vernis participatif qui se veut la preuve (de façade) de l'adhésion à l'idéologie dominante des bailleurs de fonds. LAVIGNE-DELVILLE, Ph., 2000 s'interroge : "N'est-ce pas là une des conséquences de la difficulté des opérateurs de développement à assumer leur situation d'intervenants extérieurs ? En choisissant d'utiliser des méthodes d'approche participative, les opérateurs du développement invitent les « communautés » à décider elles-mêmes, mais ils ne renoncent pas pour autant à l'idée selon laquelle le changement ne peut venir que de l'extérieur." Cette idée nous amène à développer l'écueil suivant :

Puisque les approches participatives appuient leur mise en pratique sur des comités villageois, intéressons nous donc de plus près à ces groupements.

► Dans la plupart des projets de cette génération (PGRN, PAE, forêts classées de l'arrondissement de Sébékoro,...), des comités villageois (qu'ils soient appelés « comités de gestion de terroirs, CV-GRN, CVGT (Comités Villageois de Gestion de Terroirs),...) sont créés *ex ante* pour gérer les ressources naturelles. Etape dans la réalisation de l'approche GTV, ces structure-relais sur lesquelles s'appuient les projets de développement, sont souvent mises en place sans véritable adhésion des populations rurales. On tend ainsi à vouloir substituer (implicitement ou explicitement) des comités *ad hoc* aux encadrements paysans. Au delà des aspects positifs cités plus avant, lorsqu'il s'établit une adéquation (le plus souvent involontaire du point de vue des projets de développement) entre ces comités villageois et les encadrements paysans, il n'en demeure pas moins que, globalement, cette méthodologie a fait la preuve de son inefficience depuis l'époque coloniale.

A titre d'exemple, en 2003, une évaluation interne à mi-parcours du PAE Kita a fait « grand bruit » au sein de l'équipe du projet. Elle révélait notamment que, malgré les multiples réunions villageoises de « sensibilisation » et d'explication de la démarche d'appui du projet, la plupart des membres des CV-GRN (Comité Villageois de Gestion des Ressources Naturelles) et BC-GRN³³ ainsi créés, ne se réunissaient pas et ne percevaient pas la nécessité et la fonction de ces groupements. Dès lors, il s'avérait évident que les paysans avaient constitué ces structures parce que le projet le leur avait demandé, et qu'ils avaient ensuite attendu les directives (et les financements) du PAE pour agir. Les quelques structures qui étaient fonctionnelles disaient se réunir « au besoin », lorsqu'un problème particulier devait être traité. Toutefois, une étude plus approfondie nous montre que cette dynamique n'est pas le fait du projet. Les membres que le projet affublait de titres pompeux : représentant des chasseurs, des agriculteurs,..., étaient en fait ceux qui se réunissaient habituellement dans le cadre du conseil villageois. Nous en voulons pour preuve que les autres éléments importés : « représentants des femmes, des jeunes », ne participaient pas à ces réunions. Ici, ces structures mises en place par le PAE Kita apparaissent clairement inutiles, car in-"appropriées". Ce rapport, confirmé par les enquêtes de HUMBEY, C., 2003 et WOLFFENBUTTEL, K., outre qu'il a permis au PAE Kita de revoir sa méthodologie d'action, **pose le problème de la pertinence de la création et de la pérennité de ses structures qui n'existent que par et pour le projet qui le finance pour une durée limitée.**

► Des logiques paysannes renforcées :

Parfois, comme dans le cas décrit au Burkina-Faso par TALLET B., in LAVIGNE DELVILLE, Ph., 1998, B, ils sont mis en place "de l'extérieur" dans le **but affiché de déposséder les encadrements paysans de leurs prérogatives**. Pourtant, la légitimité populaire de ces comités est fort douteuse et c'est finalement souvent l'effet inverse qui est obtenu. Nous avons remarqué à Kita qu'à chaque fois qu'un groupement est créé, comme les CV-GRN, bien que cela ne leur soit pas demandé, les villageois créent immédiatement un "bureau" composé d'un président d'honneur, un président, un vice-président, un secrétaire général, un secrétaire adjoint, un secrétaire aux conflits, un chargé des relations extérieures, un secrétaire aux comptes, un responsable des éleveurs, des pêcheurs, etc., qui sont souvent âgés, analphabètes, peu dynamiques ou incompetents et qui, parfois, ignorent tout de la fonction qu'ils sont censés assurer. Lorsque ces titres sont partiellement compris et assumés, on aboutit finalement à un

³³ CIV-GRN = BC-GRN = Bureau de Coordination = structure au niveau communal émanant des CV-GRN.

fonctionnement administratif lourd, sans prise sur les enjeux réels et qui peut générer des coûts de transactions pénalisant l'action. On assiste alors à, d'une part, la reproduction d'un schéma bureaucratique hérité de l'histoire de leurs encadrements étatiques ; et, d'autre part, la prise de contrôle de la nouvelle structure par les encadrements villageois, puisqu'on a précédemment montré que les postes-clés sont attribués conformément à la structuration sociale villageoise. En effet, dans le contexte d'une assemblée villageoise, la désignation du "bureau" du comité de gestion de terroirs villageois, ou autres instances de ce type, intronise la plupart du temps les membres de la chefferie villageoise comme représentants autorisés.

Bien que nous ayons précédemment montré que, pour que cette logique soit intégrée au milieu rural, il faille qu'elle soit absorbée par les encadrements paysans, nous sommes d'accord avec JACOB 2004 quand il démontre que **les logiques participatives, loin d'introduire plus de démocratie, renforcent les inégalités inhérentes aux encadrements locaux**. DABIRE, B., 2000 montre "que depuis les années 1940, ce sont toujours les mêmes candidats ou les mêmes familles qui ont été élus à tous les postes prétendus démocratiques. C'est donc sans surprise que l'on retrouvera aux communales les lignages et individus exerçant traditionnellement le leadership local. Ainsi, le rapport d'étude PAE-CMDT-SE, 2001 évoque une «attitude de cooptation au sein du bureau coordination» des comités GRN par les fidèles du maire. Ce dernier "place ses pions" dans les organes de gestion des ressources naturelles dont la création est impulsée par les projets de développement. Par conséquent, malgré la démarche participative emprunte d'idéaux démocratiques, ces comités villageois représentent davantage les autorités paysannes qu'ils ne suscitent l'émergence d'une dynamique participative collective.

Créer *ex nihilo* des structures de gestion des ressources naturelles génère le plus souvent de nouvelles organisations fragiles car peu légitimes et qui peuvent perturber les modes de gestion existants. A ce niveau, nous avons observé une nette différence entre les comités exogènes (comme les comités villageois de gestion des ressources naturelles mis en place par le PGRN) globalement inefficaces, et les comités investis par les pouvoirs traditionnels (comme nous le développerons plus avant à propos de la filière cotonnière) qui, comme les structures d'encadrement paysannes, sont efficaces, plutôt équitables, mais en aucun cas démocratiques.

► Parfois aussi, et en particulier durant cette dernière décennie, la création de structures villageoises de gestion répond au souci d'introduire du fonctionnement démocratique et égalitaire dans l'organisation et le fonctionnement des encadrements paysans.

Pour KASSIBO, B., 2001, citant FAYE, 1990, la participation serait une option politique majeure de même nature et de même importance que les conditionnalités (libéralisation et privatisation de l'économie) acceptées dans le cadre des PAS. Pour HOCHET, P., 2004, "le mot d'ordre est alors : « putting the last first » (mettre les derniers en premier) (CHAMBERS, 1983). L'originalité de la « culture participative » sera de s'appuyer sur une idéologie « populiste/misérabiliste » (OLIVIER DE SARDAN, 1996) et de se constituer comme « néotradition » (CHAUVEAU, 1994) afin de parer son action de vertus sociales et politiques légitimes et unanimement reconnues."

En outre, dans la logique de l'aide au développement, **les approches participatives présupposent l'existence de populations « à la base » comme s'il s'agissait d'entités homogènes, harmonieuses et sans conflits d'intérêts**. Dès le diagnostic, on s'intéresse insuffisamment aux instances (pouvoirs) et modes d'organisation et de gestion de l'espace en présence. Trop de projets de développement interviennent dans des localités selon des modalités qui considèrent qu'elles sont des terrains vierges de toute gestion locale ! Cette

méthodologie qui ignore ou écarte les encadrements paysans existants constitue à notre avis un sérieux fourvoiement. Faisant référence à la logique paysanne d'inclusion, HOCHET, P., 2004 écrit que : " Là où les relations politiques se fondent sur l'articulation productive des différences, le projet propose l'effacement de celles-ci. Et l'identité de remplacement proposée ne correspond aucunement aux identités pertinentes dans la coordination quotidienne des usagers." Il montre comment ces structures *ad hoc* destinées à "gommer des différences perçues comme potentiellement conflictuelles au profit d'une citoyenneté républicaine fondée sur l'activité professionnelle ne produit pas de sens chez les ruraux. Au contraire, moralement, elle produit de la méfiance et de la déception, et socialement elle a conduit à l'élitisme (...)" et donc à une déstabilisation du jeu d'équilibre des pouvoirs existants et, par là, de la structure de la communauté villageoise. Les « développeurs » ont largement sous-estimé la force de résistance (par adaptation et inclusion) des encadrements paysans existants. Ils doivent comprendre qu'ils ne peuvent les éluder, sauf à détruire ces communautés humaines dans leurs fondements mêmes, et qu'ils doivent par conséquent travailler avec les encadrements opérationnels. D'une manière globale, la surreprésentation locale, la multiplication des autorités (légales ou illégales) sur la gestion des ressources naturelles, tendent à générer des conflits.

TALLET, B. 1997 montre que les instances paysannes de gestion foncière ont continué de jouer leur rôle et que les CVGT " exercent peu de prérogatives foncières." Certains auteurs et agents des projets de développement déplorent l'inefficience de ces structures perçues comme des coquilles vides par la population. D'autres, au contraire, déplorent que ces structures (comité de gestion de terroirs villageois, CV-GRN,...) soient récupérés par les encadrement paysans qui les utilisent pour exacerber les logiques d'exclusion inhérentes aux encadrements paysans, logiques que voulait justement corriger le projet de développement. En fait, il s'agit du même problème : **ces structures créées de l'extérieur sont presque toujours, au mieux inutiles, au pire, porteuses d'effets pervers.** Le « courtage en développement » est un bon exemple de ces effets pervers. C'est une pratique qui, selon ROCH et MONGBO 1998, consiste "à construire, entretenir et vendre un discours développementaliste tant à leur concitoyens du terroir qu'aux organisations extérieures." C'est une pratique perverse née du fonctionnement des projets de développement où, selon LEMARCHAND, R., 1998, " le courtier use de ses compétences (instruction, charisme,...) pour extraire des ressources auprès des bailleurs de fonds pour ensuite les réinvestir de façon sélective, dans le but de se constituer une clientèle rurale tout en s'appropriant au passage les bénéfices de sa médiation."

Par ailleurs, nous avons précédemment montré que les décennies d'ingérence étatique et étrangère dans la gestion des ressources ont entamé le sentiment de responsabilité des populations locales dans la gestion de leurs ressources naturelles. Cet affaiblissement des encadrements paysans a contribué à produire de l'accès libre conduisant à une exploitation non durable des ressources naturelles. Il convient donc de restituer cette compétence³⁴ de gestion des ressources naturelles aux populations locales. Pour TEYSSIER A., 1994 : "Une première étape est de leur donner confiance en leur permettant d'exercer leurs responsabilités". Pour PELISSIER, P., 2002, "un préalable s'impose : reconnaître toute priorité à une administration cohérente de l'espace et à la qualité de l'encadrement des hommes,..." ; " Pour BARRIERE O. et C., 2002, "l'incompatibilité persistera tant que le monde rural ne sera pas pris en compte tel qu'il est, (...) Passer d'une géographie du laisser-faire à une géographie volontaire exige partout qu'un rôle prioritaire soit assigné aux techniques d'encadrement, quel que soit le système politique et le projet de société." La gestion locale voulue par les projets de GTV n'ayant trop souvent de "local" ou de participatif que le nom, il est utile de repenser le développement ou

³⁴ voir chapitre 1 : compétence = capacité + légitimité + légalité.

plutôt d'aider les populations rurales de ces pays à inventer des moyens de bâtir des projets de développement leur permettant de véritablement gérer, selon des principes endogènes, leurs ressources naturelles. Nous devrions d'abord tenter de comprendre au mieux les réalités locales pour ensuite appuyer ces logiques en les orientant (tout au plus par de simples conseils) dans un sens qui sera défini par eux et pour eux. SERPANTIE 1993 s'interroge : " ne peut-on rendre le pouvoir de maintenir une discipline agraire aux autorités foncières, après formation et remise officielle de ses pouvoirs ?" L'agriculture africaine ne pourrait-elle pas se développer selon ses propres plans ? Pour GOUROU 1991, les encadrements ruraux "ne pourraient être modifiés que par la volonté des Africains eux-mêmes, et par eux seuls." ; "**La rénovation des paysanneries africaines doit être l'œuvre des africains eux-mêmes**; ils sont les plus capables de prendre la mesure des obstacles sociaux qui s'opposent à de très nécessaires changements." A problèmes africains, solutions africaines. Les derniers mots de l'ouvrage GOUROU 1991 sont : " il ne peut y avoir de richesse importée".

Enfin, **les approches communautaires du type gestion de terroirs villageois, si elles paraissent intéressante dans leur démarche idéologique, souffrent de leur difficile traduction dans la pratique.** Nous avons notamment exprimé l'idée que la gestion communautaire des ressources renouvelables est un modèle idéal ... dans un système fermé, indemne de toute intervention extérieure à la communauté autochtone : Etat, allochtones,..., et qu'elle devient caduque au fur et à mesure que celles-ci s'accroissent. Dans un contexte actuel fortement marqué par l'ouverture des espaces ruraux aux prélèvements et échanges commerciaux et les évolutions au sein des systèmes coutumiers d'encadrement, il devient impératif de chercher à améliorer cette logique en y intégrant les éléments manquants.

Dans les années 1990, les lacunes de plus en plus évidentes des projets "participatifs " incitent les organismes de développement à changer de leitmotiv. Si la gestion de terroirs n'est pas totalement rejetée, elle doit désormais s'insérer dans une démarche plus globale, dite de **« développement local »**.

Le développement local (ou endogène), « par le bas », correspond à une théorie du développement apparue dans les années 1970. Elle se définit³⁵ globalement comme « une stratégie de diversification et d'enrichissement des activités sur un territoire à partir de la mobilisation de ses ressources propres ». Pour KABORE, C., 1995, la démarche "développement local " découle d'une évolution de celle de la gestion de terroirs. L'échelle géographique d'intervention est plus grande et la responsabilisation des villageois y serait accrue. Cela ne constitue pas un changement majeur et s'avère donc largement insuffisant.

La conceptualisation de modèles, qui ne peuvent se réaliser que dans une démarche de recherche-action associant étroitement la théorie et ses applications pratiques, doit particulièrement se porter sur **les modalités de passage de logiques exclusives à des logiques inclusives.** Pour WINTER, M., 1998, la question de l'inclusion peut être considérée comme une extension de la logique de participation. Elle est particulièrement importante dans les situations pluriethniques où les usagers mobiles sont très présents. **Lorsque les autochtones parviennent à inclure les allochtones dans la GRN, les chances de réussite sont sensiblement plus élevées** que dans le cas contraire. Parce qu'elle suppose un droit exclusif de la communauté gestionnaire, la démarche gestion de terroirs villageois s'avère difficilement capable d'intégrer les préoccupations d'utilisateurs allochtones des ressources naturelles ; ce que tentent de faire, à l'inverse, les démarches patrimoniales de type convention locale de gestion des ressources naturelles.

³⁵ Selon G. BENKO, Lexique de géographie économique.

La logique patrimoniale :

Elle s'appuie tout d'abord sur la conception paysanne que la terre et les ressources sont un patrimoine commun de tous les citoyens, et donc, inaliénables, conception qui peut faire sens dans les deux logiques juridiques. C'est pourquoi cette approche constitue une véritable opportunité d'alternative à l'opposition dualiste entre droits légal et coutumier. La gestion patrimoniale s'inscrit davantage dans une relation d'affectation de droits et d'obligations que dans une relation d'appartenance où le droit se confond avec la chose.

Pour GUYON, G., 1989, "l'émergence d'une part de pouvoir local en matière de contrôle foncier, doit pouvoir s'exercer dans le cadre de relations contractuelles entre l'Etat et les collectivités rurales." Pour BILLAZ, R. et KANE, P., 2003, "L'Etat serait un meilleur garant de l'autonomie des collectivités locales en adoptant des mesures foncières favorisant une **approche contractuelle** plutôt que cadastrale, et en s'attachant à dégager des ressources financières permanentes pour les collectivités (...)." Pour CLOUET, Y., 1996, « la clarification de la gestion foncière apparaît de plus en plus comme un préalable à une gestion patrimoniale de l'environnement. Il semble en effet moins intéressant d'explorer les modalités de formalisation du lien existant entre une personne et une terre que de formaliser, par un contrat (issu de négociation) le lien entre des groupes cohérents d'utilisateurs. » C'est de ce postulat qu'est née la démarche patrimoniale. Comme ces auteurs, nous sommes convaincus que toute gestion durable et efficiente ne peut se fonder que sur des règles (foncières en particulier) négociées et appliquées, en fonction de formes d'autorités jugées légitimes.

Selon NEU, D., 2003, l'accompagnement des projets de développement local requiert trois qualités :

- il doit être évolutif : ses méthodes et ses outils doivent évoluer au fur et à mesure de la progression du projet ;
- il doit être réactif, et s'adapter aux évolutions des acteurs du projet ;
- il doit être négocié au fur et à mesure avec ces derniers.

Par la négociation débouchant sur un contrat consensuel, cette approche recherche un ordonnancement négocié plutôt qu'imposé. Dans la même logique que les encadrements paysans, elle intègre les contraintes d'intérêt général et les nécessités d'exploitation de tous les acteurs. HOCHET, P., 2004 écrit que le "télescopage de la culture participative, des processus de décentralisation et des questions de gestion des ressources naturelles aboutit au principe de mise en place d'institutions permettant aux usagers de se rencontrer et de négocier les règles et les normes de gestion des ressources." Cette approche décentralisée, consensuelle, paritaire et contractuelle s'appuie sur des outils tels que la **négociation patrimoniale et les contrats de co-gestion**. Par ce changement majeur dans la nature des relations entre l'Etat et les populations, il y a partenariat (associant notamment l'Etat et les populations organisées) qui fait l'objet d'une formalisation écrite officielle sous une forme contractuelle³⁶, sur la base de négociations autour du partage des tâches, des rôles et des missions, c'est-à-dire des prérogatives et des pouvoirs. Nous montrerons plus avant que la contractualisation s'avère particulièrement pertinente en matière de délégation de compétences en gestion d'une collectivité territoriale à une structure *ad hoc*.

En matière forestière, on rencontre aussi les termes de gestion conjointe ou « cogestion ». C'est entre 1990 et 1995 que se sont développés ces projets dits de co-gestion associant, comme à Kita, la population à la gestion des forêts (classées ou non) du domaine de l'Etat. Elle implique

³⁶ Contrat ou accord ou convention, ou tout autre acte réglementaire légal où sont stipulés les droits et obligations des parties.

qu'il y ait reconnaissance mutuelle du rôle nécessaire des communautés comme de celui de l'Etat, ce qui passe par une redéfinition du rôle des services techniques de l'Etat. Ces derniers interviennent pour valider techniquement les règles, apporter un appui si nécessaire (schémas simplifiés d'aménagement ; estimation de la productivité de l'espace en question, etc.) et sont co-signataires de l'accord, pour marquer leur engagement.

Pour LE ROY, E., 1998, b, un des principaux concepteurs et promoteurs de cette démarche, elle s'inscrit dans le prolongement de la gestion de terroirs villageois, dans le sens où elle "inverse le processus d'intervention dans le développement et s'inscrit dans une approche partant des sociétés locales (...) pour un transfert de responsabilité de gestion de la terre et des ressources aux communautés locales."

Le concept de cogestion des ressources naturelles part des principes suivants :

- le développement rural et la protection de l'environnement sont conciliables (développement durable),
- il ne peut y avoir de développement durable sans la participation consciente et volontaire des populations, ce qui implique une reconnaissance des compétences des encadrements paysans (légitimité),
- il y a une forte adhésion et implication de l'ensemble de la communauté rurale dans la conception et l'exécution du programme,
- il s'opère un transfert de pouvoirs, de moyens et de connaissances de l'Etat ou des projets vers les communautés et les collectivités territoriales.

Cependant, comme dans l'approche GTV, la recherche du consensus négocié semble illusoire dans un contexte de conflits inter-communautaire, d'où le recours à la "**médiation patrimoniale**" par l'intervention d'un arbitre nommé médiateur. Cette démarche s'attelle également au renforcement des instances d'arbitrages. LE ROY, E., 1998, B décrit une approche des politiques foncières basée sur les logiques et les dynamiques des acteurs et destinée "à privilégier une sécurisation des acteurs plutôt que la conservation des droits fonciers". Partant des modes de régulation, elle propose une sécurisation des droits locaux par la reconnaissance des mécanismes locaux d'arbitrage et la clarification des normes légitimes, permettant aux différents acteurs de partager un système de normes communes. Elle permet, non seulement d'apporter une reconnaissance légale aux modes locaux de régulation foncière, mais aussi d'articuler les deux régimes de référence au sein d'un unique cadre juridique national, en hiérarchisant les instances d'arbitrage par délégation d'un rôle d'arbitrage de première instance aux autorités coutumières. Il s'agit de réaffirmer les prérogatives foncières locales et de les appuyer lors des arbitrages administratifs, pour empêcher de les contourner en jouant de la pluralité des normes ou d'acointances avec l'Administration. Cette démarche permet donc de supprimer les effets pervers du dualisme juridique tout en privilégiant les possibilités de conciliations et d'adaptations locales des règles communes. En bref, **cette approche préconise de reconnaître non pas les arrangements locaux eux-mêmes, mais les mécanismes et procédures locales d'arbitrage, en déléguant un rôle d'arbitrage de première instance aux encadrements paysans.** A ce sujet, LAVIGNE DELVILLE, Ph. et al., 2001 écrivent : « si les règles et procédures internes à la société locale ne suffisent pas, et s'il y a besoin de recourir à un arbitrage externe, ou bien si l'arrangement met en relation des acteurs ne partageant pas suffisamment les mêmes règles sociales pour qu'ils se sentent mutuellement engagés, un contrat légitime localement ne pourra être reconnu que s'il fait aussi l'objet d'une validation " extrinsèque ", de la part de l'Etat. C'est seulement lorsque ces **validations intrinsèque et extrinsèque** se combinent qu'une sécurisation foncière effective peut être obtenue, capable de pallier les défaillances des systèmes d'arbitrage et les effets négatifs du pluralisme des normes.

Puisque, comme on l'a vu, **il semble difficile que ce soit le contenu même des contrats qui soit défini par la loi, une telle validation peut porter, non pas sur le contenu effectif d'un contrat donné, mais sur le fait qu'il ait été conclu selon des procédures reconnues officiellement comme valides.** (...) L'enjeu d'une reconnaissance juridique des droits délégués n'est pas de définir *a priori* le contenu des contrats. Il est de reconnaître la nature contractuelle de l'arrangement passé entre les deux acteurs, et de définir les conditions et procédures selon lesquelles un tel accord concernant la terre peut être reconnu comme valable par l'Etat. (...) » LAVIGNE DELVILLE, Ph., 2001, pense que les conventions locales de gestion des ressources naturelles sont le plus efficace lorsque l'intervention aide à construire le cadre permettant l'interface entre le fonctionnement social local et l'Etat, sans trop interférer dans la gestion locale : « Plus que sur la formalisation des droits détenus sur tel ou tel espace, il s'agit alors de travailler à clarifier les règles et à stabiliser les procédures d'arbitrage et les arrangements institutionnels que les acteurs passent entre eux. (...) on offre une reconnaissance juridique, non pas à la somme des droits reconnus et constatés, mais aux arrangements ou aux conventions que les acteurs passent entre eux, selon les principes qu'ils considèrent légitimes, et qu'ils souhaitent voir valider par l'Etat ». L'Etat et les collectivités territoriales en particulier ont à notre avis un rôle majeur à y jouer. Le rôle de l'Etat pourrait être d'imposer l'application des règles de gestion communes (définies par les communautés locales et pour les communautés locales) à des agents externes à la communauté.

Il est clairement acquis que pour avoir toutes les chances d'aboutir à une convention locale de gestion des ressources naturelles qui ne soient pas remise en cause par la pratique, il faut associer tous les acteurs, en particulier allochtones et étatiques d'un bout à l'autre de la démarche. Or, **contrairement à la gestion commune, la démarche patrimoniale a le mérite de pouvoir mieux associer, dans la négociation, les acteurs externes**, sans lesquels la gestion des ressources naturelles est potentiellement partielle et conflictuelle.

Cependant, en pratique, cette gestion "patrimoniale" s'avère souvent difficile à réaliser dans un milieu où règnent les tensions intercommunautaires. Ainsi, à Tambaga, le PAE a tenté cette concertation sans succès durant deux années. En effet, ces règles ont toutes les chances de ne pas être respectées par les allogènes si elles s'avèrent inadaptées à la satisfaction de leurs besoins spécifiques. Il faut donc que les utilisateurs allochtones soient associés à la définition des règles de gestion consensuelles issues de négociations avec l'ensemble des utilisateurs des ressources naturelles. D'une part, les utilisateurs allogènes sont mobiles (en particuliers les pasteurs transhumants), pas forcément structurés en organisations faïtières, leurs décideurs difficilement identifiables (par exemple, un berger ne jouit pas de tous les pouvoirs de décision sur le troupeau qu'il mène), et surtout pas forcément intéressés par la démarche de concertation que nous leur proposons. Ainsi, le leader d'une association d'éleveurs que nous avons rencontré en 2004 à Bafoulabé fut prompt à répondre à notre souhait de le rencontrer. Mais, lorsqu'il a compris que nous ne pouvions pas réaliser les puits pastoraux qu'il espérait de nous et que, pour venir aux réunions de concertation avec la population communale de Tambaga, nous ne propositions pas de "*per diem*" autres que les frais de déplacement et de nourriture, il a ensuite décliné nos invitations.

La marginalisation de certains groupes est, comme l'affirme pertinemment DJIRE, M., 2003, un phénomène inhérent au milieu social. Aussi, il est nécessaire de ne pas perdre de vue que les conventions locales reflètent le contexte local et les dynamiques qui y ont cours³⁷. Elles expriment le rapport de force en présence. Cependant, la négociation puis la contractualisation renforcent les capacités d'organisation et d'actions collectives de la population. En cela, elles constituent un puissant outil de prévention des conflits.

³⁷ et ce malgré l'approche "démocratique" (genre, inclusion, participation,...) des projets qui les mettent en œuvre.

Les conventions locales de gestion des ressources naturelles, largement développées au Mali, ne sont qu'un outil de gestion patrimoniale parmi d'autres initiatives. Ainsi, à Madagascar, une loi de 1996 met en place le cadre légal pour le transfert de la gestion foncière. Cette loi permet simultanément :

- la sécurisation foncière relative, c'est-à-dire constatée publiquement,
- le transfert contractuel de la gestion d'une ressource renouvelable sur un espace communautaire délimité à une communauté locale.

Des **contrats GELOSE** (GEstion LOcale SEcurisée) tripartites sont signés entre l'Etat, la commune et la communauté rurale de base, ce qui implique une négociation et une médiation entre intérêts, d'où le recours à un médiateur environnemental. BABIN, D. et al., 2002 nomment « médiation patrimoniale par récurrence » l'obtention, par cette voie, d'un agrément sur le très long terme pour revenir du futur vers le présent. Mais cet horizon d'avenir commun ne nous paraît pas évident à trouver. On imagine mal qu'une telle démarche puisse s'appliquer avec succès à Tambaga. Il faudrait pour cela une communauté humaine sédentaire stable aux intérêts et aux visions communes et non une situation de rapports inter-communautaires conflictuels entre utilisateurs autochtones et allochtones. De plus, les contrats GELOSE sont initiés par les projets de développement, et n'échappent donc pas aux écueils des projets initiés "par le haut", notamment en terme de développement de capacités de financement autonomes. En tous cas, le nombre de contrats GELOSE signés n'a pas atteint le dixième des objectifs fixés³⁸ par le gouvernement malgache.

Enfin, selon DIALLO, M.S., dont nous avons entendu l'exposé lors de l'atelier SANREM, CRSP, IER, USAID, tenu à Bamako du 24 au 26 février 2004, en Guinée Conakry, l'établissement, avec l'aide du PEGRN de Labé, de contrats fonciers (encore appelées "**ententes foncières**") a permis de sécuriser les transactions foncières ; ces contrats fonciers sont la transcription écrite de ce que les producteurs ruraux ont l'habitude de conclure oralement. Ils concernent surtout les prêts, plus rarement les ventes et dons. Selon cet intervenant, leur succès vient du fait qu'ils sont à la fois légaux et légitimes.

³⁸ (400 contrats en 2002)

Les conventions locales de gestion des ressources naturelles (CL)

La signature de la convention du Walde Kelka en Septembre 1995 a lancé toute une série de conventions locales de gestion des ressources naturelles à partir de la fin des années 1990. Lors de ma présence sur le terrain d'étude (2001-2004), elles ont fait l'objet de nombreuses réflexions et applications. En bref, elles étaient le dernier outil "à la mode" des projets de développement qui intervenaient au Mali dans le domaine de la GRN. Le PAE Kita s'y est lui-même essayé. La convention locale de gestion des ressources naturelles serait à la fois un moyen d'articuler droit « positif » et droits « traditionnels » et de parvenir à une meilleure gestion locale par un transfert de compétences et une responsabilisation des populations gestionnaires. Quel rôle peut-elle jouer dans le processus en cours de transfert de compétences en gestion des ressources naturelles?

Commençons tout d'abord, comme il se doit, par définir et décrire.

Qu'est-ce qu'une convention locale (de gestion des ressources naturelles) ?

Pour SANOGO M, 2002, "La convention locale peut être définie comme une entente formelle autour des règles de gestion des ressources naturelles entre des utilisateurs de ces ressources en respect des dispositions législatives et réglementaires et signée par une autorité légale." Selon LAVIGNE DELVILLE, Ph., 2003, « La démarche des conventions locales, issues de négociations entre les différents acteurs ruraux, explicitant quelles sont les règles valables dans une zone donnée, et validées par l'administration sous réserve qu'elle respecte la législation, est une voie prometteuse ». En 2003, un groupe de techniciens appartenant à divers projets de développement de Kita a mené un travail de réflexion sur les conventions locales de gestion des ressources naturelles. Il en ont arrêté la définition suivante : « Une convention locale est un ensemble de règles locales écrites conformes aux textes en vigueur (lois et règlements) et signées par une ou des autorités compétentes, issues d'un consensus entre tous les utilisateurs en vue de la prévention et de la gestion des conflits liés à la gestion d'une ou des ressources naturelles ». Plus simplement, selon DICKO A.K., 2004, « Une convention locale de gestion des ressources naturelles est un engagement entre groupes sociaux acceptant de se soumettre à des règles de conduites ». Les conventions locales sont donc des arrangements locaux et des accords endogènes élaborés par les populations pour gérer de manière plus équitable et durable les ressources naturelles. De ces différentes définitions, deux notions se dégagent clairement : celle d'entente locale, c'est-à-dire de **consensus (issu d'une négociation)** et celle d'**engagement (par contrat)** des parties à respecter ces règles consensuelles.

Les structures créées par la démarche gestion de terroirs villageois souffraient de leur absence de reconnaissance officielle, de leur non existence légale, ce qui ne permettait pas à ces comités villageois de s'imposer juridiquement à des tiers ou, plus simplement, à tous les utilisateurs des ressources naturelles de leur finage. La gestion patrimoniale abordée par l'exemple des conventions locales de gestion des ressources propose des pistes de solutions à cette lacune.

Un moyen de réconcilier légalité et légitimité :

Pour GRIFFON, M., 1992, la production décentralisée du droit local est garante d'efficacité. L'approche paraît en effet intéressante parce qu'elle relève d'une **logique de « droit ascensionnel »** : les règles sont définies localement avant de « remonter » éventuellement vers

une reconnaissance légale. Par là, les conventions locales de gestion des ressources naturelles permettent de détailler les imprécisions législatives du droit « positif » national. **La convention locale de gestion des ressources naturelles est alors perçue comme un instrument venant combler une lacune ou un vide juridique en matière de gestion décentralisée des ressources naturelles.** Ce faisant, elle articule ces deux sphères juridiques, contribuant à réduire la fracture majeure existant entre légalité et légitimité. Comme l'écrivent DIAKITE, K. et DIALLO, Y., 2004, "les conventions locales doivent être appréciées surtout d'un point de vue politique et social. Abordées sous cet angle, elles doivent être comprises, au stade actuel, comme découlant d'une « complicité » entre acteurs locaux pour contourner les pesanteurs et incohérences de la législation en vue d'une gestion rationnelle des ressources naturelles locales, de gérer et prévenir les conflits." La généralisation d'une approche contractuelle entre l'Etat et les collectivités rurales permettrait d'aboutir à un droit qui laisse une certaine capacité d'adaptation aux instances locales de décision.

En effet, on observe que les conventions locales de gestion des ressources naturelles intègrent, dans la plupart des cas, des règles « paysannes », affirmant ainsi le pouvoir des encadrements locaux chargés du respect de leur application. La gestion patrimoniale semble présenter une forte adéquation avec les logiques paysannes consensuelles où les problèmes sont largement discutés avant d'être tranchés. La légitimité des conventions locales, issue d'un consensus social, confirme donc la capacité de gestion des ressources naturelles des communautés villageoises et des communes ainsi responsabilisées. En l'absence de transfert de compétences en gestion des ressources naturelles vers les collectivités territoriales et les populations organisées (comme c'est le cas au Mali), elles constituent indéniablement une voie possible de réalisation d'une meilleure gestion locale.

Dans cette logique, le recours au droit positif et aux services techniques de l'Etat n'intervient qu'*a posteriori*, et seulement lorsque la gestion interne à la convention locale de gestion des ressources naturelles est mise en échec ou débordée. Par exemple, dès 1995, dans le Cercle de Douentza, une convention locale est signée avec le Comité Local de Développement. Dans un climat de concertation et de collaboration tacite de l'Administration locale et des services techniques de l'Etat (soutenu par le fait que chacun y trouve un intérêt) par rapport à la gestion locale pratiquée dans la zone Walde kelka, l'Etat n'intervient qu'*a posteriori* quand un problème s'avère insoluble en interne. Il y a ici restauration du dialogue avec les agents du SLRC, c'est-à-dire restauration de l'autorité de l'Etat là où prévalait depuis 1991, un accès libre prédateur des ressources naturelles.

Enfin, les conventions locales de gestion des ressources naturelles peuvent permettre de renforcer les instances décentralisées, par légitimation, implication et responsabilisation *a posteriori* du pouvoir communal. Elles peuvent ainsi asseoir, matérialiser et renforcer la gestion décentralisée des ressources naturelles par des communes rurales fragilisées par le non transfert des compétences en gestion des ressources naturelles (et des domaines fonciers). Cette définition des règles d'exploitation des ressources aborde en effet la problématique foncière par la porte d'entrée des ressources naturelles : contrôle et accès des espaces. Leur fonctionnement efficace produit la preuve de la capacité des communautés villageoises et des élus des communes rurales à gérer leurs ressources naturelles dans un contexte marqué par la dualité juridique et la marchandisation croissante des biens naturels. DICKO et DJIRE 2006 écrivent que les conventions locales de gestion des ressources naturelles « entretiennent avec le processus de décentralisation des relations dialectiques : la décentralisation a mis en place un cadre propice à leur épanouissement ; à leur tour, elles contribuent au renforcement du processus de décentralisation. »

En bref, les conventions locales tirent leur autorité du caractère consensuel de leur contenu, de la légitimité des encadrements paysans et, éventuellement, de l'appui des services techniques et de l'Administration. Mais quelle est exactement la portée juridique de ces arrangements locaux ? Jusqu'où et comment faut-il les asseoir par une reconnaissance officielle de l'Etat ?

La légalité des conventions locales de gestion des ressources naturelles demeure précaire car contestable :

Pourtant, les conventions locales apparaissent dans les textes législatifs maliens :

- Au sein de la Loi N°96-050, les articles 16, 22 et 31 précisent que les collectivités territoriales organisent les activités agricoles, forestières et de pêche « en collaboration avec les organisations professionnelles et les services techniques compétents conformément aux lois et aux conventions locales ». Les articles 19 et 27 traitant de l'accès des animaux et du pastoralisme font également référence aux conventions locales.
- Le Code domanial et foncier (Ordonnance N°00-027/P-RM du 22 mars 2000), en son article 48, ordonne que : « Les conventions conclues entre individus et collectivités selon les règles et formes coutumières sur les terres non immatriculées et droits fonciers, peuvent, en vue de la preuve, être constatées par un écrit. Toutes les conventions conclues antérieurement au présent code entre collectivités traditionnelles peuvent être renouvelées en tenant compte du nouveau découpage territorial. »
- La Loi N°01-004 du 27 février 2001 portant Charte pastorale en République du Mali, énonce, en son article 55, que : « Les collectivités territoriales sont chargées, notamment, de l'élaboration des règlements locaux relatifs à l'utilisation rationnelle et paisible des ressources pastorales. »
- Enfin, dans les avants projets de décret de 2005 portant transfert de compétence en gestion des ressources fauniques et floristiques, la promotion des conventions locales de gestion des ressources naturelles est clairement citée comme étant une compétence de la commune rurale. Pour DIAKITE, K. et DIALLO, Y., 2004, « Les conventions locales font l'objet de positions divergentes sur leur légalité ou l'opportunité de leur officialisation. Certes, selon le principe des contrats, **les conventions tiennent lieu de lois pour les parties et en droit privé elles ne peuvent s'appliquer aux tiers qui ne sont nullement liés par les règles.** »

Mais qui peut / doit signer les conventions locales de gestion des ressources naturelles ? Et quelle est alors la valeur contraignante que cet acte confère ?

Le village ne jouissant pas de la personnalité juridique, son chef n'est pas habilité à contracter. Sa signature n'est donc que le signe de l'information et de la participation volontaire du village à la convention locale de gestion des ressources naturelles. Lorsqu'elle n'est pas partie prenante, la commune, *via* son maire, n'est pas non plus habilitée à signer un arrangement/engagement entre groupes sociaux.

LAVIGNE DELVILLE, Ph. et al., 2001, relèvent le développement de "petits papiers" en Afrique de l'Ouest³⁹, c'est-à-dire de contrats de type "sous seing privé" librement passés entre acteurs ne possédant pas la personnalité morale. L'existence juridique de tels contrats, attestée

³⁹ ce n'est pas encore le cas à Kita.

dans le droit civil a certes une force probante inférieure à celle d'un acte authentique, mais ils n'en constituent pas moins un " commencement de preuve par l'écrit ", reconnu par la loi. Pour LAVIGNE DELVILLE, Ph. et al., 2001, « le pari est que le recours à l'écrit, là où il a une utilité, s'imposera et deviendra progressivement la norme. » **Encourager le recours à l'écrit semble donc une piste intéressante, dans la mesure où l'on s'appuie sur les procédures locales existantes.** En bref, un arrangement local entre parties est toujours possible puisqu'il relève du droit privé. Des problèmes peuvent⁴⁰ surgir quand il se télescope avec le droit positif : lorsqu'il est fait recours au droit positif (par exemple, pour faire respecter des arrangements locaux). En particulier, se pose le problème des sanctions, des taxes d'exploitation ou autres amendes dont la perception par des structures non officiellement reconnues se réalise le plus souvent dans l'illégalité la plus totale.

Enfin, rappelons-le, les conventions locales de gestion des ressources naturelles relèvent, le plus souvent, de règles communautaires locales que l'Etat peine lui-même à reconnaître. Pire, elles sont interprétées comme une perte de pouvoirs par nombre de ses agents formés dans l'idée que les règles du droit positif effacent, sinon surclassent naturellement les droits « paysans ».

Etienne LE ROY puis Philippe LAVIGNE DELVILLE ont montré que les contrats locaux ne peuvent être sécurisés que par la combinaison des sécurisations internes (légitimité populaire) et externes (légalité étatique). On peut alors penser qu'il est nécessaire de valider officiellement ces arrangements locaux par le recours à l'Administration ou aux instances judiciaires.

Un des enjeux majeurs de la pertinence du recours aux conventions locales de gestion des ressources naturelles est leur capacité à s'imposer aux acteurs externes. Faute de jouir d'une reconnaissance légale et/ou administrative, **les arrangements locaux ne s'appliquent qu'aux signataires** et ne tiennent donc qu'à leur volonté de jouer le jeu. Il est possible de les contourner en s'appuyant sur la législation nationale. **Cette faiblesse majeure des conventions locales de gestion des ressources naturelles peut toutefois être corrigée lorsque les autorités communales la transforment en un règlement de police administratif, qui devient alors opposable à tous.** Ainsi, pour DIAKITE, K. et DIALLO, Y., 2004, " La décentralisation fournit à la commune les moyens juridiques de régir les ressources à travers les règlements administratifs. Ce moyen permet de reprendre les dispositions de la convention et d'en faire un acte obligatoire pour l'ensemble des citoyens. "

L'organisation des activités agricoles, pastorales, sylvicoles, de pêche ou de chasse, la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles constituent des domaines de prédilection pour l'édiction de règlements municipaux. En effet, les collectivités peuvent initier et piloter un processus d'élaboration de conventions par la voie de commissions ou se saisir des conventions locales déjà élaborées : une collectivité peut tout à fait reprendre à son propre compte tout ou partie du contenu d'une convention locale. Dans les deux cas, la finalité reste la même : les collectivités avalisent les règles fixées dans lesdites conventions qui sont reprises sous forme de délibérations par leurs organes représentatifs. Il s'agit là d'une mutation pure et simple en réglementation de police administrative par voie de délibération des organes des collectivités territoriales. Par exemple, les droits d'usages d'une forêt ou la « divagation » des animaux peuvent être organisés par voie (acte) réglementaire : « délibération » du conseil communal ou « arrêté ». Dans ce cas, une réglementation de police administrative se substitue à une convention locale. En tant que mesure édictée par une autorité administrative reconnue, ses effets sont immédiats sur les tiers à l'intérieur du territoire desdites collectivités, comme confirmé par DICKO et DJIRE 2006 : « Les mesures administratives d'ordre général et impersonnel prises par cette collectivité dans son ressort administratif, s'appliquent à tous les

⁴⁰ Quelquefois, l'articulation se réalise de manière positive, comme montré précédemment par l'exemple du Walde Kelka.

citoyens, qu'ils soient résidents ou de passage. » La violation d'une disposition de cette réglementation communale peut donc entraîner des poursuites judiciaires. Ces dispositions administratives présentent alors l'avantage de constituer une réglementation officielle et ascendante (car issue de la base : en accord avec les règles « paysannes » et les particularités locales). Nous mettons en évidence que le cadre juridique malien possède un caractère inachevé. Toutefois, ce manquement possède un revers positif pour les ruraux : il **crée l'opportunité de l'émergence progressive et "par le bas" d'un droit local consensuel et adapté, par précision du cadre général ; c'est pourquoi les conventions locales de gestion des ressources naturelles sont probablement un des meilleurs outils de construction ascendante de droits.**

Outre le passage à la réglementation de police administrative par voie de délibération des organes des collectivités territoriales, DICKO et DJIRE 2006 évoque une autre possibilité de stabilisation juridique des conventions locales de gestion des ressources naturelles : leur « homologation⁴¹ » par voie judiciaire. Cette pratique de l'homologation, qui se développe notamment dans la région de Mopti, est toutefois limitée aux conventions qui sont intrinsèquement de droit privé, à l'exclusion de celles délibérées ayant fait l'objet d'une approbation de l'autorité de tutelle, ces dernières relevant du droit administratif.

Des actes illégaux :

Au Sénégal, les collectivités territoriales sont compétentes en matière de gestion foncière et donc de gestion des ressources naturelles. Cela permet, par exemple, à la collectivité territoriale sénégalaise de base, la "communauté rurale", d'officialiser des arrangements locaux comme les conventions locales de gestion des ressources naturelles sans que se pose, comme au Mali, le problème de l'illégalité de ces actes administratifs.

Au Mali, en revanche, si le cadre juridique des conventions locales de gestion des ressources naturelles est flou, leur fondement juridique est absent. **Si rien n'empêche un maire d'entreprendre un acte d'officialisation d'une convention locale, en revanche, son acte risque fort d'être jugé illégal par la Tutelle administrative** qui, dans son rôle de contrôle de légalité *a posteriori* des « délibérations » des collectivités territoriales, est chargée de leur approbation (c'est-à-dire qu'elles sont exécutoires à moins que le Préfet ne les casse pas dans un délai de trente jours : cf. article 15 du Code des Collectivités Territoriales). Pour DIAKITE, K. et DIALLO, Y., 2004, « L'approbation par la tutelle des conventions locales selon cette procédure n'est pas prévue par la législation ». En toute légalité, la Tutelle ne devrait donc pas valider de tels règlements administratifs par la simple raison que la gestion des ressources naturelles ne fait pas partie des domaines de compétences transférés à la commune rurale.

En revanche, si l'acte est validé par l'Administration, il acquiert une force légale, contraignante et opposable aux tiers. Les conventions locales de gestion des ressources naturelles peuvent donc, selon les cas, constituer des outils permettant d'affirmer le pouvoir élu communal, ou, au contraire, le discréditer aux yeux de la population lorsque la convention locale de gestion des ressources naturelles est jugée illégale par la Préfecture.

En pratique, nous avons observé que l'Administration préfectorale les entérine, soit par négligence, soit par complicité ou bien encore par souci de laisser se développer une certaine gestion locale à l'intérieur du droit positif ou pour prolonger ce dernier. Nous avons observé des cas de ce type en troisième région administrative du Mali. De même, LAVIGNE DELVILLE,

⁴¹ « acte par lequel les tribunaux approuvent un acte et lui confèrent une force exécutoire », selon DICKO et DJIRE 2006.

Ph., 2001 et al. mettent en garde : « Même si les accords reflètent une véritable négociation, leur reconnaissance par l'administration et les services techniques dépend de la bonne volonté des autorités administratives, et ne tient qu'à cela : un changement de préfet suffit à les rendre caduques. »

En principe, la dévolution, sinon du domaine foncier communal, au moins de ses ressources naturelles, est un préalable à l'application d'une convention locale de gestion des ressources naturelles. Par conséquent, en 2005, **l'officialisation de conventions locales « communales » de gestion des ressources naturelles ne peut se faire qu'à la marge des lois et grâce aux failles du contrôle de légalité.** Une citation de ROCHEGUDE, A., 1989 est ici fort à propos : " Il y a dosage du droit et de la force ; il y a dosage de la connaissance et de la méconnaissance, qui sont très complexes." Dans le même esprit, DJIRE, M., 2003 constate que si cette « pratique d'officialisation des conventions n'est prévue par aucune disposition des textes de décentralisation, elle n'est pas non plus interdite (...) ». Pour avoir toutes les chances de passer « au travers des mailles du filet administratif », il convient, en effet, de veiller à ce que ces actes administratifs ne rentrent pas en contradictions flagrantes avec ceux du droit positif.

Mais déjà, les premiers écueils de l'approche apparaissent lors de sa mise en oeuvre :

- LAVIGNE DELVILLE, Ph., 2001 remarque que les conventions locales de gestion des ressources naturelles restent souvent prisonnières de logiques techniciennes et ne semblent pas prendre suffisamment en compte la réalité des systèmes socio-fonciers. D'une manière générale, les conventions locales de gestion des ressources naturelles reproduisent certains écueils de l'approche gestion de terroirs, comme le diagnostic insuffisant des règles existantes, la « participation » locale tronquée et même l'**exacerbation du sentiment d'appropriation des ressources naturelles par les autochtones.** Ainsi, BOUTINOT, L. et DIOUF, C.N., 2005 écrivent que « les codes locaux de gestion construits à l'échelle villageoise ou intervillageoise, sans se soucier de l'échelle politique de la Communauté rurale démocratiquement élue, participent de la construction des sentiments de repli communautaire, voire identitaire, fonctionnant sur l'exclusion des "étrangers" dont la définition reste élastique, au détriment d'un sentiment de citoyenneté. » De même, nous avons remarqué à Tambaga que, lorsque le PAE a, en 2001, proposé d'appuyer la réalisation d'une convention établissant des règles négociées d'exploitation des ressources naturelles à l'échelle communale, la population rurale sédentaire a vu le document comme un moyen de soustraire l'espace communal à l'accès des différents groupes d'utilisateurs allochtones des ressources naturelles. La population autochtone souhaitait surtout que la convention locale les protège des interventions extérieures, ou, tout au moins, entérine la prééminence des droits fonciers paysans des autochtones sur les droits d'usage des allochtones. Cela constitue une lacune importante puisque, comme le confirme BERTRAND, A., in LAVIGNE DELVILLE, Ph., 1998, B : " Il ne peut y avoir de solution viable à long terme, pour assurer la gestion des ressources renouvelables, qu'à travers les communautés rurales et sur la base d'un accord entre toutes les parties concernées, y compris celles qui sont extérieures aux communautés mais exploitant le même espace."

- Parfois, les conventions locales de gestion des ressources naturelles se réduisent à une simple tentative de ramener les pratiques locales dans la légalité.

KARSENTY, A., 1998 dénonce avec vigueur cette tentative de : "légaler les coutumes". Nous avons ainsi observé des conventions locales de gestion des ressources naturelles qui n'ont pas

grand-chose de « local » puisqu'elles reproduisent intégralement des extraits des dispositions légales en vigueur. Ce type de convention locale de gestion des ressources naturelles, simple redite des textes de lois, ne sert alors qu'à faire entériner par des représentants des populations les règles et procédures de législations inadaptées. De telles conventions locales de gestion des ressources naturelles, sont le plus souvent inopérantes. C'est aussi l'avis de DICKO et DJIRE 2006 : « l'intégration des règles dans l'ordonnancement juridique présente un inconvénient, celle de les "dénaturer". (...) C'est pourquoi, de notre point de vue, le recours à la réglementation ne doit pas être une panacée, au risque de compromettre la recherche de cette adéquation entre les modes de régulation traditionnelle et l'arsenal des règles et des institutions du droit positif. Dans tous les cas, elle doit énoncer un minimum de dispositions et renvoyer aux communautés pour la précision des détails. »

- De plus, une telle procédure se solde par des règles inapplicables en pratique et surtout incontrôlables. Par exemple : "chaque femme a le droit de prélever au maximum deux charretées de bois morts par année"⁴². Or, comment contrôler chaque femme ?! Outre la légitimité (reconnaissance de la pertinence par tous), c'est en effet l'effectivité des moyens de contrôle qui importe le plus pour assurer l'effectivité d'une convention locale de gestion des ressources naturelles.

- Tout comme DICKO, A.K., 2002, nous déplorons que **le document de convention locale constitue trop souvent la finalité et l'aboutissement du projet de développement** qui la met en œuvre. Le résultat attendu est la signature en bonne et due forme d'un document par les différentes parties. Pourtant, même lorsque la légitimité consensuelle des règles est acquise, il convient de s'assurer de l'efficacité des mécanismes internes de suivi et surtout de contrôle, sans quoi la pérennité de la convention locale de gestion des ressources naturelles est compromise et demeure, **un simple "bout de papier" permettant de contenter les bailleurs de fonds du projet de développement.**

Enfin, comme nous le montrerons ultérieurement, **ces règles doivent pouvoir être adaptées** par des procédures de négociation. Trop de conventions locales de gestion des ressources naturelles au Mali sont tombées dans cet écueil.

L'approche privilégiée par l'Etat malien étant plutôt cadastrale que contractuelle, les conventions locales de gestion des ressources naturelles ne sont encore tolérées que dans le cadre expérimental de projets de développement limités dans le temps et l'espace. Pourtant, nous pensons, comme DIAKITE, K. et DIALLO, Y., 2004, que **les conventions locales de gestion des ressources naturelles constituent des outils privilégiés qui mériteraient d'être mieux intégrés au processus de transfert de compétences en GRN.** Pour cela, l'outil convention locale de gestion des ressources naturelles doit être amélioré en tirant les leçons des nombreux échecs rencontrés lors de cette première décennie d'application. C'est à ce prix qu'il pourra constituer un moyen de gestion patrimoniale permettant d'accompagner efficacement le processus de transfert de compétences en gestion des ressources naturelles.

⁴² Extrait de la Convention JICA dans la région de Ségou.

De la gestion locale à la gestion décentralisée

Eloignons-nous à présent de la seule gestion patrimoniale et repartons de la gestion locale en général pour étudier ses liens et sa connexion avec la gestion décentralisée des ressources naturelles.

Pour DABIRE, B. 2000, " Les approches adoptées par les programmes et projets de gestion des ressources naturelles se réfèrent aux concepts de décentralisation et de gouvernance, bien que dans la pratique elles relèvent davantage de la participation et de la cogestion." Dans une certaine mesure, l'évolution des réflexions en faveur d'une décentralisation de la gestion des affaires locales (foncières en particulier) coïncide temporellement avec l'instauration des processus de décentralisation administrative et des idéaux démocratiques. Le lien entre foncier et décentralisation est d'ailleurs fortement affirmé lors de la conférence de Praïa en 1994. On peut postuler que la démocratie et la décentralisation vont de pair ou, du moins, constituent des conditions favorables à une meilleure gestion locale des ressources naturelles. Il est ainsi couramment admis que **les projets de développement local du type gestion de terroirs, par le développement de capacités d'organisation autonome et de gestion collective, notamment financière, qu'ils ont suscités, ont préparé le terrain aux collectivités territoriales.** On peut aller plus loin en postulant que la décentralisation est un approfondissement de la gestion locale parce qu'elle permet d'inscrire le développement local dans la durée, la planification et les financements publics permettant davantage de pérennisation des actions que l'approche projet.

GUYON, G., 1990 espère que cette approche GTV renforce « l'aptitude du monde rural et de ses organisations représentatives à communiquer directement avec les partenaires financiers, techniques, commerciaux et administratifs » et lui redonne l'initiative dans le développement des régions rurales. BONNET, B., 1995 montre comment les projets de gestion de terroirs villageois ont permis de "préparer le terrain" aux collectivités territoriales décentralisées, dans le sens où ils **redonnent l'initiative de gestion au local.** Il écrit ainsi que : "Les instances de régulation de décision et de contrôle qui se mettent en place par l'initiative des projets de développement étudiés constituent des voies nouvelles" et "marquent une avancée dans les transferts de compétences et de responsabilités au profit des collectivités rurales."

Faut-il penser, comme BARRIERE, O., 1995 que "la décentralisation constitue la structure institutionnelle et politique la plus propice à une gestion durable des ressources naturelles" parce que, comme l'écrivent COULIBALY et THOMSON, 1994, elle "offre une promesse d'utilisation plus efficace et plus équitable des ressources" ? Pour DEME, M., 1994, "La décentralisation représente aussi la formule idéale pour une meilleure gestion de nos ressources naturelles..." Il est vrai qu'à Madagascar, la décentralisation et la nouvelle politique de transfert contractuel de la gestion des ressources renouvelables aux communautés rurales sont étroitement imbriquées depuis une décennie.

Si la mise en place de la gestion locale des ressources renouvelables peut en effet constituer un facteur favorisant la réussite du processus de décentralisation politique et de construction de réelles collectivités locales en milieu rural et si l'instauration de collectivités territoriales décentralisées peut, dans certaines conditions que nous développerons, permettre une meilleure gestion locale des ressources naturelles, **le lien n'est pourtant pas automatique car relevant de deux logiques distinctes :**

- pour la gestion locale, il s'agit d'une gestion des ressources renouvelables impulsée par des « projets » au sein des terroirs des villages, maillons sociaux de base des ruraux,
- pour la décentralisation territoriale, il s'agit d'une gestion publique et démocratique au sein

des collectivités territoriales (dont la légitimité immédiate n'est pas évidente) mises en place lors de la décentralisation territoriale et politique.

Les deux logiques relèvent donc de paradigmes différents et peuvent même parfois s'opposer. Ainsi, RIBOT, J., 1999 est convaincu que la délégation de pouvoirs aux encadrements paysans ferait reculer la démocratie : « la délégation de pouvoir renforce les organes auxquels ils sont conférés. Aussi, peut-il être contre productif d'appuyer la délégation de pouvoir public aux chefs coutumiers ayant des charges héréditaires, aux comités non représentatifs mis en place par les projets ou l'administration, (...) car ils ne sont pas responsables devant le public. Donner les moyens d'agir à d'autres institutions comme les ONG et les chefs de villages peut déstabiliser le gouvernement local en le privant de ressources et de la légitimité nécessaire pour satisfaire d'autres exigences de la société ». Lorsque la démarche gestion de terroirs est conservée sans adaptation au nouveau contexte, elle renforce le pouvoir des encadrements paysans au détriment des pouvoirs élus et de l'esprit de la décentralisation en général. Ainsi, à propos d'un projet à gros budget ayant mis en place des Comités Villageois de Gestion et de Développement au Sénégal, BOUTINOT, L. et DIOUF, C.N., 2005, déplorent que la démarche classique des opérateurs du développement privilégie l'échelle locale du village, contournant les collectivités territoriales et entrant ainsi en contradiction avec les politiques de décentralisation. Ces auteurs citent le cas d'amendes dont la clé de répartition ignore le niveau "communauté rurale" et des cas de délimitation de massifs d'exploitation indépendamment des limites des collectivités territoriales, générant des problèmes de tutelle des comités villageois, de la répartition des revenus et surtout des pouvoirs. Pour BOUTINOT, L. et DIOUF, C.N., 2005, "En choisissant de créer des institutions locales supplémentaires sous la forme de comités, associations, groupements, les intervenants extérieurs (...) contribuent de ce fait à priver de légitimité les représentants élus des collectivités locales arguant, entre autres, du manque de compétences, notamment techniques, des élus à prendre en charge la gestion des ressources."

Par ailleurs, comme on le mettra en évidence au chapitre suivant, beaucoup de ruraux ne ressentent pas le besoin, ou ne perçoivent pas l'intérêt d'une telle réforme. **Ainsi, on a souvent entendu l'argument du type : " je ne vois pas pourquoi créer la commune pour nous administrer alors que nous sommes déjà décentralisés", l'expression "déjà décentralisé" faisant alors référence à la gestion locale suscitée par le projets de développement et en particulier à l'organisation communautaire et l'autogestion permise par le transfert de compétences et les revenus financiers liés au fonctionnement des AV cotonnières. Cette réaction signifie également que la différence entre gestion locale et décentralisation communale n'est pas saisie.**

BERTRAND A. et al., 2005, pensent que : « La décentralisation politique, traduite par l'existence de réelles collectivités territoriales décentralisées, n'est pas une condition indispensable à la gestion décentralisée et participative des ressources naturelles. » L'exemple de la Stratégie Energie Domestique au Niger montre que le transfert de gestion des ressources forestières aux communautés villageoises et la création des marchés ruraux du bois peut se réaliser, non seulement sur des espaces et à des échelles de gestion différentes, mais surtout sans la mise en place préalable de la démocratie politique. De plus, pour ces auteurs, de la plus ou moins bonne réussite de l'articulation entre la commune rurale et les villages qui la composent (et de la génération de revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles pour ces deux niveaux), dépendra la réussite à la fois du processus de décentralisation politique et de la gestion locale des ressources naturelles.

Selon BARRIERE, O., 1995, " La décentralisation n'est pas forcément une panacée". Elle ne constitue pas en soi une garantie de bonne gouvernance. La décentralisation ne doit pas être une fin en soi, mais seulement un moyen, une voie possible vers une meilleure gestion locale des

ressources. BLANDA 1995, S., reprenant les propos de SRTREN, R., 1992, suggère de "regarder la décentralisation comme une réforme évolutionniste plutôt que révolutionnaire". Dans cette même logique, DIAWARA et al., 2004 écrivent que "l'essentiel des améliorations à accomplir dans les prochaines années sera de faire de cette décentralisation un outil de développement local et national." Il faut, comme le souligne SY, O.⁴³, ancien directeur de la MDRI et ancien ministre de l'aménagement du territoire, **considérer la décentralisation non pas comme un modèle d'organisation administrative vécu comme une fin en soi, mais plutôt comme un cadre permettant l'émergence d'une meilleure gouvernance locale.** Pour SY, O., 1995, « Elle n'a de sens que si elle permet de faire avancer les projets de développement local ».

Nous avons montré que le champ d'application de la gestion de terroirs et, par là, de l'approche de gestion locale en général, ne s'est pas limité aux terroirs agricoles. Depuis la fin des années 1990, certains projets (PGRN, Stop Sahel,...) n'hésitent pas, avec plus ou moins de pertinence, à le projeter à l'échelle communale. En effet, dans les années 1990, l'approche doit être démocratique (selon le modèle occidental). Démocratisation et décentralisation deviennent les maîtres mots des bailleurs de fonds. Pour la Banque Mondiale, la "bonne gouvernance" issue de la réalisation de la décentralisation démocratique doit constituer un cadre favorisant le développement économique et rural par la "participation" (selon des modèles égalitaires occidentaux) de la "société civile". Au Mali, le processus de décentralisation fait surgir de nouveaux acteurs qui deviennent le "groupe-cible" naturel et incontournable des projets de développement. A partir des années 2000, ces derniers doivent adapter leur méthodologie car ils ne peuvent ignorer ces nouveaux interlocuteurs majeurs : les élus des collectivités territoriales, et, en particulier, des communes rurales.

Pourtant les interventions des projets de développement du vingt-et-unième siècle ne s'inscrivent pas toutes immédiatement dans le cadre de la décentralisation : le passage est progressif. Certains acteurs, peu confiants dans les capacités des élus ou souhaitant conserver leur approche gestion de terroirs, l'adoptent très tardivement et timidement. DE LA CROIX, D., 2004 évoque ainsi le cas de certains projets ayant pour finalité le développement local et soutenus par des bailleurs de fonds bi et multilatéraux qui sont mis en oeuvre en dehors du cadre de la décentralisation et sans rôle précis assigné aux collectivités territoriales. Il cite en particulier le cas de la Banque Mondiale qui développe parallèlement une approche intitulée «Community Driven Development » (CDD), basée « sur le renforcement des organisations communautaires de base et supportant leurs propres initiatives ». La Banque Mondiale se réserve de toute façon le droit de lancer ces programmes dans tous les pays et quelles que soient les conditions, puisque les CDD peuvent servir à « faire pression sur les gouvernements » pour créer le cadre légal et réglementaire adéquat. Au Mali, où le Gouvernement a largement fait appel à tous ses partenaires pour l'élaboration de sa vaste réforme de décentralisation, la Banque Mondiale n'a pas répondu présente, ce qui ne l'empêche pas aujourd'hui de se montrer très critique vis à vis de cette politique, en soulignant notamment « la faiblesse des institutions (collectivités) locales et l'absence de coordination entre les interventions des divers niveaux de gouvernance ».

En outre, on montre dans cet ouvrage que certains ODR (Opérations de Développement Rural) tels que la CMDT et l'Office du Niger, fort de leur méthodologie d'encadrement bâtie et éprouvée de longue date, prennent bien tardivement le train de la décentralisation. Ainsi, la CMDT n'impulse la création des structures de gestion de la filière cotonnière à l'échelle communale (appelées « unions communales ») qu'à partir de l'année 2006, soit dix ans après la

⁴³ entretien réalisé en février 2004.

création des communes. Les collectivités territoriales semblent pour eux des "corps étrangers" à leur fortes logiques, dont ils se seraient bien passés. Ainsi, **les projets de développement mis en place avant l'avènement de la décentralisation, ont souvent longtemps conservé leur approche gestion de terroir, en travaillant directement avec des OPA ou des Assemblées Villageoises, alors même que la décentralisation était déjà effective au niveau communal.** A Kita, si le PAE, dans sa phase 2001-2004, a clairement placé les communes rurales au centre de son appui, contribuant ainsi à renforcer les pouvoirs des élus, en revanche, il est regrettable que la majorité des autres projets de Kita intervenant dans le domaine de la gestion décentralisée des ressources naturelles ne semblent avoir pris en compte que plus tardivement l'accompagnement des collectivités territoriales.

A partir des années 1980, la gestion locale des ressources naturelles devient une préoccupation centrale des projets de développement, d'abord par les enjeux croissants qu'elle suscite et les conflits intercommunautaires qu'elle génère (nombre de projets de développement adoptent la thématique de la "gestion des conflits"), ensuite parce que, comme nous le montrerons, elles constituent une importante source de revenus pour les ruraux. S'est alors développée la démarche de « gestion de terroirs villageois », mode de gestion commune des finages villageois. Cependant, ses écueils sont importants : son approche de compartimentation artificielle de l'espace privilégie les modes sédentaires d'utilisation de l'espace, les comités villageois créés *ex nihilo* renforcent les logiques paysannes d'exclusion,... De plus, la notion de « participation » villageoise qui accompagne ce type de projet de développement demeure trop souvent théorique, car, sur le terrain, c'est la démarche *top-down* qui perdure.

Développée à partir de la fin des années 1990, la logique patrimoniale se veut une approche négociée et contractuelle permettant de réconcilier les deux systèmes juridiques, notamment par une construction ascensionnelle de droits locaux. Dans les années 2000, au Mali, les conventions locales de gestion des ressources naturelles sont l'outil privilégié par les projets de développement souhaitant mettre en pratique cette logique. Cependant, elles souffrent de la précarité de leur reconnaissance légale et donc de leur difficulté à s'imposer aux utilisateurs allochtones des ressources naturelles.

Nous pensons que, dans une certaine mesure, les projets de gestion locale ont « préparé le terrain » à la gestion décentralisée mise en œuvre au Mali à partir de la fin des années 1990. Nous considérons même que la décentralisation territoriale est un cadre dont un des objectifs fondamentaux doit être de produire une meilleure gestion locale. L'étude de la mise en œuvre et du fonctionnement de la décentralisation territoriale nous permettra de juger si elle s'inscrit dans cette optique, ou bien, au contraire, si la décentralisation est vécue comme une nouvelle logique qui vient remplacer ou se juxtaposer à la logique de gestion locale, sans que leurs liens soient conscientisés.

CHAPITRE 11 :

Emergence des pouvoirs décentralisés

L'Etat malien perd toute crédibilité et sort très affaibli des émeutes du 26 mars 1991. Si certains ODR comme la CMDT ont pu établir des relations de confiance entre paysans et encadrement agricole de proximité, la fracture née de la crise des encadrements n'a globalement toujours pas pu être réduite par les projets participatifs de type gestion de terroirs villageois. Le défi le plus vaste de la réforme en cours est bien de réussir à réconcilier les encadrements avec la masse rurale, c'est-à-dire de « réconcilier le pays légal et le pays réel ».

Dans les années 1990, le contexte local se modifie : la réforme de la décentralisation territoriale fait émerger de nouveaux pouvoirs locaux. Pourquoi le Mali a-t-il fait le choix de la décentralisation territoriale ? Dans quelle mesure cette réforme correspondait-elle aux aspirations de la population ? Comment a-t-elle été présentée et mise en œuvre dans le milieu rural ? Comment est-elle actuellement perçue par les ruraux ?

Répondre à ces questions implique notamment de se pencher sur les modalités du découpage territorial et sur l'articulation de ce nouveau niveau de décision et de gestion avec les autres niveaux déjà évoqués : le village et les projets de développement, via notamment les conventions locales. La perception paysanne de l'instauration des limites territoriales et la problématique foncière seront donc abordées dans ce chapitre.

Avant de nous pencher plus avant sur la décentralisation malienne, il est utile de replacer cette étude dans un champ territorial plus large, en observant l'état de la décentralisation dans quelques pays de la "sous-région", c'est-à-dire, en Afrique de l'Ouest.

Au Sénégal

Le Sénégal est le pays où l'étude comparative semble la plus pertinente puisque, d'une part, il est proche du Mali (sur les plans géographique, climatique, sociologique,...) et, d'autre part, parce qu'il a engagé des réformes foncières et de décentralisation deux décennies avant le Mali. Ainsi, le transfert de la gestion foncière aux collectivités territoriales de base y est effectif depuis 1972.

Dans la « sous région », seul le Sénégal a poussé plus loin le processus de décentralisation rurale. En matière de transfert de compétences en GRN, les mêmes problèmes et questionnements

semblent s'y poser, d'où la pertinence de garder un regard croisé et comparatif sur les évolutions en cours dans ces deux pays. Dans cet ouvrage, nous ne manquerons donc pas de revenir sur cette décentralisation sénégalaise.

Mais BLUNDO, G., 1997 écrit que la réforme sénégalaise vise à :

- renforcer le quadrillage politico-administratif en milieu rural, (les conseils ruraux sont confisqués par le parti au pouvoir),
- effacer les différents modes locaux de tenure foncière et de gestion des ressources naturelles à travers une nationalisation du domaine agricole,
- délocaliser les luttes politiques.

Même si la réforme sénégalaise de décentralisation a accordé des prérogatives de gestion foncière aux collectivités territoriales, plus qu'au Mali, elle semble se traduire dans les faits par **une déconcentration** générant localement un clientélisme lié au pouvoir central. On y relève aussi les mêmes problèmes qu'au Mali : insuffisance, au niveau des collectivités locales, de moyens financiers, humains et matériels, problème de l'analphabétisme, votes achetés, etc.

Au Niger

Au niveau du processus de la décentralisation, ce pays connaît un élan comparable à celui du Mali, mais avec une décennie de retard, notamment en raison des troubles politiques. OLIVIER DE SARDAN 1997 y décrit, à la différence de notre région d'étude, une chefferie administrative d'héritage colonial aux niveaux villageois et cantonal, qui est à la fois un relais de l'Administration et qui jouit d'une légitimité traditionnelle ; qui "cumule tous les pouvoirs, mais sans capacités de mobilisation collective." Les principes de décentralisation et de déconcentration figurent dans la Constitution nigérienne de 1992. Si le code rural a été mis à jour en 1993 pour formaliser les lois coutumières et leur conférer le même statut que les lois du droit positif, il semble toutefois écarter, dans les faits, un transfert de responsabilités au niveau local.

Selon OUEDRAOGO, H., 2000, "L'arrondissement, tout comme le canton, le groupement, la province, le sultanat, les villages et les tributs sont des circonscriptions administratives". Les communes sont créées par la Loi N°98-29 du 14 septembre 1998. Contrairement au Mali, ce sont les anciens arrondissements qui ont été érigés en communes, ce qui limite le nombre de communes à 265 (dont 52 urbaines et 213 Communes rurales). **Les premières élections communales rurales ont eu lieu en juillet 2004.**

Enfin, la situation juridique y est comparable : les nouveaux textes réglementaires de la décentralisation sont trop imprécis et contradictoires pour générer une situation claire en matière de gestion décentralisée des ressources naturelles. Tout comme au Mali, les collectivités territoriales (communes, départements et régions) attendent les transferts de compétences pour pouvoir s'affirmer comme étant réellement maîtres de leur développement local.

Au Burkina-Faso :

La RAF (Réorganisation Agraire et Foncière) de 1984 découpe le territoire en provinces. La Commission Nationale de Décentralisation est créée en 1993. 33 communes urbaines existaient en

1995. **La province et la commune sont des collectivités territoriales**, alors que le département et les villages sont des circonscriptions administratives. Mais le niveau province semble privilégié au détriment de celui des communes rurales. La création des communes se fait de manière progressive. Pour qu'une commune rurale soit créée, elle doit, non seulement regrouper un certain nombre d'habitants, mais son territoire doit aussi disposer de ressources suffisantes pour pouvoir s'administrer. Une commune (urbaine ou rurale) ne peut donc être créée que si elle est viable économiquement, selon des critères et des niveaux fixés par la loi. De ce fait la création des communes est donc un phénomène continu et progressif qui n'est pas encore achevé.

Au Bénin :

En 1993, les Etats généraux de l'Administration territoriale amorcent le processus de décentralisation. Cependant, ANTHOINE 1997 y décrit un démarrage difficile : "sont apparues une confusion entre la décentralisation et le découpage territorial (ce dernier étant une source de conflit), la crainte d'un abandon de l'Etat (...) et d'énormes attentes vis-à-vis de ce dernier." Comme le Mali, ce pays a choisi d'effectuer une communalisation totale de son territoire, mais, à l'instar du Niger, c'est le découpage existant de la circonscription territoriale de l'Arrondissement qui est repris pour créer les nouvelles collectivités territoriales.

En Guinée Conakry :

Les CRD (Communes Rurales de Développement) sont mises en place au début des années 1990. Mais elles recouvrent l'espace de circonscriptions administratives existantes, on y observe un chevauchement de compétences avec une Administration demeurée forte et elles manquent de ressources financières et humaines.

La décentralisation, une notion étrangère au Mali ?

Dans cet ouvrage, par convenance, nous nous situons dans le paradigme couramment admis qui veut que la décentralisation occidentale soit le meilleur modèle pour l'Afrique et que ce postulat ne souffre aucune remise en cause. Toutefois, avant de pénétrer de pleins pieds dans le contexte de la décentralisation malienne, il est possible de s'interroger. **La démocratisation occidentale et sa "fille", la décentralisation territoriale, constituent-elles indiscutablement la meilleure voie de développement pour l'Afrique, voire même seulement un passage obligé**, facteur de développement local et de lutte contre la pauvreté et la corruption, comme l'avancent les principaux bailleurs de fonds et institutions internationales ? Ce postulat qui semble évident et donc non discutable pour une majorité d'acteurs, est pourtant remis en cause par de nombreux auteurs, tels François PARTANT qui s'interroge sur le sens du développement ou Aminata Dramane TRAORE qui écrit que le développement de l'Afrique doit se refonder à partir de sa culture

profonde. Certains africains rencontrés se disent convaincus que l'Afrique n'est pas prête pour la démocratie, que ce système ne lui est pas, ou pas encore, adapté. La corruption généralisée, les passe-droits, l'enrichissement personnel éhonté des dirigeants élus, la manipulation des élections et le non respect du droit positif en général seraient des preuves en faveur de cette argumentation. N'y aurait-il qu'un seul modèle universel possible pour les diverses sociétés locales africaines ? Le modèle importé de la décentralisation est-il réellement le meilleur qui soit pour la République malienne ? Ou bien est-ce que c'est simplement le modèle de développement le plus commode pour l'Occident ?

On ne peut que constater que **le modèle démocratique français, à partir duquel est façonnée la réforme de la décentralisation malienne, entre en contradiction avec les modes de fonctionnement sociopolitiques africains**, et ce, sous plusieurs angles :

- la logique individuelle de ralliement à des réseaux sociaux pour accéder aux ressources, de rapports de clientèle avec les chefs, s'accommode mal, en théorie, du projet reposant sur un idéal démocratique égalitaire et de l'élection au suffrage universel ;
- la logique démocratique occidentale qui oppose une majorité à une minorité est contraire à la logique paysanne de recherche du compromis, de valorisation du consensus dans le but premier de pérenniser l'organisation et le fonctionnement social. Comme l'a écrit BERIDOGO, B., 1997 : " L'inégalité est une donnée importante des représentations sociales dans tous les groupes ethniques." La gestion locale paysanne n'est pas "démocratique " au sens occidental du terme. Il est important d'avoir conscience qu'il y a, *a priori*, opposition entre la logique démocratique et la logique paysanne. Dans cette logique, la démocratie et décentralisation véhiculent des idées déstabilisantes, sources de conflits. Ainsi, un "ancien" de la commune rurale de Djidian nous dit : " Quand on a commencé à parler de liberté et d'égalité, même ceux qui n'avaient rien ont voulu chercher leur part et ont commencé à réclamer ce qui ne leur appartient pas".

Nos enquêtes terrain font apparaître que la réforme de **décentralisation est généralement perçue et interprétée par les acteurs locaux comme une intervention venue d'en haut**, dans le prolongement de celles qui "leur tombent dessus" depuis l'époque coloniale. Pour une part importante⁴⁴ d'entre eux, il s'agit d'une intervention extérieure de plus, du « dernier modèle à la mode en Occident » plaqué par l'Etat sur le milieu rural. Considéré et accueilli comme tel, il risque de subir le même sort que les autres modèles "parachutés" en milieu rural depuis un siècle.

La réforme de la décentralisation n'est-elle qu'un "corps étranger" dont les principes égalitaires heurtent l'organisation et les principes de fonctionnement fondamentaux des encadrements ruraux ? Nous aurons l'occasion de vérifier ce postulat, par exemple, en mesurant la légitimité différentielle des pouvoirs paysans et élus.

Des stratégies de développement critiquables :

L'histoire des projets de développement est marquée par des échecs. Pour BABIN, D. et al., 2002, " Nul ne saurait prétendre, sans provoquer la perplexité que les quarante années de "développement" basé sur des approches *top-down* à base d'expertise étrangère et, au mieux, de participation des populations à des objectifs réputés bons pour elles, ont abouti à autre chose qu'une longue litanie

⁴⁴ part difficile à estimer car ils ont visiblement eu tendance à penser que, devant nous, mieux valait louer la réforme en cours.

d'échecs, de souffrances, de guerres, de destruction d'écosystèmes." et de réclamer "la fin des plaquages des fantasmes égalitaires des experts occidentaux sur les réalités rurales". **Un des écueils majeurs des projets de développement est de prendre comme base conceptuelle, les visions et les paradigmes idéologiques des "généreux donateurs" et non les réalités des "bienheureux bénéficiaires"**. On a montré précédemment que le Mali, pays très endetté, donc rendu dépendant et malléable, est l'objet d'expérimentation des idéologies successives de projets de développement conçus par les Occidentaux pour le développement des Africains. Pour beaucoup de bailleurs de fonds, les pays soudanais seraient donc une sorte de banc d'essai idéal pour tester les approches successives : démarche intégrée, gestion de terroirs et maintenant décentralisation.

Toutefois, si certains auteurs ont tendance à noircir le tableau, il convient de nuancer cette critique, car la réalité est plus complexe, et ce, pour trois raisons :

- nous avons observé que le travail mené en commun entre paysans et développeurs, qui se traduit parfois par une confrontation des logiques, conduit à une meilleure compréhension mutuelle, à un rapprochement par apprentissage réciproque. En clair, si les paysans ont appris des projets, même si c'est parfois de façon cahotante, il ne faut pas oublier que les projets ont également beaucoup appris des paysans. Combien de jeunes diplômés occidentaux partis faire leurs « volontariat » en Afrique de l'Ouest ont été « formés » par les paysans africains ? Ce rapprochement a notamment permis d'ajuster progressivement les mentalités et les pratiques, et même de faire évoluer les pratiques du développement vers une démarche plus ascendante ;
- on ne dispose pas de bilan sérieux des effets des projets de développement. Un de leurs principaux problèmes est que leurs impacts sont généralement à court terme, alors que les effets potentiels sur les milieux sont à moyen et long termes. Néanmoins, mêmes si les messages véhiculés par les projets se succédant sont parfois discordants, nous pensons que l'effet cumulé des différents projets de développement se succédant sur un territoire a joué un rôle important dans la rapide évolution de l'agriculture africaine ;
- on constate, malgré l'échec annoncé du développement, que l'Afrique de l'Ouest et notamment le Mali, est en développement rapide avec une décentralisation rurale qui semble devenue une réalité et une révolution agricole qui doit pour beaucoup au coton.

Cependant, il semble **qu'on n'ait pas laissé à l'Etat malien l'opportunité de réfléchir et de discuter de l'efficacité du modèle démocratique qu'on est venu leur plaquer**. L'universalité de l'applicabilité des principes démocratiques ne semble donc jamais remise en cause. **De plus, les Occidentaux qui décident des modalités du développement, semblent toujours persuadés que le changement, en Afrique, ne peut venir que de l'extérieur**. Nous avons vu au chapitre précédent, par l'exemple des comités de gestion inhérents à la GTV que, si les discours ont changé, les pratiques restent globalement descendantes (c'est-à-dire « top-down »). Ainsi, jusqu'à maintenant, les encadrements paysans sont, sinon délibérément écartés de la stratégie d'intervention, du moins éludés ou ignorés. Les instances et les modalités de contrôle de la terre et des ressources sont insuffisamment prises en compte par les opérateurs de développement, ces derniers semblant posséder une conception implicite asociale et apolitique de l'action collective en termes de gestion des ressources naturelles.

Le développement, initié par l'Occident, fonctionne sur ses catégories de pensées, et ne semble donc pouvoir être conçu que selon les voies et les finalités du « modèle » occidental dominant

dont les maîtres-mots sont démocratie et libéralisme économique. Deux éléments peuvent motiver les Occidentaux à poursuivre dans cette voie :

- **la commodité rassurante d'œuvrer selon des principes connus** (et ce, même s'ils sont étrangers à la culture africaine) plutôt que de laisser se développer d' « inquiétants » modèles reposant sur des bases endogènes insuffisamment comprises. LE ROY, E., 1995, nomme "syndrome du réverbère" la " tendance d'un individu, ayant perdu sa clef dans l'obscurité, à la rechercher dans la clarté, plus ou moins diffuse, du réverbère le plus proche. Cette attitude est largement partagée par les politiques de développement, et les options réformatrices y échappent rarement. On applique à des problèmes insuffisamment analysés les solutions empruntées à des politiques qui paraissent « avoir fait leur preuve », le critère de choix tenant à une « proximité » thématique ou étant lié à un dispositif livré « clef en main ». La réforme de la décentralisation mise en œuvre au Mali en serait un exemple frappant ;
- **les intérêts géostratégiques et économiques à préserver.** Prenons un exemple cotonnier : la firme française COPACO (filiale de DAGRIS, ex-CFDT) est actuellement le principal acheteur principal du coton ouest-africain qu'elle revend aux importateurs chinois, la Chine étant le principal transformateur mondial de coton. Financièrement gagnant dans cette intermédiation, le lobby cotonnier français n'envisage pas de réinvestir une partie de ses profits dans une stratégie d'aide au développement des filières de transformation locales de la fibre de coton des pays africains (sur la production desquels elle a pourtant bâti son développement depuis l'époque coloniale). Si nous avons montré que le coton a indéniablement permis aux paysans maliens de générer d'importants revenus, il paraît illusoire d'envisager que les dirigeants de DAGRIS ou le Gouvernement français décident volontairement d'accorder une plus large part des profits cotonniers aux producteurs africains. C'est en effet au niveau du partage inéquitable des bénéfices entre Dagriss et les paysans que se situe une des clés du problème. En 2007, en réaction à la libéralisation forcée des filières cotonnières nationales, des chefs d'Etats africains ont d'ailleurs demandé aux IFI pourquoi DAGRIS ne deviendrait pas une société ouest africaine. On se dit alors que, prisonnier de l'économie internationale, le « développement » est mû par bien d'autres considérations que la volonté de procurer un mieux être aux Africains.

Par ailleurs, VON TROTHA, T, 2002 pose la question suivante : "comment peut-on décentraliser un Etat qui n'est pas centralisé ?" En effet, décentraliser le pouvoir de l'Etat suppose que l'Etat soit initialement centralisé. Or, chacun sait que la situation qui prévaut au Mali est un Etat théoriquement très centralisé, mais où l'emprise des encadrements et règles de droit étatiques est réellement faible dans l'espace rural, ce qui y laisse, de fait, les pouvoirs de gestion aux encadrements paysans. Selon BIRSCHENK. T. et OLIVIER DE SARDAN. J-P., 1996 : " Le danger est réel d'un affaiblissement de l'Etat central dans un pays où celui-ci est encore en quête de reconnaissance réelle ".

Enfin, c'est peut-être le chercheur malien KASSIBO B, 2001 qui souligne le mieux cette faille sur laquelle a été bâtie la décentralisation : il faut avancer lentement et précautionneusement dans sa mise en place, afin d'éviter « la faillite d'un Etat faible qui par principe ne devrait pas

décentraliser (...). Il manque à la décentralisation un pilier essentiel, un Etat solide et justement assez fort pour être en mesure de céder une partie de ce pouvoir. Ici, la décentralisation intervient au contraire pour pallier les manquements de l'Etat dans de trop nombreux domaines. » KASSIBO, B. est convaincu que la décentralisation est bâtie sur « des fondations inexistantes, des sables mouvants ». Si, à l'inverse, on peut aussi considérer que le contrôle total du territoire à toutes les échelles (jusqu'à la parcelle) ne rentre pas dans les missions de l'Etat, on peut penser, comme VON TROTHA, que le jeune Etat malien n'était pas encore assez fort et centralisé pour opérer une vaste réforme de décentralisation territoriale. Postuler que cette réforme est intervenue de manière prématurée nous amène à nous interroger sur son degré d'intrinsécisme.

La décentralisation, une imposition institutionnelle ?

La « consigne » de décentralisation

La conférence de Praïa tenue en juin 1994 affirme fortement le principe d'une gestion locale et décentralisée. Ainsi, sa déclaration finale dégage quatre principes fondamentaux :

- la reconnaissance de la légitimité des structures locales par les pouvoirs publics,
- l'élaboration d'un cadre de définition et de partage des pouvoirs et des compétences entre l'Etat, les collectivités décentralisées et les organisations volontaires et associatives,
- la nécessité de sécuriser les citoyens et de leur redonner confiance, tant à l'égard des institutions publiques que des ONG et des groupements associatifs,
- la mise en place de structures décentralisées.

L'Agenda 21 recommande également d'accorder une importance particulière aux collectivités locales. Même la convention sur la désertification de juin 1994 encourage une politique de décentralisation active "ayant pour objet de transférer aux autorités locales la responsabilité de la gestion et de la prise de décisions, d'inciter les collectivités locales à prendre des initiatives et à assumer des responsabilités, et de favoriser la mise en place de structures locales" (art.8-3 de l'annexe 1). Pour les IFI, l'approche participative doit désormais s'inscrire dans la démocratie et la décentralisation. Ainsi, à la fin des années 1990, l'Administration centrale recommande au PGRN d'adapter son approche villageoise à l'échelle communale.

BLANDA, S., 1995 met en évidence le principe de lien indissociable entre démocratie et développement, clairement affiché dès le début des années 1990 par les instances internationales, agences de coopération et bailleurs de fonds. Ces derniers semblent être tellement convaincus que la décentralisation est la conséquence et surtout le moyen de la démocratisation de l'Afrique, qu'ils ne remettent jamais en question le principe selon lequel une collectivité localement et démocratiquement élue est nécessairement l'organe le mieux adapté pour représenter les populations locales et gérer les ressources communes. Ainsi, pour RIBOT, J., 1999, "Selon la théorie du choix économique et public, la participation et la décentralisation peuvent accroître l'efficacité économique et de gestion." Il poursuit : " Pour être viables, la représentation locale et le contrôle représentatif local des ressources publiques doivent être institutionnalisés. Le

gouvernement local élu est l'institution la plus adaptée pour représenter les populations locales dans les questions d'utilisation des ressources publiques."

Si nous avons précédemment montré que la décentralisation fut une condition de l'aide au développement, cette réforme inspirée de l'Occident a certainement rencontré une certaine aspiration de la société civile malienne. A l'inverse, les ruraux qui sont l'objet de cette étude, dans leur grande majorité, semblaient ne demander qu'un mieux vivre économique passant moins « d'ingérences » étatiques et par de plus grandes compétences de gestion locale laissées à leurs encadrements paysans. S'il y avait certes une aspiration populaire au changement, motivé par un rejet de la tutelle trop pesante du pouvoir central et de ses services techniques, la réponse apportée par l'Occident : **la décentralisation à la française, n'en semble pas moins imposée à l'Etat malien sans que ses dirigeants n'aient vraiment été invité à réfléchir et discuter sur le contenu et les modalités de mise en œuvre des réformes.** Dans ces conditions, on peut se demander si, au-delà des artisans de la réforme que sont Alpha Oumar KONARE et Ousmane SY, la majorité des leaders politiques maliens étaient profondément convaincus, au-delà des apparences, de son bien fondé. A propos de la décentralisation, BERIDOGO, B., 2002 se demande si "les responsables de l'Etat eux-mêmes croient aux discours qu'ils tiennent ? Dans l'affirmative, l'attitude relèverait d'un optimisme béat, d'une idéalisation de la situation ou d'une méconnaissance des réalités en zones rurales. Dans le cas contraire, cas le plus plausible, le discours serait tenu pour, d'une part, capter les fonds des bailleurs (Banque Mondiale, pays occidentaux développés, etc...) et d'autre part, désamorcer les velléités de révolte dans les zones rurales." S'il y a effectivement adhésion de façade de la part des dirigeants politiques pour des motivations stratégiques et financières, nous pourrions certainement mettre en évidence des répercussions négatives sur les modalités de mise en œuvre de la réforme. La décentralisation est un projet politique fort, mais s'il est plus porté de l'extérieur que par les gouvernants, cela induit un manque d'engagement politique, de planification à long terme, de conception globale des actions et de coordination.

La réforme de la décentralisation semble largement "parachutée" de l'extérieur. Dans ce cas, on peut se demander si elle est pertinente et efficiente pour le développement du Mali. N'aurait-il pas plutôt fallu partir des logiques paysannes d'encadrement pour, soit inventer un mode local de gouvernance sur des bases locales, soit appuyer une intégration progressive des éléments du système démocratique et décentralisé à l'occidentale, aux encadrements locaux existants ?

Si la question est parfois posée, il ne nous appartient pas, dans cet ouvrage, de tenter d'y répondre. Il s'agit davantage, pour nous, d'observer le processus mis en œuvre et ses perceptions dans le milieu rural malinké de la région de Kita afin d'éclairer notre problématique centrale : celle du transfert de compétences en gestion des ressources naturelles.

L'étude de la participation et de la manière dont se déroulent les élections démocratiques au Mali nous apportera probablement des éclairages sur l'adhésion de la population à l'idéologie démocratique et à la réforme de décentralisation.

Le vote démocratique : un processus à comprendre

Faisons d'abord quelques observations sur les élections de la Troisième République⁴⁵ du Mali. Celles des années 1990 sont laborieuses. En raison de leur mauvaise organisation, les élections présidentielles de 1997 sont boycottées par les partis d'opposition. Alpha Oumar KONARE y est donc réélu avec près de 99 % des voix. Même en 1999, les élections législatives se sont déroulées dans un contexte de contestations, certains partis politiques ayant décidé de ne pas présenter de listes.

En raison de ces problèmes et des lenteurs du processus de mise en place des communes rurales, la tenue des élections municipales dans les nouvelles communes, initialement prévue en 1997, n'a lieu que le 21 juin 1998 pour les 19 communes urbaines, le 2 mai 1999 pour les communes rurales des Régions du Sud, et le 6 juin 1999 pour celles du Nord.

Une abstention initialement importante...

Dans le Cercle de Kita, les élections législatives 1997 n'ont connues que 34,3 % de participation et les présidentielles de 2002 moins de 25 %. Il ne faut pas oublier que les plus âgés se souviennent qu'ils votaient déjà à l'époque coloniale, mais que cela ne servait à rien,...ce qui ne favorise pas le civisme.

Les tableaux n°22 et 23 ci-après montrent que le taux de participation aux élections reste faible.

Pourquoi une telle désaffection ? Quelques pistes :

- la loi électorale n'autorise pas la mise en place de bureau de vote dans les hameaux. Cela n'incite donc pas les citoyens des hameaux éloignés, le plus souvent dépourvus de moyens de locomotion motorisés, à aller voter ;

- la plupart des ruraux interrogés se sont déclarés insatisfaits du mode de désignation du maire par les conseillers municipaux. Le système de la proportionnelle est mal compris et mal accepté. Tout d'abord, la nomination des conseillers se réalise en fonction du nombre de voix recueillies par les partis et de la place occupée par chaque individu sur ces listes électorales. Ensuite, une fois le conseil communal élu, la désignation du maire est l'objet de telles tractations que la personne arrivée en tête des suffrages populaires ne devient pas obligatoirement maire. Ainsi, en 2004, à Djidian, le parti du maire sortant (le PARENA) a obtenu 8 conseillers sur un total de 17 à l'issue du suffrage électoral. Les 9 autres conseillers appartenant à trois partis politiques différents se sont ensuite coalisés pour faire barrage au maire sortant. Finalement, le maire entrant appartient à un parti, l'ADEMA, qui n'a recueilli que deux conseillers sur 17 à l'issue du vote.

TOURE, L. et al., 2003 rapportent le même cas dans la commune rurale de Dogofry en 1999 : " Les élections ont donné une majorité à l'ADEMA (8 sièges) contre 7 au BEDIA et 1 au PARENA. Tout a donc été mis en œuvre pour faire échec à l'ADEMA. Les partisans du BEDIA et du PARENA ont constitué un front commun et ont cherché à rallier à eux une des personnes de la liste ADEMA. Les principaux candidats ADEMA ont refusé de trahir leur parti et seul le maire actuel, un homme sans trop de scrupule et très désireux de devenir maire, a accepté de se rallier au BEDIA pour faire échouer l'élection d'un maire ADEMA. Une fois élu, il a trahi ses nouveaux

⁴⁵ depuis l'année 1992.

partisans pour faire élire comme adjoints des candidats ADEMA. C'est ainsi que le conseil municipal a été mis en place avec à sa tête un analphabète."

Nous avons constaté que ce mode de désignation a un effet désastreux sur la population rurale à une période où elle a besoin de prendre confiance en ces processus de désignation d'une nouvelle catégorie de leurs élites locales. Cette contradiction entre les discours qui affirment que les élus sont choisis par la majorité du peuple et l'observation par les ruraux d'un système qui fait la part belle aux arrangements politiques et personnels des élites, leur donnent l'impression qu'on leur confisque et qu'on détourne leur choix, ce qui enlève le peu de crédit qu'ils accordaient à ce processus électoral. KASSIBO, B., 2001 fait la même analyse : " Sur le plan politico-juridique, il faudrait procéder à la relecture du code électoral en vue de mieux l'adapter aux réalités maliennes, surtout sur le plan du mode de scrutin qui ne garantit pas la légitimité du suffrage universel et la représentativité des élus et organes locaux. Ceci pourrait palier le manque de représentativité des conseils communaux et atténuer les conflits de légitimité qui y sont liés."

De plus, il semble que les ruraux sont les plus insatisfaits de ce système d'élection des élites, parce qu'ils ont des difficultés conceptuelles à l'articuler avec leur mode de désignation des encadrements paysans, c'est-à-dire à le comprendre, par rattachement au fonctionnement de leur système de pouvoir.

... moins marquée lors des élections locales

Nous avons reporté dans les tableaux ci-dessous les chiffres de la participation aux derniers scrutins dans nos deux communes rurales d'étude.

Commune rurale de Tambaga :

Elections	Population totale communale ⁴⁶	Nombre d'inscrits	Nombre de votants	"Taux de participation ⁴⁷ " (en %)	Votants / population totale (en %)
Communales 1999	5 800	2 968	1 599	53,8	27,5
Présidentielles 2002	6 900	3 129	856	27,3	12,4
Législatives 2002	6 900	3 129	1 091	34,8	15,8
Communales 2004	8 000	3 280	1 783	54,3	22,3

Tableau n°21 : Taux de participations à divers scrutins dans la commune de Tambaga.

⁴⁶ Approximations à partir des données existantes

⁴⁷ Pourcentage de votants par rapport aux inscrits

Commune rurale de Djidian :

Type d' Election	Population totale communale	Nombre d'inscrits	Nombre de votants	"Taux de participation" (en %)	Votants / population totale (en %)
Communales 1999	12 500	6 036	2 808	46,5	22,5
Présidentielles 2002	17 200	8 035	1 630	20,3	9,5
Législatives 2002	17 200	8 235	1 734	21	10
Communales 2004	20 000	8 890	3 390	38,1	17

Tableau n°22 : Taux de participations à divers scrutins dans la commune de Djidian.

Au vu des deux tableaux ci-dessus et si on considère l'âge médian de la population (17 ans en moyenne), on constate que presque toutes les personnes en âge de voter (c'est-à-dire âgées de 18 ans révolus) sont inscrites sur les listes électorales. En effet, les partis se chargent de jouer le rôle de sensibilisation pour l'inscription au vote.

Les tableaux ci-dessus montre d'abord que **si le taux de participation aux élections est faible, il est en progression**. On y observe également que **la participation est plus importante lors des élections communales** que lors des autres élections, ce qui pourrait signifier que la population se sent davantage concernée lorsqu'il s'agit d'élections de proximité. Ainsi, lors des élections communales de 2004, le taux de participation dépasse tout de même les 44 % au second tour dans le Cercle de Kita.

Les partis politiques :

Si on en dénombrait une centaine au Mali en 2002, seule une petite dizaine avait une structure pérenne à dimension nationale leur permettant de se manifester en dehors de la période préélectorale, ce qui est compréhensible, dans un pays qui ne connaît le multipartisme que depuis peu.

La réforme de la décentralisation est notamment venue de la volonté politique du Président de la République élu en 1992 : Alpha Oumar KONARE. Si le clientélisme du parti au pouvoir semble beaucoup moins prononcé au Mali qu'au Sénégal, il n'en demeure pas moins que la majorité des maires du premier mandat appartiennent au parti politique dirigé par le Président KONARE : l'ADEMA (Association pour la Démocratie au Mali). Si l'appartenance au parti au pouvoir a probablement « porté » certains élus au pouvoir en 1999, ce critère semble toutefois avoir beaucoup moins joué lors des secondes élections communales des élus ruraux en avril 2004. Il y a plusieurs raisons cela : d'abord, les antécédents : lors de la Seconde République, il n'y avait qu'un parti auquel appartenaient les dirigeants (et cela a marqué les esprits des ruraux qui ont peut-être voté dans cette logique), ensuite, les premiers sensibilisateurs de la décentralisation qui sont

intervenues dans les communes rurales en 1994 et 1995 étaient, pour la plupart, issus du parti au pouvoir : l'ADEMA ; de plus entre 1999 et 2004, le contexte politique au sommet de l'Etat a changé : le second Président de la Troisième République, Amadou Toumani TOURE, s'étant présenté « sans étiquette » politique aux élections présidentielles de 2002 ; enfin, les qualités requises pour la fonction de maire, ainsi que les Hommes susceptibles de l'assumer correctement sont beaucoup mieux connus en 2004 qu'en 1999. Par conséquent, au niveau local, **le choix des élus communaux de 2004 a été beaucoup moins politisé que celui de 1999.**

Un vote communautaire

HUMBEY, C., 2003, observant la situation dans la commune rurale de Tambaga écrit que : "L'adhésion à des partis politiques (...) couvre le tout d'un vernis démocratique. Au moins en ce qui concerne les élections locales, il semblerait en effet que le parti politique ne soit pas tant choisi pour son orientation et son programme, que par affinités entre familles et par appartenance au même lignage." Pour KONE, 2002 : " Les appartenances politiques sont des appartenances sociales". Il pense qu'au Mali, ce sont davantage des clientèles que des citoyens qui votent et il évoque des procédures de désignation déguisées en procédure d'élection. Nous avons effectivement rencontré un tel cas dans la commune rurale de Saboula : en 1999, le maire y ayant été désigné par un consensus des chefferies villageoises, la Sous-Préfecture a dû valider ce choix par une parodie d'élections. FAY, C., évoque aussi la "reconstitution de logiques factionnelles". BERIDOGO, B., 1997 confirme que "l'adhésion à un parti politique dépend plus d'un positionnement stratégique au sein du village que d'un ralliement idéologique". Parce que chaque société fonctionne avec ses référents culturels, **on vote plus par affinité et esprit communautaire** (même ethnie, même famille) qu'en fonction du programme politique des candidats. A leur défens, il faut dire que ces programmes ne permettent pas toujours aux électeurs de faire un choix réel. Les partis politiques maliens, de par leur mode de fonctionnement et de prosélytisme, ont été adaptés aux sociétés africaines, ce qui fait qu'ils sont très liés aux logiques communautaires.

Le vote des femmes

« Ce sont les femmes qui votent » nous dit le maire de Djidian. **Le taux de participation des femmes est généralement beaucoup plus important que celui des hommes.** En effet, aux élections communales de 2004, 63 % des électeurs de la commune rurale de Tambaga et 67 % des électeurs de la commune rurale de Djidian étaient des électrices. HUMBEY, C., 2003 l'interprète comme le signe de leur « volonté de saisir cette opportunité qui leur est fournie de prendre part aux processus de décision dont elles sont exclues dans le système de pouvoir traditionnel ». Cependant, au vu de la participation aux élections, et en particulier de celle des hommes, qui sont traditionnellement les tenants du pouvoir et les décideurs affichés, cela peut plutôt être interprété comme **le signe d'un faible intérêt, du manque de crédit et de confiance que les ruraux accordent au processus démocratique et aux élections en particulier.** Dans une société où toutes les décisions importantes concernant la vie de la communauté sont prises par les hommes, cela laisse à penser qu'ils n'ont guère de considération pour le vote démocratique. Toutefois,

comme nous le soulignerons plus avant, il paraît normal que les ruraux n'accordent pas encore beaucoup de crédit à un processus démocratique qu'ils n'ont pas encore éprouvés.

LUQUIAU, C., 2002 écrit : "Dans ce contexte où les composantes locales des partis sont nées avec la démocratie à partir de groupes d'acteurs aux intérêts particuliers déjà constitués, les partis ont intérêt à courtiser les groupes qui leur" rapportent le plus de voix. Or, **chaque parti sait qu'il doit s'appuyer sur les associations féminines pour s'attirer les faveurs de l'électorat**. En effet, le fait qu'elles soient fortement organisées en groupes où priment les liens de solidarités constitue une cible privilégiée, car facilement mobilisable par les partis politiques. A Kita, ils procèdent généralement en finançant une fête au cours de laquelle sont distribués des cadeaux (pagnes et tee-shirts marqués aux couleurs du parti, sucre, savon,...) et où un griot appelle à voter pour le parti organisateur.

Des cadeaux pour voter

Même à Bamako, les partis politiques s'appuient sur les réseaux sociaux. Ils ciblent les chefs de quartiers et les chefs de familles influents et disposés à relayer le message (accompagné de "cadeaux") dans un quartier géographique donné. Dans tous les cas, ces démarches s'appuient sur les réseaux sociaux existants : chefs de quartiers, *tons* villageois. On donne parfois directement de l'argent aux électeurs pour qu'ils votent pour un parti ! Au Mali, les luttes électorales que se livrent les partis politiques se déroulent donc, moins qu'en Occident, sur le terrain idéologique.

A Kita, en 2002, les maires appartenant à un puissant parti ont reçu chacun une moto "pour les aider à réaliser la campagne électorale". En fait, promesse leur a été faite que la moto leur serait laissée si le parti recueillait la majorité des scrutins dans leur commune.

Observant le déroulement de l'élection communale de 2004 dans la commune rurale de Djidian, nous avons également observé des véhicules sillonnant les villages pour délivrer des messages appelant à voter pour un candidat et joignant à leur discours des dons en nature, en l'occurrence, des paquets de sucre. De même, nous y avons constaté que les principaux partis électoraux assuraient le transport (*via* la location de bus) des villageois jusqu'au bureau de vote. Même si de telles pratiques ont déjà été observées en France, **trop souvent, au Mali, on vote pour le parti qui fait le plus de cadeaux** ! On nous a aussi rapporté d'autres cas de dons d'argent et d'autres « cadeaux ». TRAORE, L., 2002 rapporte que, dans l'arrondissement de Siby, "une partie de la population aurait refusé de voter parce qu'on ne l'avait pas payée pour voter". De ces remarques, on peut déduire que :

- lors de précédentes élections, on a habitué la population rurale au vote contre rémunération,
- le débat idéologique en politique est loin d'être central pour la majorité des Maliens,
- le sens du vote démocratique, c'est-à-dire la légitimité par les urnes, n'est guère perçu,
- le processus démocratique, parce qu'il est récent, est encore bien fragile.

Un processus électoral à parfaire.

Nous étions présents dans le Cercle de Kita lors de la préparation et du déroulement des élections communales de mai 2004. Nos observations tempèrent largement le *satisfecit* général délivré par les observateurs internationaux au lendemain des élections communales de 2004. Ainsi, en mai 2004, le pourcentage de retrait des cartes d'électeurs par les inscrits dans la commune rurale de Djidian était de 22,57 % avant l'élection. Or le taux de participation des inscrits y est de 38,1 %. Certaines cartes d'électeurs étaient retirées dans le bureau de vote, c'est-à-dire quelques secondes avant le vote ; pratique illégale mais tolérée par l'Administration locale afin d'augmenter le taux de participation. Par ailleurs, à la fermeture de deux bureaux de vote, nous avons relevé qu'il y avait plus de suffrages exprimés que d'inscrits, (avant que ces chiffres soient corrigés, au niveau la synthèse du Cercle réalisée à Kita) !

Au vu de tous ces constats, nous pouvons affirmer que **les élections communales et donc les élus qui en sont issus, souffrent d'un manque de légitimité populaire** car :

- la participation est faible et les hommes votent peu (dans une société phallocratique),
- le maire est souvent un cadet (dans une société gérontocratique),
- la logique démocratique est étrangère au système de pouvoir et de gouvernance de référence des ruraux. Sa "greffe" sur la société rurale malinké prend difficilement et moyennant une adaptation aux logiques communautaires qui la vide partiellement de ses principes démocratiques. Certains villages entiers refusent de voter pour des raisons communautaires.

Toutefois, certains signes laissent à penser que **les élections et les élus gagnent progressivement en légitimité** :

- la participation aux élections locales est plus forte qu'aux élections nationales,
- nous montrerons que le lien existant entre encadrements élus et encadrements paysans est fort,
- si seulement 9 maires sur 33 ont été reconduits dans leurs fonctions en 2004, les maires du second mandat sont plus âgés, plus alphabétisés et semblent généralement plus aptes à assurer efficacement leur fonction.

Enfin, le recul que nous possédons aujourd'hui sur ces observations nous amène à relativiser nos observations « à chaud », et ce, pour deux raisons majeures :

- force est de constater que **l'apprentissage de la démocratie est rapide au Mali**. S'il y a certes de sérieux « à coté », comme le « vote cadeaux » qui ne devraient pas se développer, en revanche, l'appropriation populaire du processus démocratique est bel et bien là, comme le prouve l'augmentation des taux de participation entre 1999 et 2004. Il faut du temps pour que la démocratie soit comprise et partagée par tous. De plus, durant le premier mandat communal (1999-2004), **la décentralisation territoriale, matérialisée par l'existence des communes rurales, s'est incontestablement imposée comme une réalité forte pour l'ensemble des Maliens** ;
- les « écarts de démocratie » que nous avons observé au Mali, notamment autour des élections communales de 2004, ne sont pas, comme nous le pensions alors, propres à la jeunesse de l'apprentissage de la démocratie en Afrique. En effet, notre vision quelque peu idéalisée de la démocratie française s'est depuis heurtée à la pratique de la réalité du fonctionnement d'une communauté de communes et nous y avons également observé des élus communautaires qui plaident avant tout pour leur village au lieu de raisonner au niveau de l'intercommunalité, ou bien encore, la multiplication, dans certaines communes

françaises, des réalisations visibles dans les mois précédents les élections communales de mars 2008.

Nous remarquons donc que **le vote est communautaire, intéressé, et que le débat idéologique est loin d'être central**. Pire, de nombreux effets pervers se manifestent, comme le « vote pour le plus offrant ». Dans ces conditions, le postulat précédemment émis selon lequel il n'est pas pertinent de plaquer le système démocratique occidental au contexte africain, parce que ce milieu humain n'est pas encore prêt à adopter la démocratie dans des conditions qui lui permettent d'amener une meilleure participation locale, semble vérifié ; à moins de considérer que ces problèmes ne sont que des aléas normaux d'une jeune démocratie et que cela s'arrangera avec le temps. S'il y a certainement un apprentissage progressif de la démocratie qui fera que ces problèmes diminueront, vu la profondeur et la nature de ces dysfonctionnements, nous formulons plutôt l'hypothèse qu'ils sont structurels, et que ce mode de désignation des élites est profondément inadapté au contexte humain du Mali.

Pour saisir pleinement la nouvelle logique d'encadrement créée par la décentralisation territoriale et comprendre les modalités de fonctionnement des communes rurales, il convient de connaître précisément leur genèse. Comme la mise en place de la décentralisation est liée à l'histoire politique contemporaine du Mali, il est utile d'en faire une rapide présentation orientée vers nos thématiques de recherche et notre région d'étude.

Histoire politique du Mali

Le territoire actuel du Mali fut dominé par des royaumes et empires successifs. On relèvera particulièrement l'Empire du Mali (du treizième au dix-septième siècle), qui, s'étendant de l'Atlantique à l'actuel Niger, prospéra essentiellement grâce au commerce transsaharien (or, sel, coton et esclaves). Au treizième siècle, il fut dirigé par Soundiata KEITA⁴⁸ qui fit de Kita sa capitale. L'islam, qui fit son apparition à partir du onzième siècle, se propagea progressivement parmi la population, d'origine animiste. Mais c'est aux dix-huitième et dix-neuvième siècles qu'il connut un essor massif, car trois souverains : Cheikou AMADOU, El Hadj OUMAR et Samory TOURE l'utilisèrent comme valeur unificatrice lors de leurs conquêtes guerrières.

Jusqu'au dix-neuvième siècle, les Européens restèrent cantonnés sur les côtes atlantiques pour se livrer au commerce triangulaire. Amorcé dès la fin du 15^{ème} siècle avec le détournement du flux d'or du sud du Mali au profit des Portugais (qui précipita la ruine de l'empire Songhaï à la fin du 16^{ème} siècle), un mouvement est-ouest se substitua au flux d'échanges sur un axe nord-sud. CLOUET, Y., 1996 confirme que : "Les dynamiques sahéliennes s'effacent au profit d'une polarisation littorale amplifiée par la traite atlantique et la pénétration coloniale côtière de la fin du dix-neuvième siècle..."

Ce changement du flux des échanges se renforça avec la **conquête coloniale** menée à partir du milieu du dix-neuvième siècle. C'est à cette époque que l'armée française se lança à la conquête

⁴⁸ mort en 1255

militaire des territoires continentaux de l'Afrique de l'Ouest. En provenance du Sénégal, la pénétration française sur l'actuel territoire du Mali se fit par la région de Kayes. Dès 1855, FAIDHERBE fait installer un fort avancé à Médine, près de Kayes. Kayes fut la capitale du territoire appelé "Haut-Sénégal-Niger" jusqu'en 1908. A la fin du dix-neuvième siècle, l'armée française commandée par le Général GALLIENI conquiert le territoire actuel du Mali, non sans s'être heurtée à la résistance de Samory TOURE⁴⁹ et des Peuls. En 1881, la colonne de l'armée française Borgnis-Desbordes arrive à Kita. Les cartes postales du document n°1 (page 142) montrant le fort de Kita (qui est actuellement la mairie de la ville de Kita) et des officiers, illustrent la présence militaire française dans la région d'étude. Elle y combattit les Peuls basés à Goumbanko. Le Cercle administratif de Kita fut créé en 1887 (voir document 1 page 142) et ses frontières demeureront inchangées jusqu'à nos jours.

La conférence de Berlin de 1885 reconnaît implicitement la souveraineté de la France sur le Haut et le Moyen Niger. Le 27 août 1892, ce territoire devient une colonie pleinement autonome, indépendante du Sénégal. Le décret du 06 juin 1895 crée le Gouvernement général de l'AOF (Afrique Occidentale Française). C'est en 1899 que débute le régime d'« administration directe » mettant fin à celui des protectorats. Le territoire, ainsi "pacifié" et sécurisé, est baptisé « **Soudan français** » en 1920 et les frontières actuelles (s'affranchissant complètement des entités ethnico-linguistiques) de ce nouvel Etat de l'AOF sont définitivement établies en 1947.

Bien que la France coloniale ait globalement peu investie dans cette colonie, quelques grands travaux y sont réalisés : télégraphe, train, digues, Office du Niger à partir de 1932. Le travail forcé y est la règle. L'endoctrinement dans « l'école des blancs » et la conversion au catholicisme y sont omniprésents. Le territoire est alors découpé en Cercles, commandés par des administrateurs français. Ces Cercles sont eux-mêmes subdivisés en cantons à la tête desquels l'administration coloniale place des autochtones soumis. BERIDOGO, B., 1997 décrit bien cette administration de commandement omnipotente et répressive qui "perçoit l'impôt, rend la justice, fait la police, gère les prisons, dirige tous les services publics..." et soumet à la punition du "bain de soleil" les chefs de lignage récalcitrants.

Dans les centres urbains, des municipalités sont instaurées. L'occupation coloniale comprend très tôt l'intérêt d'établir un rapprochement entre l'Administration et ses administrés. C'est ainsi qu'en 1917 le gouverneur général de l'AOF, VOLLENHOVEN, écrit⁵⁰ : "au niveau de l'administration de base que constitue le cercle, la délégation du pouvoir de décision et le rapprochement de l'administration des administrés devraient être appliqués avec rigueur car eux seuls permettent de réconcilier les intérêts de la puissance dominatrice avec ceux des populations".

La Conférence de Brazzaville de février 1944 accorde de nouvelles libertés aux "colonies". Les travaux forcés sont abolis en 1946. Outre une certaine décentralisation administrative permettant la constitution de conseils locaux élus, une relative liberté de presse et le droit de réunion sont permis, favorisant la formation de partis politiques et surtout de syndicats. Les idées contestant la domination française se développent alors.

Devenu indépendant, sans heurts, le 22 septembre 1960, le Mali, dans sa première République, est présidé par Modibo KEITA qui mène une politique autoritaire et monopartiste

⁴⁹ défait par les Français en 1908.

⁵⁰ Lettre du gouverneur général de l'AOF aux lieutenants-gouverneurs des colonies et aux commissaires du gouvernement général de l'AOF en date de 1^{er} novembre 1917 (Archives du Cercle de Ségou).

d'inspiration communiste. Tout comme sous la colonisation, c'est une période très centralisée, où l'Administration d'Etat est omnipotente, même si, en pratique, elle ne peut exercer qu'un très faible contrôle de ce vaste territoire grand comme deux fois et demi la France. Les relations avec les régimes communistes (Russie, Chine,..) sont renforcées aux dépens des liens « historiques » avec la France. La nationalisation et la collectivisation des terres sont entreprises mais restent largement inachevées. Cette réforme, souvent mal comprise, provoque une profonde confusion et frustration chez les détenteurs des droits coutumiers. Plus encore que sous la colonisation, la pluralité ethnique, les lois et groupes traditionnels sont combattus pour tenter d'instaurer la force par l'unité (et l'unité par la force) du jeune Etat-nation. Les autorités coutumières, considérées comme des instances féodales et arriérées sont alors officiellement exclues du processus de décision. **Les espoirs d'une réconciliation de l'Etat avec son peuple, suscités par l'accession à l'Indépendance, sont donc largement déçus.** GOUROU, P., 1991 remarque que " Les indépendances n'ont modifié en rien la carte politique léguée par l'épisode colonial. Les gouvernements indépendants sont formés d'anciens servants des administrations coloniales ou d'opposants à ces administrations. Quels qu'ils soient, ils ont acquis une culture européenne." Dans la continuité de la colonisation, il est fait recours au travail réquisitionné et non rémunéré. Le régime devient fortement impopulaire. En août 1967, le Président organise son propre coup d'Etat et s'accapare tous les pouvoirs. Inquiète de l'orientation socialisante de Modibo Keita, la bourgeoisie malienne (en particulier les grands commerçants) fomenta un coup d'Etat.

Le 19 novembre 1968, le coup d'Etat du Comité Militaire de Libération Nationale **porte au pouvoir le lieutenant Moussa TRAORE** qui devient le Président de la Deuxième République malienne. Réélu deux fois sans opposition, il gouverne de manière autoritaire, interdisant la liberté d'expression et s'appuyant sur un parti unique : l'UDPM. La Seconde République s'inscrit initialement dans la poursuite de l'idéologie socialiste de la Première République, mais l'appliquera de manière moins forte, pour l'abandonner au début des années 1980. C'est dès cette époque que sont créées des ODR (Opérations de Développement Rural) comme la CMDT au Mali-Sud, l'OACV à Kita, ou l'ODEM et l'ORM à Mopti, pour servir de relais à l'Etat dans l'encadrement de la population, pour viabiliser les espaces, augmenter la production et assurer des services sociaux.

En dehors de ces succès dans le domaine de l'encadrement du développement agricole, la présidence de Moussa TRAORE voit la poursuite et le renforcement des pouvoirs d'une administration centralisée, répressive et le développement d'un système de corruption dans les classes dirigeantes et l'Administration. **Le puissant service des eaux et forêts réprime durement (et parfois injustement) les ruraux qui n'agissent pas dans le cadre légal, ce que les ruraux ressentent comme une oppression insupportable.** Dans les années 1980, **le régime devient fortement impopulaire** et des feux de brousse accompagnent les visites officielles du Président Moussa TRAORE. Les exactions des agents de l'Etat engendrent une **crise des encadrements au Mali** qui déteint même sur les structures d'encadrement efficaces et appréciées, telle la CMDT dans le Mali-Sud. En 1974-1975, puis surtout en 1985, des conflits frontaliers avec le Burkina-Faso se soldent par de nombreux morts. Le pays est également durement touché par une longue période de sécheresse (faible pluviométrie). La situation économique et les conditions de vie des populations (éducation, santé,...) se dégradent : à la fin des années 1970, le pays est exsangue.

Au début des années 1980, sous les injonctions des IFI, et à l'instar de ses voisins sénégalais et ivoiriens, **le régime entame un tournant vers l'ouverture au libéralisme.** En 1982, la politique

interventionniste est délaissée au profit d'un PAS (plan d'ajustement structurel). Le prix de l'arachide et des céréales, auparavant garanti aux paysans, est libéralisé. En juin 1984, le Mali intègre l'UMOA (Union Monétaire Ouest Africaine) et le franc CFA remplace le franc malien. L'idée de décentralisation entre dans les discours mais pas encore dans les actes.

Une **insurrection populaire** sanglante renverse le régime de Moussa TRAORE le **26 mars 1991** et un **régime démocratique** de transition (CTSP : Comité de Transition pour le Salut du Peuple) avec pour président le lieutenant-colonel Amadou Toumani TOURE est établi. Sa première mission est de rétablir la paix dans le nord du pays, en proie à une nouvelle rébellion touareg. La Conférence Nationale d'août 1991 place la décentralisation en tête des priorités des dirigeants. La **Constitution de la troisième République**⁵¹, **adoptée par referendum le 25 février 1992, établit le principe de la décentralisation**. Les premières élections présidentielles libres au suffrage universel sont organisées en 1992. L'Alliance pour la démocratie au Mali (ADEMA) remporte la majorité des 129 sièges à l'Assemblée Nationale. Son candidat, **Alpha Oumar KONARE, est élu Président de la République** en 1992 puis réélu en 1997. Il mène un régime démocratique et une politique d'ouverture économique. En 1999, l'élection au suffrage universel des premiers conseils communaux matérialise la décentralisation en milieu rural.

En avril 2002, lors d'élections présidentielles jugées « libres et transparentes » par les observateurs internationaux, **Amadou Toumani TOURE**, qui se présente sans étiquette politique, accède au pouvoir suprême. Il est réélu au premier tour du scrutin en mai 2007.

Le Président TOURE, dans la continuité de son prédécesseur, poursuit la politique de pleine collaboration avec les IFI qui se traduit notamment par une ouverture des marchés, par une promotion du secteur privé et par une nouvelle série de privatisations des sociétés publiques, comme la CMDT.

Origines ou causes de la décentralisation au Mali :

La décentralisation : un concept ancien dans le cadre juridique malien... mais qui n'est pas suivi d'effets avant la décennie 1990.

Les *kafos* traditionnels furent disloqués par l'Etat colonial français qui les transforma en cantons coloniaux régis par des chefs soumis "fidèles employés du système colonial" qui surveillaient l'organisation politique paysanne. POLOMACK 1997, en Guinée, renchérit : « les cantons de l'époque coloniale qui se voulaient être une traduction des kafu traditionnels mandingues, ne se calquèrent pas exactement sur le tracé de leurs frontières, et se démarquèrent nettement du sens que leur donnaient les populations concernées ».

Dès 1919, les villes de Bamako et Kayes sont érigées en communes urbaines mixtes de premier degré, c'est-à-dire avec un conseil élu et un maire nommé par l'Administration. L'année 1958 voit la suppression des cantons et la création de huit nouvelles communes de moyen exercice, dont

⁵¹ largement inspirée de la Constitution française, elle s'en distingue essentiellement par son unicité de chambre parlementaire : l'Assemblée Nationale, même si l'on montrera que le Haut conseil aux collectivités territoriales joue un rôle croissant.

Kita. Treize communes urbaines ont été créées durant la colonisation. Les villes importantes bénéficient ainsi d'une déconcentration administrative, plus que d'une réelle décentralisation politique, le pouvoir de décision demeurant aux mains du pouvoir central. Ce mode de gestion des communes urbaines se maintient durant les deux premières républiques maliennes.

À l'indépendance, la Constitution du 22 septembre 1960 précise, en son article 41 que : " les collectivités territoriales de la République du Mali sont : les régions, les cercles, les arrondissements, les tribus nomades, les communes, les villages et les fractions nomades" qui s'administrent librement par des conseils élus. Mais, en pratique, la décentralisation n'est pas réalisée. En 1966, toutes les communes urbaines deviennent des communes de plein exercice, avec un conseil municipal et un maire élu.

Les Arrondissements.

Sous la Première République, si la circonscription administrative des Cercles est maintenue avec quelques modifications territoriales⁵², **les arrondissements prennent le relais des cantons. Dans le Cercle de Kita, les 24 cantons coloniaux sont transformés en huit arrondissements.** Les chefs traditionnels sont ainsi écartés de la sphère du pouvoir central. Progressivement généralisés sur tout le territoire, le nombre des arrondissements est de 205 en 1960, 218 en 1968 puis de 283 en 1977.

Plusieurs auteurs dont LIMA, S., 2003 montrent bien qu'il ne s'agissait que d'un "pavage de l'espace", d'un "resserrement" des mailles des circonscriptions administratives, **destiné à mieux contrôler la population**, par superposition des fonctions administratives et politiques. « Le Démocrate » 1995 écrivait à propos des arrondissements : "cet échelon avait constitué la structure administrative privilégiée de commandement, le principal relais d'une Administration centrale se déployant du haut vers le bas, (...)".

L'Ordonnance N°77-44/CMLN du 12 juillet **1977 portant réorganisation territoriale et administrative** de la République du Mali **prévoyait la possibilité d'ériger l'arrondissement en commune rurale.** Si les craintes de la perte de l'unité nationale n'ont pas permis la matérialisation de ces créations, la période fut marquée par une forte **déconcentration, se traduisant notamment par un important renforcement du pouvoir des administrateurs locaux.** C'est également en 1977 que sont créés le district comprenant les six communes urbaines de Bamako, la commune urbaine de Bougouni et la région administrative de Tombouctou.

En 1979 sont instaurés des conseils locaux d'élus, mais ils sont "verrouillés" par les administrateurs locaux. Une loi de 1982 permet la création d'une quarantaine de "secteurs de développement" dans le Cercle de Kita.

En 1987, sur la base du constat de l'échec de la gestion étatique, un vaste programme de déconcentration administrative qualifié de "planification décentralisée" devant jeter les bases d'une "Administration du développement", est entrepris dans le but d'instaurer une gestion locale des ressources. Des **comités et conseils de développement** sont créés aux niveaux régional, local⁵³ et

⁵² Il y avait 52 Cercles en 1960 contre 49 aujourd'hui. Les limites territoriales du Cercle de Kita sont demeurées inchangées depuis leur création.

⁵³ c'est-à-dire du Cercle

d'arrondissement avec pour mission la coordination et la planification des activités de développement et d'aménagement. Le **CLD (Comité Local de Développement)** de Kita fonctionne jusque dans les années 1990. Nous en avons entendu parler comme une structure fonctionnelle permettant, sinon l'émergence d'une démocratie participative, au moins la concertation et la coordination des divers acteurs locaux du développement. Leur financement est pris en charge par un FDRL (Fond de Développement Rural Local) géré au niveau de ces nouveaux organes. Ce fond constitué par la TDRL⁵⁴ issue de la fusion des taxes, cotisations et impôts préexistants, finance des programmes locaux de développement.

Mais, comme l'écrit BERTRAND, M., 1998, "**jusqu'en 1991, la politique de décentralisation fonctionne comme une coquille vide.**" **Seul un renforcement de la déconcentration de l'Etat fut opéré sous la présidence de Moussa TRAORE.** KASSIBO, B., 2001 écrit que "l'Administration une fois de plus s'est substituée à elles (les populations) pour jouer le premier rôle, réduisant la tentative de décentralisation en une vaste déconcentration." KASSIBO, B., 1997 en conclut que « **Le vocable décentralisation a donc existé dans le discours de tous les pouvoirs post-coloniaux. Mais sa traduction dans la réalité a été très timide sous la première et la deuxième République** ».

En 1991 sont créées cinq nouvelles communes urbaines, portant le nombre à 19 ; et, en 1992 se tiennent les premières élections démocratiques des conseils municipaux urbains. Il y a alors 286 Arrondissements (maintenus en temps que circonscriptions administratives), 49 Cercles et 8 Régions en République du Mali.

D'une manière générale, dans la région d'étude, tout semble se passer, dans les référents des ruraux, comme si chaque échelle d'encadrement, avec ses instances dirigeantes : *kafo*, canton, arrondissement, cercle, commune, etc., s'ajoutait aux précédentes sans les supprimer. A propos de l'Arrondissement, KONE 2002 remarque également que : "Toutes les anciennes entités créées à un moment ou à un autre de l'histoire du pays sont restées et restent autant d'espaces sociopolitiques de référence."

Ce n'est que sous la Troisième République malienne que se réalise véritablement la décentralisation territoriale. Pourquoi ? Quels ont été les moteurs de sa mise en œuvre rapide à partir de 1992 ? Les causes, qui semblent plurielles, nécessitent que l'on s'arrête. En effet, elles pourraient nous aider à mieux comprendre le fonctionnement actuel des collectivités territoriales.

⁵⁴ Taxe de Développement Rural Local instituée en 1987 et toujours en vigueur.

La question touarègue

Le septentrion malien, peuplé de nomades, comme les Maures et les Tamasheks, a historiquement exercé sa domination sur les territoires et les hommes situés plus au Sud : esclavage, commerce transsaharien, ... Cela explique qu'il a ensuite toujours refusé la domination politique du Mali par les Français (farouche opposition à la conquête militaire française) puis par l'ethnie bambara, majoritaire dans le sud du pays (rébellion des années 1963-1964). Au-delà, à l'instar de la fixation de frontières étatiques dans (leur) désert, ceux qu'on nomme encore les Touaregs, s'accrochent mal de l'intégration à un cadre étatique qui ne les représente guère.

Ils ont perdu une part importante de leur pouvoir économique avec l'affranchissement de leurs esclaves (qui représentaient 80 % de la population dite touarègue). Leur refus de l'école (ou l'envoi des enfants de leurs « esclaves » ou des familles non nobles) a contribué au fait que les Touaregs sont restés à l'écart des classes dirigeantes du pays jusqu'en 1992. De plus, les sécheresses des années 1973-74 puis 1984 ont décimé leurs troupeaux.

Depuis la colonisation, le Nord du Mali est largement demeuré à l'écart du développement. BLANDA, S., 1995 confirme que les peuples du Nord du Mali, placés sous une Administration militaire incompétente et corrompue, "ont évolué dans un isolat ethnique et géographique". Outre les aspects économiques, et malgré la création de la région administrative de Tombouctou en 1977, **les Touaregs n'acceptent pas la domination politique du Sud du pays et revendiquent une plus grande indépendance politique.**

Une paix négociée ?

Les Egyptiens expulsés du Koweït par l'invasion irakienne de 1990 ont été engagés par les Lybiens, qui, à leur tour, ont expulsé de nombreux travailleurs touaregs. Par conséquent, de manière secondaire, les révoltes touarègues du Niger et du Mali du début des années 1990 sont une conséquence indirecte de la première Guerre du golfe. En effet, dès le mois d'avril **1990, une nouvelle rébellion éclate dans le nord du pays**. Les attaques des nomades engendrent des combats très meurtriers (entre 1.000 et 3.000 morts) parmi les Touaregs et l'armée régulière. Malgré l'accord de paix signé le 6 janvier 1991, cette guerre civile renforce les mécontentements populaires. Les Tamacheks conservent, en particulier, une rancœur revancharde suite à la répression sanglante de la révolte de l'Adrar des Iforas en 1990-1991 par l'armée du régime de Moussa TRAORE.

En 1991, le lieutenant colonel Amadou Toumani TOURE, dirigeant provisoirement le pays à la chute de Moussa TRAORE, cherche une solution à la guerre civile en ouvrant plus franchement la porte du dialogue et de la négociation. La Conférence nationale tenue du 29/07/1991 au 12/08/1991 recommande la mise en œuvre de la décentralisation à l'échelle nationale. C'est aussi durant cette dernière, le 08 août 1991, qu'est créée une huitième région administrative dans le septentrion malien : celle de Kidal. Le 16 décembre 1991 une conférence spéciale sur le Nord se conclut par un accord signé le 18/12/1991. Un « **pacte national** » entre le Gouvernement et les Touaregs est finalement signé le 11 **avril 1992**. Celui-ci concède un **statut particulier pour les régions du Nord**, voire un « régime de faveur ». Ainsi, l'article 28 de la Loi n°93-008 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales dispose que : "**Les collectivités territoriales des régions de Tombouctou, Gao et Kidal bénéficient pendant une période de**

cing ans de dotations annuelles spéciales versées par l'Etat conformément à l'esprit du "Pacte National". BONNET, B., 1995 ajoute que , "dans le cadre de la réconciliation au Nord-Mali, les Comités Transitoires d'Arrondissement constituent les embryons des futures communes, et sont amenées à prendre des décisions en matière de choix de zones d'action et de distribution de l'aide alimentaire." La promesse de construire le barrage de Taoussa est aussi une conséquence de ces accords.

Mais, devant la lenteur de la réalisation des réformes annoncées, de nouveaux troubles se produisent en 1994. Entre 1995 et 2003, l'Etat accepte que deux communes rurales du nord du pays s'ajoutent aux 682 nouvellement créées, alors même qu'il refuse catégoriquement de répondre favorablement aux demandes de création de communes dans le reste du pays. Ce traitement sinon « de faveur », du moins spécifique, perdure jusqu'à aujourd'hui et semble relayé par les bailleurs de fonds. Ainsi, LUQUIAU, C., 2002 nous apprend que l'ADIN (Autorité pour le Développement Intégré du Nord-Mali) créé par la Loi n°040 du 07 juillet 2000, institue "une différenciation régionale : elle est destinée exclusivement aux régions du Nord dans un esprit de réparation des conséquences de la sécheresse, et de la volonté politique de réconciliation avec les Touaregs". En 2004, l'ADIN est remplacée par l'ADN (Agence de Développement du Nord). En juin 2006, suite aux accords d'Alger ayant fait suite à l'attaque des camps militaires de Kidal et Menaka, un programme de développement du Nord du pays de 760 millions d'euros est promis par le Gouvernement malien. La France y contribue pour 1,5 millions d'euros. On évoque aussi, officieusement, la création d'une neuvième région administrative autour de Menaka. Le PARAD (Programme d'appui à la réforme administrative et à la décentralisation) financé par la Commission Européenne pour un montant de 72 millions d'euros est spécifiquement complété par un ADERE Nord d'un montant de 6 millions d'euros pour les trois régions du nord du pays.

Outre la création d'entités territoriales et les aides financières particulières aux régions du Nord, la promesse de décentralisation a constitué un argument essentiel de l'apaisement de la rébellion touarègue. Le régime transitoire mené par Amadou Toumani TOURE, puis la troisième République a su apaiser la rébellion, notamment en intégrant dans l'armée une part importante de ressortissants du nord du pays et **en donnant plus d'autonomie de gouvernance aux provinces du nord par le biais de la décentralisation.** De plus, à son élection à la présidence de la république en 2002, Amadou Toumani TOURE a habilement nommé un Tamashek, Ahmed Mohamed Ag AMANI, Premier ministre de son premier Gouvernement. En 2008, le Président du HCCT (Haut conseil des Collectivités Territoriales) ainsi que plusieurs directeur de l'ANICT (Agence nationale pour l'investissement des collectivités territoriales), dont l'actuel, sont également des Touaregs.

D'autres auteurs viennent conforter nos propos :

Pour COULIBALY, C., 1994 : " l'outil décentralisation a servi d'alternative au statut particulier des régions du Nord réclamé par les insurgés afin d'éviter la partition du pays." Selon BERIDOGO, B., 2002, " la décentralisation a été l'une des promesses faites aux rebelles dans le cadre des accords de Tamanrasset " ; "Et en étendant la décentralisation à tous le pays, l'Etat donnait l'impression de ne pas capituler devant les rebelles, (...)". **La décentralisation a donc permis de masquer les concessions et avantages accordés aux régions sécessionnistes du Nord.** Pour KIT 2004 : "Appliquer le principe de la libre administration aux régions du Nord et étendre ce système administratif à l'ensemble du pays apparaît comme la meilleure solution, à la fois au problème de la rébellion au Nord et à la fois à la prévention de semblables crises de revendication

identitaire et de révoltes contre l'Etat central sur le reste du territoire". Il n'est donc pas abusif d'écrire que **la décentralisation a partiellement été initiée par et pour la rébellion touarègue.**

D'une certaine façon, ne pourrait-on pas considérer que les revendications touarègues ne constituent qu'une composante forte et spécifique d'un sentiment de « ras-le-bol » populaire plus généralement étendu dans le pays contre la politique de Moussa TRAORE, ayant conduit au changement de régime de 1991 ? Mais comment s'est fait le lien entre ce ressentiment populaire et la décentralisation territoriale ? Il nous faut étudier dans quelle mesure cette velléité interne de changement a rencontré une volonté externe de réformer le schéma de gouvernance du Mali.

La « réponse décentralisation »

Lors de la Conférence nationale tenue du 29 juillet au 12 août 1991, puis des Etats Généraux du Monde rural du 09 au 03 décembre 1991, en réaction au régime autoritaire qui venait de tomber, les revendications paysannes en faveur d'une libre administration s'affirment avec force. **Il semble que les "partenaires au développement" l'aient immédiatement interprété (ou plutôt aient souhaité l'interpréter) comme une demande de démocratie à l'occidentale et de décentralisation territoriale, renforçant ainsi leurs propres "plans" pour le développement** du Mali et de l'Afrique, selon l'idéologie montante du moment. Pour les institutions internationales, la décentralisation devait constituer le but et le moyen du « moins d'Etat », la voie permettant de sortir du rôle prédateur et oppressant de l'Etat.

Mais était-ce réellement ce que le peuple souhaitait ? Il est certain que, depuis la fin des années 1980, une large partie de la population urbaine aspirait à l'instauration de la démocratie occidentale (pluralisme politique, liberté d'opinion et presse,...) ainsi qu'au libéralisme économique permettant de mettre un terme au commerce d'Etat et aux deux décennies (1962-1982) de pénuries de produits, notamment alimentaires. Mais qu'en est-il de la masse rurale, largement majoritaire dans le pays ? BERIDOGO, B., 2002, s'interroge franchement : « **les populations rurales maliennes ont-elles jamais réclamé la réforme de la décentralisation comme tend à le faire croire le discours de l'Etat ?** Aussi, tout au long du processus, y a-t-il eu identité de logiques chez les populations, l'Etat et les responsables politiques nationaux ? ». LUQUIAU, C., 2002 répond que les dévolutions de compétences donnant de grandes responsabilités aux collectivités leur échoient brutalement, sans qu'elles les aient revendiquées alors que **les habitants**, qui n'avaient pas encore pris conscience de leur concitoyenneté communale, **"n'ont finalement pas revendiqué autre chose que la fin de l'impunité des fonctionnaires qui les rackettaient, plus de liberté, et de meilleures conditions" de vie.** Pour COULIBALY, C. 2004 également : " Le projet de société ainsi mis en route souffre des mêmes tares que les politiques sectorielles dont la grande majorité a échoué du fait que les options choisies étaient loin des désirs et prévisions des principaux intéressés et acteurs : les communautés de base...".

En résumé, la décision de mettre en place la décentralisation territoriale au Mali résulte de la conjonction de trois principaux facteurs :

1) la **nécessité d'apporter une réponse rapide et forte à la rébellion touarègue** en satisfaisant son désir de gouvernance autonome des régions du nord du pays ;

2) la **nécessité d'apporter une réponse aux fortes aspirations populaires** de mettre un terme à la politique centraliste et interventionniste que l'Etat impose aux ruraux depuis la Colonisation et qui est exacerbée par le comportement prédateur et les exactions de certains agents de l'Etat. Ces profonds mécontentements populaires se traduisent d'abord par un **rejet de l'autorité de l'Etat** » et une volonté de gestion plus locale.

3) **de l'influence externe des bailleurs de fonds**, IFI et autres organisations internationales qui, soucieux de préserver leurs intérêts économiques, prisonniers de leur vision autocentrée sur leurs modèles démocratiques de développement et entraînés dans une vague de démocratisation et de décentralisation de l'Afrique de l'Ouest, n'ont su que proposer aux Maliens, en proie aux aspirations précédemment énoncées, la décentralisation territoriale. En effet, ils pensaient que celle-ci serait le cadre idéal pour permettre à la fois « moins d'Etat » (PAS, libéralisation des marchés, privatisation...) tout en apportant du « mieux d'Etat » (démocratie et décentralisation). On ne peut s'empêcher de penser que c'est certainement aussi la réponse la plus facile, la plus commode, voire la plus avantageuse, du point de vue des décideurs occidentaux.

En bref, **au peuple malien qui réclamait « moins d'Etat », on a servi du « mieux d'Etat » à la sauce occidentale. Il y a donc bien eu rencontre d'aspirations internes et d'idéologies externes**, ce que BERIDOGO, B., 2002, résume ainsi : " Si la réforme de la décentralisation fut imposée ou suscitée par les bailleurs de fonds (Institutions de Brettons Woods et coopération bilatérale), elle arrivait à point nommé pour l'Etat malien au début des années 1990." Mais dans quelle mesure cette réponse toute faite correspondait-elle réellement aux aspirations populaires, et surtout, dans quelles mesure les Maliens ont-ils eu la latitude de choisir, sinon cette réponse, du moins les modalités de son application ? C'est à ces questions qu'il nous faut répondre. Nous choisissons d'entrer dans cette problématique par la manière dont la population rurale a pu observer et ressentir ces changements.

Des perceptions différenciées :

Une fois éludée la question de la pertinence de la décentralisation territoriale à la française, il restait à définir les modalités de sa mise en œuvre et surtout de sa présentation aux ruraux, afin qu'elle n'apparaisse pas comme une simple réforme extérieure de plus ; avec un défi énorme : réconcilier légitimité et légalité, c'est-à-dire l'Etat avec son peuple. Selon BLUNDO, G. et MONGBO, R., 1998, " chaque acteur assigne un contenu et des objectifs différents à ces réformes politico-administratives." Le stratégie que les dirigeants du pays adoptent vis-à-vis des trois types de protagonistes :

les Touarègues, les paysans sédentaires et les bailleurs occidentaux, est alors de faire apparaître la décentralisation comme la solution-miracle permettant de satisfaire idéalement ces différentes revendications. Mais les perceptions paysannes que nous avons étudiées sont autres.

Quelle perception les ruraux ont-ils de la réforme de la décentralisation ?

On a remarqué des confusions qui sont générées, sans doute, par certaines concordances temporelles. Ainsi, la plus importante est certainement celle qui est **faite entre les projets de gestion de terroirs et la décentralisation**. De façon très schématique, on obtient la représentation mentale suivante :

- de 1991 à 1996 : émergence et développement de l'idée de décentralisation ET développement des projets de gestion locale (comme la GTV),
- de 1996 à 2001 : début de concrétisation de la décentralisation communale rurale ET poursuite des projets de "développement local" (comme la GTV).

Durant la période 1995-2000, une autre **confusion est faite en raison de la concordance temporelle de l'arrivée de la CMDT à Kita 1995 et du développement des idées de la décentralisation (les communes rurales sont créées en 1996)**. Ainsi, les ruraux kitois, dont certains bénéficiaient de projets « participatifs » de GTV, ont vu successivement « débarquer » dans leur village, entre 1994 et 1996, soit dans un temps trop court pour assimiler et dissocier les différentes logiques, des équipes venant leur expliquer la décentralisation, préparer le regroupement communal et l'élection de leurs représentants, mais également des équipes de la CMDT leur demandant de créer des regroupements de type AV, dirigés par leurs représentants, pour gérer la filière cotonnière. Il n'est donc pas surprenant que **les ruraux confondent encore l'autogestion de l'AV cotonnière et celle de la commune rurale** ; le développement des capacités de l'AV et le "retour du pouvoir à la maison" pouvant alors paraître participer d'un même élan. Ainsi, à plusieurs reprises, quand on a interrogé les ruraux sur la réforme de la décentralisation, ils nous ont répondu qu'ils ne voyaient pas la nécessité de « redonner le pouvoir à la maison » parce qu'ils jouissaient déjà de larges capacités d'autogestion dans le cadre des associations cotonnières. Cette réaction nous indique également que, globalement, **les ruraux ne perçoivent ni la nécessité, ni la valeur ajoutée que pourraient leur apporter la décentralisation territoriale**.

Dans la période 1995-2000, les logiques des AV (CMDT), des projets de gestion de terroirs villageois (ONG et projets), puis de la décentralisation se sont combinées en se confondant dans la perception des ruraux pour former un tout enchevêtré, un message brouillé formant une certaine idée de la « gestion locale ». Comme ces interventions sur l'espace rural ont été concomitantes, ce qui relevait pourtant de logiques et d'acteurs distincts, est partiellement apparu aux ruraux comme appartenant à une même logique.

Si la première moitié des années 1990 connaît une profonde remise en cause des encadrements étatiques : rejet puis moindre présence des services techniques de l'Etat, doublé, à Kita, par le constat de l'inefficacité de l'encadrement arachidier de l'ODIMO, en revanche, **après une décennie sinistrée, la période 1995-2000 est celle du regain d'espoir à Kita**, grâce :

- à la diminution de l'interventionnisme décrié des services techniques de l'Etat (et en particulier du service des Eaux et forêts) et au début de l'efficace encadrement de proximité de la CMDT, organisme parapublic, donc associé à l'Etat, mais au fonctionnement autonome, efficace, et aux méthodes bien plus appréciées,

- au début de la concrétisation de la décentralisation (création des communes rurales en 1996 puis premières élections communales en 1999), au développement de capacités d'autogestion locale par les AV cotonnières, ainsi qu'à la multiplication des projets de gestion de terroirs.

Les ruraux assistent alors à du « mieux d'Etat », car si l'Etat est moins présent par ses aspects négatifs, il est aussi mieux présent : la CMDT se montre efficace : en mesure d'apporter une amélioration sensible des conditions de vie des ruraux, et la décentralisation est porteuse de l'espoir d'une gestion enfin réellement locale.

- De 2001 à 2006, la décentralisation prend le pas sur l'approche du développement local. Les communes rurales deviennent fonctionnelles. Mais leurs réalisations concrètes ne deviennent "visibles" qu'en 2003 et les ruraux sont déçus de constater le peu de pouvoirs transférés à leurs élus, en particulier dans le domaine de la gestion du foncier et des ressources naturelles. Depuis l'année 2002, la CMDT se désengage de ses missions de développement rural. La période 2001-2006 est donc beaucoup moins faste que la précédente. Les ruraux se sentent « lâchés » par l'Etat en qui, *via* l'encadrement réussi des agents de la CMDT, ils avaient commencé à reprendre confiance et à espérer.

Si l'étude temporelle des encadrements de projets peut, de prime abord faire apparaître une certaine suite logique et des emboîtements entre gestion de terroirs, développement local et décentralisation communale, nous avons montré que leur connexion est moins évidente qu'il n'y paraît à première vue.

La perception que les citoyens ont de la commune rurale est très importante parce qu'elle conditionne la force du lien entre les élus et leurs concitoyens, c'est-à-dire le degré d'articulation positive entre villages et commune, conditionnant lui-même largement la réussite de la décentralisation communale dans son ensemble.

A la question posée lors de nos enquêtes en 2002 et 2003 : "Pour vous, la commune rurale, c'est :

1) plutôt un nouvel échelon légal administratif plus fin permettant à l'Etat et à ses normes juridiques de regagner du pouvoir dans l'espace rural ? (*idée de déconcentration*) ou bien

2) plutôt un nouvel encadrement légitime pour représenter vos intérêts, vos aspirations et vous permettre de prendre en main la gestion de vos affaires ? (*idée de gestion locale décentralisée*), les réponses se révèlent assez partagées, preuve qu'il y a presque autant d'opinions des deux côtés.

Dans l'ensemble, la 1) recueille 52 %⁵⁵ des opinions. Elle est plus fréquente lorsque la personne vit dans un village éloigné du chef-lieu, qu'elle est un rural analphabète, qu'elle est âgée et qu'elle fait partie des encadrements paysans. Pour ces personnes, la décentralisation n'est qu'une réforme de plus d'un Etat avec lequel ils entretiennent des relations d'ignorance ou de fuite. **La commune rurale, bien que géographiquement et socialement plus proche de sa population, demeure majoritairement perçue par la population des communes rurales de Tambaga et de Djidian comme un corps étranger** à son système d'encadrement de référence. De plus, nous avons

⁵⁵ cette proportion est certainement plus importante en réalité puisqu'on sait bien que les paysans répondent aussi ce qu'ils pensent qu'il faut qu'il nous répondent.

constaté que l'avènement de la décentralisation, par le "saut dans l'inconnu" (selon l'expression de CUNY, 2001) qu'elle représente, suscite des réactions de peur et de rejet de la part de certains ruraux, en particulier parmi la catégorie des encadrements paysans et des ruraux âgés en général.

Globalement, de 1992 à 2007, **les ruraux perçoivent un désengagement de l'encadrement de l'Etat** en raison du retrait des services techniques de l'Etat puis de celui des ODR : ODIMO puis CMDT) de l'encadrement rural. Nos enquêtes révèlent même que, de 1992 à 2002, pour la majorité des ruraux de la région de Kita, **la décentralisation apparaît comme le révélateur de la déliquescence et de la démission de l'Etat. En terme de ressenti des ruraux, l'Etat les abandonne.**

En réaction aux inquiétudes quant aux bouleversements suscités par la réforme de la décentralisation, à la crainte de dépossession des pouvoirs paysans de leur compétences de gestion foncière et donc de remise en cause de la structure et du fonctionnement de la société rurale, et, dans un contexte d'augmentation des prélèvements allochtones marchands, il s'est même trouvé une minorité de ruraux interrogés pour **regretter la sûreté du centralisme et l'interventionnisme** (notamment du service des Eaux et forêts) qui prévalait jusqu'en 1991. Les logiques paysannes sont par nature initialement réfractaires aux changements. Ces derniers ne sont acceptés, avec le temps, que dans la mesure où ils peuvent être intégrés dans la logique paysanne et la renforcer. Aussi est-il primordial d'étudier les connexions qui sont faites entre encadrements paysans et encadrements décentralisés.

Une décentralisation territoriale centralisatrice ?

Il ressort de nos enquêtes d'opinion que **le transfert de pouvoirs de gestion aux communes rurales a parfois été perçu par les ruraux comme une forme de centralisation.** La décentralisation possède *a priori* peu d'atouts pour s'articuler positivement avec les encadrements paysans : non seulement on a mis en évidence qu'elle relève d'une logique étrangère heurtant les principes d'organisation et de fonctionnement de la société rurale, mais, en plus, elle introduit un échelon de pouvoir au niveau communal, c'est-à-dire à l'échelle d'un groupement de villages, susceptible d'interférer puis de déborder les prérogatives des encadrements paysans. A ce titre, pour ces derniers, **elle apparaît bien plus comme une nouvelle menace que comme une opportunité de générer une meilleure gouvernance locale.** Il est donc important d'avoir à l'esprit que, du point de vue villageois, accorder des prérogatives importantes aux collectivités territoriales correspond à une centralisation et non une décentralisation du lieu de décision.

La crainte des encadrements paysans de perdre leurs pouvoirs est-elle justifiée ? Oui, si l'on considère l'article 14 du Code des collectivités territoriales (Loi N°95-034 du 12 avril 1995) qui dispose que le conseil communal délibère notamment sur « la gestion domaniale et foncière et l'acquisition du patrimoine, ... ». De plus, selon les textes de base de la décentralisation au Mali, le transfert des compétences foncières et de gestion des ressources naturelles ne peut être réalisé qu'en direction des collectivités territoriales décentralisées. Ces dispositions législatives peuvent donc **apparaître comme une centralisation, voire une tentative de dépossession des encadrements paysans de leurs compétences de gestion des ressources naturelles.** Il peut en effet y avoir perte de pouvoirs locaux villageois "de fait" par l'émergence du pouvoir "centralisé"

de la commune rurale. La "communalisation", en rapprochant l'Etat des ruraux, risque de modifier les rapports de force entre logiques étatiques et logiques paysannes en défaveur de ces dernières. CHAUVEAU et LAVIGNE DELVILLE, 1998, B pensent également que : "les villages perdent une partie de l'autonomie qu'ils avaient su préserver face à l'Etat". Prenons un exemple concret : de nombreux ouvrages (écoles communautaires, bornes fontaines,...) sont gérés et appropriés par les communautés rurales des villages. Celles-ci ont aujourd'hui l'impression d'en être dépossédées au profit de la commune rurale (à qui on a transféré les compétences d'éducation et d'hydraulique en juin 2002). CUNY, 2001 évoque lui aussi : " les transferts de pouvoirs et de domaines de manière officielle de l'Etat vers la commune et, de manière officieuse, des villages vers la commune...". BLUNDO, G. et MONGBO, R., 1998 vont plus loin : "En tant que projet politique, la décentralisation traduit la finalité de déposséder légalement les multiples centres de pouvoir au niveau villageois de leur prérogatives en matière de justice, d'arbitrage des conflits et de gestion des ressources naturelles." **On peut en effet penser que l'Etat voit dans la création des communes rurales l'occasion d'affaiblir les encadrements paysans**, réduisant ainsi à son avantage la dualité qui perdure depuis plus d'un siècle. Pour que cela se réalise pleinement, encore faut-il que les élus locaux soient en mesure de s'imposer aux encadrements paysans, ce qui, nous le verrons, est loin d'être évident.

Dans nos communes d'étude, plusieurs chefs de village déplorent le fait que les mairies gèrent à leur niveau des problèmes qui auparavant relevaient de l'autorité villageoise (gestion des petits conflits, récupération des impôts,...). Ils perçoivent cela comme une atteinte à leurs prérogatives. Nous pourrions mieux évaluer la justification de cette crainte des encadrements paysans lorsque nous aurons pénétré plus avant dans l'observation du fonctionnement du premier mandat des communes rurales.

Penchons-nous un instant sur le cas du Sénégal :

Contrairement au Mali, **dès 1972, la communauté rurale**, collectivité territoriale de base, **est une structure dotée de compétences de gestion foncière** (du domaine national, hors domaine forestier et dans les limites de leur territoire). La communauté rurale peut légalement attribuer les droits d'usage (sous condition de mise en valeur), affecter ou reprendre les terres (dont l'appartenance demeure à l'Etat) aux usagers, et donc réglementer et gérer la manière dont sont utilisées les ressources naturelles qui s'y trouvent. **En théorie, ces dispositions invalident les instances et droits fonciers paysans.** Ainsi, ONIBON, A. et al, 2002 affirment que : " il existe un conflit latent entre les nouvelles et les anciennes autorités, qui sont devenues illégales." ROCHEGUDE, A., in LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B, confirme que : "le village est le grand absent de l'organisation foncière". Selon KHOUMA, 2000 : "L'Etat est perçu comme un corps étranger au groupe social". Ainsi, comme au Mali, la réforme semble perçue par les ruraux comme une centralisation et une volonté de l'Etat de déposséder des encadrements paysans. La population rurale sénégalaise remet en cause la pertinence (c'est-à-dire la compétence et la légitimité) de la communauté rurale en tant qu'instance locale d'attribution du foncier et de gestion des ressources naturelles. Cela donne à réfléchir sur le cas malien. En effet, les transferts (de domaines et de compétences) demandés par les élus, une fois réalisés, ne légitimeront pas automatiquement les élus pour gérer les prérogatives détenues par les encadrement paysans. En bref, les transferts pourraient aboutir à une simple délocalisation de la dualité des logiques d'encadrement qui prévaut actuellement. La gestion foncière et des ressources se réalise essentiellement à l'échelle des villages, des campements et des groupes de villages historiquement interdépendants. Du point de vue des Sénégalais ruraux, donner des prérogatives importantes aux communes représente donc une centralisation et non une décentralisation du lieu de décision. **On peut donc craindre que la création d'un « domaine communal » au Mali n'ait pour effet que de délocaliser, de changer d'échelle la dualité des instances et des règles de la gestion de l'espace (foncier et ressources**

naturelles) qui prévaut actuellement dans la logique domaniale. Par conséquent, il semble indispensable que la question foncière se résolve à travers un double mouvement : du village vers la commune et de l'Etat vers la commune.

Au regard de ce qui précède, on peut se demander si les modalités de la mise en œuvre de la réforme de la décentralisation malienne ont été suffisamment pensées et préparées. Voyons comment son concept a été présenté à la population avant d'étudier les modalités du découpage territorial en communes. Le défi qui se posait alors à l'Etat était de réussir à faire adopter par sa population une réforme qui, dans son contenu, ne la séduisait pas beaucoup.

Une décentralisation ancrée dans l'Histoire locale ?

A l'instar de certains auteurs qui, comme dans le document KIT 2004, affirment que la décentralisation est "une pratique profondément ancrée dans la tradition" locale, les tenants de la décentralisation malienne semblent tenter de prouver son inscription dans le passé politique et culturel de la sous région dans le but de lui donner une légitimité historique et politique. L'exemple qui est le plus utilisé par les défenseurs de cette cause est celui de la charte de *Kuru Kan Fuga*, prononcée au treizième siècle par l'empereur Soundiata KEITA. Son empire, entre autres, possédait en effet une organisation politique très structurée visant, via les *kafo*, à tenir sous contrôle les chefferies traditionnelles qu'il avait soumises ou ralliées. Ainsi, selon GOUROU, P., 1969 : "La bande du Nord, soudanaise, est liée à des organisations politiques assez évoluées pour contrôler de vastes surfaces et pour durer : à des techniques politiques de tradition ancienne comme celles qui ont donné leur armature au Ghana historique (qui a brillé au cours du premier millénaire sur l'emplacement de l'actuel Mali) et au royaume mossi se sont ajoutées ou substituées des techniques politiques d'inspiration musulmane, (...)". S'il a pu exister au sein de certains de ces empires une forte organisation politique, nous pensons toutefois, comme l'écrit HUMBEY, C., 2003, que "c'est l'allégeance au souverain qui détermine l'existence de ces entités et non une base démocratique". Il semble en effet que les constructions politiques précoloniales correspondaient plutôt à des territoires d'influences gérés de manière autonome et indépendante par une chefferie, chacun de ces espaces constituant une sorte de cellule aux caractéristiques propres ayant peu de contacts (autres que guerriers) entre eux. Ces entités étaient plus ou moins fédérées selon les époques. Ainsi, pour GOUROU, P., 1991 : "Telle qu'elle existait avant l'épisode colonial, l'ethnie africaine n'était pas capable de jouer le rôle d'un Etat et encore moins d'un Etat fédérateur." Enfin, BERTRAND, A., in LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B explique que les tentatives des sociétés africaines précoloniales pour construire des Etats procédaient avant tout d'efforts politiques pour " s'adapter par superposition de leurs structures politiques à la diversité des sociétés traditionnelles et des organisations ethniques". Nous en concluons donc, comme CLOUET, Y., 1996, que : "La décentralisation et la démocratie ne sont pas des idées ancrées dans la culture sahélienne" Il y a là deux logiques clairement distinctes. **L'une se fonde sur un système politique paysan qui se construit notamment sur les allégeances scalaires (ou en cascade) de ses dépendants, alors que l'autre relève d'une conception et d'un fonctionnement démocratiques occidentaux, et donc clairement exogènes.** Pour KASSIBO, B., 1997, le principal élément différentiel (d'avec les

régimes auxquels on prétend ancrer la réforme) réside dans le vote démocratique qui instaure le pouvoir de contrôle et de sanction sur les dirigeants. Indéniablement, la réforme de la décentralisation et sa démarche de communalisation relèvent **d'une conception nouvelle rompant avec tout ce que les ruraux de cette région ont pu connaître auparavant. La comparaison faite entre les empires ancestraux et la politique de décentralisation ne nous semble donc pas pertinente.** Est-elle utilisée dans le but de présenter sous un jour plus favorable la décentralisation à des ruraux sceptiques qu'il fallait convaincre rapidement ? ROCH et MONGBO 1998 s'interrogent également : "l'évocation d'expériences précoloniales de décentralisation et de démocratisation ne relève-t-elle pas plus de **discours politiques de légitimation** et d'appropriation d'une réforme politique largement suscitée de l'extérieur que d'un quelconque souci de restituer des réalités historiques ? ". BERIDOGO, B., 2002 dénonce clairement ce raccourci historique : « Il y a eu donc au Mali une préférence du mythe à l'histoire, de l'idéologie à la science (...) **face aux inquiétudes ou à l'indifférence des interlocuteurs dans les zones rurales par rapport à la réforme, l'Etat va recourir au mythe.** Il fera de la décentralisation une réconciliation du Mali avec son passé profané par la colonisation et l'Etat post-colonial ». LUQUIAU, C., 2002 remarque également : "dans tous les documents de la décentralisation (...), la référence à l'organisation légendaire de l'Empire du Mali, qui pare la décentralisation d'une légitimité historique et doit permettre de mieux la faire accepter par les autorités traditionnelles". **L'idéalisation de telle ou telle forme de construction territoriale passée est donc un projet politique actuel** qui correspond à une idéologie qui renvoie elle-même à une société actuelle inégalitaire.

Les modalités de présentation de la décentralisation à la population

Des difficultés sémantiques de traduction :

Il fallait d'abord traduire les notions occidentales de la démocratie et de la décentralisation du français aux langues locales de manière à ce qu'elles puissent être comprises par la majorité de la population ne maîtrisant pas la langue française. Ces difficultés commencent au terme "décentralisation" lui-même. Sa traduction la plus fréquemment effectuée en langue *bamanan*⁵⁶ et malinké est : « *mara ka seki so* », ce qui signifie « retour de l'administration au terroir »⁵⁷ ou bien encore : « *ka fanga lasake* (ou "*lasigui*") *so* » : « faire revenir le pouvoir à la maison ». A l'instar de KASSIBO, B. 1997, nous pensons qu'il aurait mieux valu traduire le terme "décentralisation" par l'expression "*mara ka tila*" : le partage du pouvoir. La même remarque peut être faite pour le terme de "démocratie" qui a été traduit par *Bè yè fanga* (pouvoir populaire). Les chargés de sensibilisation de l'avènement de la décentralisation, entre 1992 et 1999, sciemment ou peut-être emportés par leur élan et leur souci de convaincre rapidement et massivement la population (et disposant, il est vrai, de temps et de moyens limités pour effectuer leurs missions) ou victimes eux-mêmes d'une désinformation, d'une mauvaise compréhension ou d'une mauvaise traduction, ont véhiculé, dans le Cercle de Kita comme ailleurs dans le pays, l'expression "**retour du pouvoir à la maison**" pour expliquer le terme "décentralisation". **Aujourd'hui, la majorité des auteurs admettent que l'interprétation de cette traduction fut la source de nombreux malentendus,**

⁵⁶ Le *bamanan* est la langue (mandingue) des Bambaras, ethnie majoritaire. C'est la langue véhiculaire du Mali, excepté dans le nord du pays.

⁵⁷ D'après KASSIBO, B., *La décentralisation au Mali, état des lieux.*

eux-mêmes ensuite générateurs de frustrations et de blocages, comme on le montrera, par exemple, en matière de recouvrement des impôts. Ainsi, FAY, C., 2002 nous rapporte que, dans le Cercle de Tenenkou, « les messages d'information radiodiffusés en langue locale évoquaient alternativement le « retour du pouvoir à la maison » et la constitution de « propriétés communes que l'on mangerait ensemble...avec les étrangers venus s'installer parmi nous (déclenchant ainsi un certain nombre d'incertitudes et de frayeurs) ». On a vu certaines personnes, croyant qu'il s'agissait de se partager le territoire, commencer à clôturer des espaces pour marquer les limites de leur « commune », ce qui a obligé les Hommes politiques régionaux et locaux à préciser qu'on ne toucherait pas aux droits d'appropriation. Ces futurs « biens communs » ont parfois été interprétés comme un retour à l'époque de la Première République ; la décentralisation leur apparaissant alors comme la « queue du socialisme » pour reprendre l'expression utilisée par FAY (op. cit.).

Un retour au passé ?

Nombre de ruraux ont implicitement interprétés les traductions qui font référence à un retour du pouvoir à la maison comme un retour à une situation antérieure où les encadrements paysans étaient les seuls gérant des espaces, par effacement des encadrements étatiques. KASSIBO, B., 2001, b, montre comment les "culturalistes qui ont noyauté la mission de décentralisation", les "traditionalistes recrutés par la Mission", présentent la décentralisation comme un retour au passé précolonial. LIMA, S., 2003 fait remarquer qu'il y a une contradiction dérangement au fait que "des slogans qui font référence au passé (soient utilisés) pour faire comprendre et accepter une réforme dont le contenu se veut résolument nouveau". En effet, **placer l'origine de la décentralisation dans le contexte précolonial est dangereux parce que cela conduit nombre de Maliens à ne voir dans la décentralisation qu'un retour au système passé et non une avancée vers l'avenir.**

Cette idée de retour à un phénomène connu incite la population à ressusciter les cantons, voire même les *kafo* précoloniaux. Le fait qu'à plusieurs reprises (choix du chef-lieu, des limites communales,...), la population ait été tentée de revenir aux cantons, illustre bien, outre le besoin naturel de se référer à un état précédent connu, l'ampleur de la méprise. On a aussi commis l'erreur d'utiliser le terme "*marabolo*", le même que celui qui désignait les cantons pour désigner la commune. Puisqu'on leur dit que l'on revient à l'ancien système de pouvoirs, certains ruraux ne comprennent pas pourquoi les limites des cantons issus de la colonisation ne sont pas respectées dans le découpage communal, ou pourquoi le descendant du chef de canton ne devient pas automatiquement maire. Dans de nombreuses localités, comme par exemple à Djidian, le **message a été compris comme la reconstitution pure et simple des chefferies de canton**⁵⁸. Ainsi, en 1999, lors de l'élection du premier conseil municipal à Djidian, les descendants du chef de canton ont pensé que le poste de maire devait automatiquement leur revenir. Revendiquant leur retour au pouvoir, ils se sont vigoureusement manifestés. Cela a créé une forte polémique et il a fallu l'intervention de l'Administration pour leur faire entendre raison.

⁵⁸ Il y avait 21 cantons coloniaux dans le Cercle de Kita

La décentralisation comprise comme la fin de l'Etat.

LIMA, S. 2003 nous rapporte les paroles d'un Délégué du Gouvernement du Cercle de Kayes : "Cette idée de commune, dans l'esprit des populations et des élus, ça leur donne une idée d'indépendance par rapport à tout le monde." Certains ont donc confondu autonomie de gestion et totale indépendance vis-à-vis de l'Etat, ce qui a engendré des comportements de rejets de la Tutelle ou des impôts. LUQUIAU, C., 2002, relate un malentendu majeur (dû à une mauvaise traduction) qui, en 1992, a fait croire à la population la suppression totale des impôts, alors qu'il s'agissait en fait du minimum fiscal. La mauvaise sensibilisation initiale du type "retour du pouvoir à la maison" a négativement influencé la perception des ruraux en matière de prérogatives des élus communaux. Nous avons rencontré quelques personnes qui étaient convaincues que l'avènement de la décentralisation communale permettait un affranchissement total des règles du pouvoir central, par exemple, en interdisant l'accès aux terroirs pour les "étrangers". Ainsi, le conseiller au chef de village de Kobaronto dit attendre des autorités communales qu'elles les protègent ou débarrassent des transhumants, qu'elles instituent des taxes (pour les allochtones) pour protéger leurs ressources naturelles.

En réponse à la soif populaire de gestion locale, c'est-à-dire à la volonté de se départir des excès du centralisme et de l'interventionnisme étatique, **la décentralisation est présentée comme la poursuite de l'émancipation du peuple, dans la continuité de ce qu'a été, ou plutôt de ce qu'aurait pu amener, la décolonisation** de 1960. On peut alors penser qu'on a exploité la déception des espoirs suscités par l'Indépendance du pays en faisant croire à la population que cette fois-ci ce serait réellement le retour du pouvoir à la base, le vrai changement attendu depuis la Colonisation française.

Le message a trop souvent été compris comme l'officialisation du système de chefferie paysanne. Le "retour du pouvoir à la maison" est alors interprété comme un simple retour au passé, une omnipotence de la chefferie traditionnelle par effacement de l'Etat. Le retour à une situation antérieure où les encadrements paysans géraient des territoires de manière indépendante, c'est-à-dire sans l'Etat, voilà le message qui fut trop souvent compris dans le milieu rural Kitois entre 1995 et 1999. L'incompréhension a donc été profonde... et la décentralisation bien mal engagée.

Une mauvaise sensibilisation ... maladroite ou volontaire ?

On peut penser, comme KASSIBO, B., 2001, b, que **cette mauvaise sensibilisation initiale n'est pas purement fortuite**. Est-elle le fruit d'une adaptation sur le terrain de vulgarisateurs trop enclins à susciter l'adhésion des populations ou bien s'agit-il d'une stratégie organisée par l'Etat malien lui-même ? On peut en effet se demander si, dans une certaine mesure, ce message n'était pas volontairement biaisé par certains « sensibilisateurs », issus des structures de l'Etat. Peut-être aussi que l'idée était tellement nouvelle, sans précédent, audacieuse et risquée pour un pays comme le Mali que certains cadres eux-mêmes auraient éprouvé des difficultés à bien comprendre ou à être convaincus du bien fondé de la démarche ? Nous pouvons effectivement émettre l'hypothèse que certains d'entre eux ont eu du mal à comprendre, admettre et accepter l'idée de l'émergence d'une réelle démocratie à la base, si radicalement différente du système de déconcentration cantonale

coloniale qu'ils avaient connu. En effet, lorsqu'un nouvel élément apparaît, l'esprit de tout un chacun a d'abord besoin, pour l'identifier, le situer, de le rattacher à quelque chose de connu. C'est ce réflexe qui a fait que l'apparition de la commune rurale est perçue soit comme une sorte d'arrondissement, voire comme un retour au canton, c'est-à-dire comme une nouvelle circonscription administrative déconcentrée, soit comme un simple retour aux encadrements paysans par effacement des interventions étatiques au niveau local.

Il était impossible que les paysans aspirent, et s'approprient spontanément une idée nouvelle comme la décentralisation, eux pour qui le seul référent était les encadrements paysans. **Il est donc normal que les ruraux accordent a priori peu de crédit à un processus démocratique qu'ils n'ont pas encore éprouvés.** Le fait que la population rurale, au départ n'adhère pas à la décentralisation provient, non seulement d'une méconnaissance de ce que peut représenter cette forme d'organisation du pouvoir, mais aussi d'une solide méfiance vis-à-vis d'un pouvoir central qui, depuis l'époque colonial, a toujours été (plus ou moins...) autoritaire, et qui, explicitement puis implicitement, a toujours souhaité mettre fin à la concurrence de pouvoirs que représente pour lui les divers encadrements paysans. A ce niveau, certains ruraux se demandent si la décentralisation n'est pas une nouvelle ruse de l'Etat pour les déposséder de leurs prérogatives de gestion de l'espace rural.

En effet, on peut imaginer que les "messagers de la décentralisation" ont un peu menti en embellissant et en simplifiant la traduction pour ancrer la réforme dans une société naturellement sceptique ou réticente envers une innovation d'encadrement et à tout ce qui émane de l'Etat en général. Sans même parler de leur acceptation et des modalités de leur intégration, il est évident que la compréhension et l'apprentissage à la fois des idéaux démocratiques et du processus de décentralisation peut et doit être accompagné et prendre beaucoup de temps dans des espaces ruraux dont la population se réfère à d'autres logiques. Or, il s'avère évident que **la population rurale a été insuffisamment informée sur le processus de décentralisation**, et, en particulier qu'elle a été mal préparée à l'exercice du vote et à ses enjeux. Beaucoup de ruraux s'en sont plaint auprès de nous. Le fait que, dans le Cercle de Kita, seuls neuf maires sur trente-trois aient été reconduits dans leurs fonctions en 2004 peut être interprété comme le fait que les populations estiment avoir fait le mauvais choix cinq ans auparavant, ce qui renforce la thèse de la mauvaise information ou de la sous information. **Les décideurs n'ont pas suffisamment consacré de temps et d'efforts à la sensibilisation des ruraux sur la réforme de la décentralisation, ce qui a suscité de la méfiance, de l'incompréhension (ou plutôt une interprétation erronée), et a pénalisé l'adhésion et l'appropriation populaire.** Le fait qu'on ait insuffisamment veillé à la traduction correcte des termes et à l'homogénéisation du message véhiculé par tous les sensibilisateurs ne serait qu'une des expressions de cette lacune. Si elle ne semble pas préméditée ni voulue par la Mission de Décentralisation, cette sensibilisation biaisée traduit le choix d'une **solution démagogique de facilité à laquelle ont eu recours les premiers sensibilisateurs.** Qu'elle résulte d'une mauvaise information ou qu'elle ait été utilisée par excès de zèle ou pour mieux susciter l'adhésion rapide à la réforme, il faut reconnaître que **le message initial est mal passé** et on verra ci-après que cette mauvaise sensibilisation initiale a pesé négativement sur le démarrage du processus de décentralisation.

Etudions à présent très concrètement comment s'est réalisée la sensibilisation préparant l'acte fondateur de la création des communes rurales : le découpage communal, que nous nommons parfois par le néologisme de « communalisation ». Nous émettons l'hypothèse que ses modalités ont de fortes implications sur le fonctionnement et la viabilité des communes rurales.

HISTORIQUE DU DECOUPAGE COMMUNAL

A la question « qu'est-ce que la décentralisation ? », plusieurs personnes nous ont répondu que, c'est la division du pays en plusieurs communes. Le mot « division » ("*tila*") ou « séparation » (qui ne porte pas à confusion en langue malinké) indique une perception négative. Pour beaucoup, **la décentralisation, c'est le découpage**. Même s'il ne constitue qu'une phase de la décentralisation, nous avons constaté que, pour les ruraux, et en particulier ceux qui, comme à Djidian, se trouvent dans une commune où le découpage a été et demeure contesté, il en est jusqu'à aujourd'hui le fait le plus marquant. Voyons comment il a été opéré et surtout en quoi ses modalités peuvent influencer sur le fonctionnement communal et le transfert local de compétences.

Quelques repères institutionnels :

Grâce à l'engagement politique du Président Alpha Oumar KONARE et de ses conseillers, la **MDD (Mission de Décentralisation et Déconcentration)** voit le jour en janvier 1993. Pensée comme une "Administration de mission", c'est un organe chargé de la conception et de l'animation du débat sur la mise en place de la réforme. Elle se compose de quatre cellules techniques : création des collectivités, développement des collectivités, découpage territorial et formation des élus. La MDD est directement rattachée à la Primature en 1994, afin qu'elle puissent conserver une certaine indépendance d'action vis-à-vis du MATS (Ministère de l'Administration Territoriale et de la Sécurité, rebaptisé MAT puis MATCL : Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales).

En 1997, la MDD est transformée en **MDRI (Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles)** et se trouve directement rattachée à la Présidence de la République en 1998.

Après avoir **élaboré les avant-projets de textes législatifs et réglementaires fondateurs** de la nouvelle législation, la MDD, puis la MDRI (Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles) s'attachent à mettre au point un programme d'appui aux nouvelles collectivités territoriales, de manière à les rendre plus effective.

Un processus ascendant : une approche politique "par le bas" :

Les modalités du découpage ont fait l'objet de divergences. LUQUIAU, C., 2002 se demande : "Un pays a-t-il vraiment intérêt à soutenir le développement de façon égale sur tout le territoire quel qu'en soit le coût, ne doit-il pas se focaliser sur des aires plus dynamiques ?" Malgré les nombreuses oppositions de certains administrateurs, **la MDD fait le choix de créer simultanément des communes rurales sur l'ensemble du territoire national**. Contrairement au MATS qui prônait une simple transformation des arrondissements en communes rurales (comme au Niger ou au Bénin), la MDD, emmenée par son Directeur, Monsieur Ousmane SY, s'est attachée à ce que la fabrication des nouvelles communes soit le fruit de l'implication de la population selon une démarche ascendante. LIMA, S., 2003 évoque ainsi "une logique ascendante impulsée par le haut". Nombre de nos interlocuteurs nous ont déclaré qu'ils pensaient qu'il y a trop de communes, qu'il aurait fallu commencer par ériger en collectivités territoriales les Régions et les Cercles puis enfin les Arrondissements. Il semble donc que la logique ascendante, inhérente au

processus de décentralisation, ne soit pas comprise (principalement par les ruraux), ou pas jugée pertinente (principalement par les cadres).

Parmi les grands principes énoncés dans le document MDRI 1998, figure la progressivité des réformes, la subsidiarité des compétences, l'articulation des échelles et le caractère volontaire et rationnel des regroupements. En matière de communalisation, il semble bien y avoir une **spécificité malienne : un processus de libre formation des collectivités territoriales dans une démarche théorique ascendante**. Une option est donc prise en faveur de la **méthode qui apparaît la plus complexe, mais qui a l'énorme avantage d'associer la population** à la définition du contour territorial de la commune, au choix du chef-lieu et du nom de la commune.

Selon la préface d'Ousmane SY de la Loi N°96-059 du 04 novembre 1996 portant création de communes, la mise en œuvre de la décentralisation territoriale « ne pourra être que **progressive**, concertée et participative ». L'étude des documents MDD, 1995 et MDRI, 1998 nous renseigne sur le fait que cette **progressivité** recouvre deux aspects :

a) d'abord, **dans le rythme de la création** des collectivités territoriales : **les communes rurales et urbaines sont installées en premier sur tout le territoire du pays, ensuite, théoriquement, les autres niveaux Cercles et Régions** devaient se mettre en place selon un processus ascendant. Dans cette logique, les contours des entités administratives Cercles puis Régions (déjà existantes) devaient être remaniés avant d'être érigées en collectivités territoriales, dans un processus ascendant, à partir de la constitution des communes. Ainsi, pour SY, O., 1995, ce sont "les élus locaux qui devront ensuite s'exprimer pour définir l'échelon administratif local, de type départemental." Cette stratégie ascendante prévoyant une possibilité de re-délimitation des échelles territoriales supérieures nous semble constituer une originalité positive de la décentralisation malienne. On peut également penser que la simultanéité de constitution des collectivités territoriales ainsi que le transfert de compétences sur l'ensemble du territoire national répondent au souci de ne pas donner l'impression que la réforme est "poussée" par les velléités d'autonomie du nord du pays, et, plus globalement, de ne pas accorder un traitement différent aux régions du pays. Ainsi, SY, O., in DIARRA, 1996, écrit-il que : "Il faut avancer partout en même temps et ne pas créer de disparités".

La pratique a pourtant été différente : dès le 10/08/1999, soit quelques mois après les premières élections communales, la Loi N°99-035 crée les collectivités territoriales Cercles et Régions. Finalement **le processus de construction de collectivités territoriales par le bas n'a pas été mené jusqu'à son terme**, ce que LIMA, S., 2003 écrit joliment : "Ainsi, la volonté de refonder les territoires a cédé face à la logique politique, laissant ces organes élus revêtir les vieux habits des Cercles et des Régions". On peut penser que, dans le futur, l'intercommunalité permettra de poursuivre cet élan de territorialisation "par le bas".

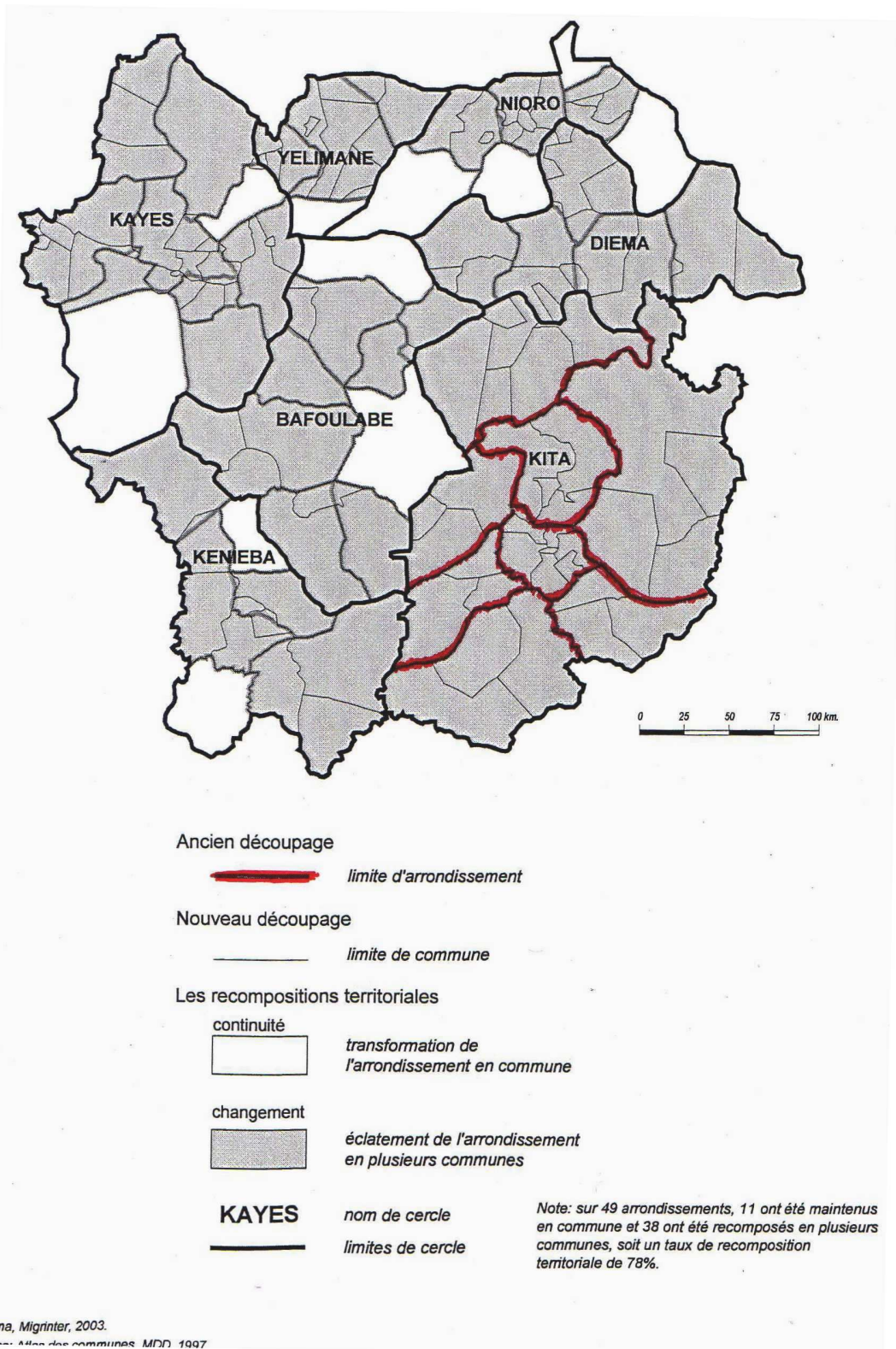
Si le fait de reprendre les limites des circonscriptions administratives existantes est contraire à l'idéologie affichée de libre construction ascendante de territoires, elle est plus simple à mettre en œuvre et possède des avantages certains.

Le processus ascendant de constitution territoriale ne s'est pas poursuivi pour les raisons suivantes :

- les « intellectuels » des chefs lieux de Cercles et de Régions souhaitent accéder rapidement au même statut de collectivité territoriale que les communes nouvellement

créées. Lorsque tant bien même ils trouvaient nécessaire une refonte territoriale, ils ne souhaitaient pas attendre le temps nécessaire au long et difficile processus de re-territorialisation à partir des communes ;

- les élus communaux affiliés aux partis politiques ont souhaité élire rapidement leurs représentants aux Conseils de Cercles (ce qui fut fait dès décembre 1999) ;
- il est beaucoup plus commode de créer une collectivité territoriale à partir d'une base territoriale connue et limitée dans l'espace ;
- le Gouvernement a choisi de ne pas complexifier le maillage territorial, en articulant le cadre territorial de l'Administration déconcentrée avec les communes rurales dont elle assure la Tutelle, c'est-à-dire de ne pas modifier le territoire administré par ses fonctionnaires au niveau des circonscriptions administratives que sont les Régions, les Cercles et les Arrondissements ;
- le Gouvernement avait besoin d'instituer rapidement le système de Tutelle des collectivités territoriales afin de ne pas créer un flou conflictuel autour des rôles et compétences respectives des élus et des administrateurs. C'est cette logique qui a fait que, dans le Cercle de Kita, à une petite exception près, **le découpage territorial des communes rurales s'est réalisé à l'intérieur des limites existantes des arrondissements**, comme le met en évidence la cartographie ci-dessous à l'échelle de la Région administrative de Kayes.



Lima, Migninter, 2003.
 Atlas des communes MDD 1997

Carte n°13 : le passage des arrondissements aux communes. Source : LIMA, S., 2003.
 Le trait rouge représente la limite des arrondissements du Cercle de Kita.

La réforme de la décentralisation territoriale avait prévu de supprimer la circonscription administrative de l'Arrondissement. Il a ensuite été fait machine arrière, notamment parce que le

maintien de cette circonscription administrative se justifie dans le cadre du renforcement de la déconcentration par une Tutelle délocalisée. En outre, dans un cercle vaste comme celui de Kita, c'est un échelon territorial pertinent pour réaliser une bonne articulation entre les niveaux Cercle et commune. La carte n° 13 ci-dessous met en évidence que les autres cercles de la région de Kayes sont grands comme seulement deux ou trois arrondissements du Cercle de Kita (alors que ce dernier en compte 8). A défaut de la construction d'un Cercle plus petit (qui aurait pu permettre, par exemple, le rattachement des six communes du Kaarta au Cercle de Diéma), à Kita au moins, **il manque clairement un échelon de collectivité territoriale intermédiaire entre le Cercle et ses 33 communes**. Dans notre région d'étude, l'enclavement fait qu'il faut une journée entière⁵⁹, par exemple, au Préfet ou au Percepteur, pour atteindre en véhicule 4X4 le nord ou le sud du Cercle. C'est d'ailleurs à notre avis, une des raisons du maintien de la vivacité actuelle du niveau Arrondissement à Kita.

b) Ensuite, **la progressivité se réalise dans le rythme des transferts des compétences**, des ressources et du patrimoine de l'Etat vers les collectivités territoriales. Selon MDRI 1997 et le code des collectivités territoriales (Loi N°95-034 du 12 avril 1995), le transfert de compétences doit être "**modulé**". Nous reviendrons largement sur cet aspect.

Les modalités de constitution des communes

Le processus de découpage territorial en communes (que nous appelons pour simplifier "communalisation"), s'est déroulé **de 1994 à 1996**.

Les GEM : "Groupe d'Etude et de Mobilisation"

Ils ont été conçus à différentes échelles spatiales : GREM au niveau régional, GLEM au niveau "local", c'est-à-dire des Cercles, GAEM au niveau des Arrondissements et GVEM au niveau villageois. En pratique, les GREM furent essentiellement des relais entre la MDD et les GLEM. Quant aux GAEM (installés à Kita en juin 1995, soit un an après les GLEM), ils ne furent l'objet que d'une existence formelle et les GVEM n'ont jamais réellement existé. Ce sont donc les **GLEM qui ont constitué l'organe actif** des GEM, leurs membres se déplaçant directement dans les villages. Ces **groupes locaux d'études et de mobilisation** (GLEM) furent les relais de la stratégie de communication de la MDD, véritables noyaux de réseaux d'informations et de mobilisation de la population. Ils ont constitué des groupes d'individus spécialement et prioritairement informés, **chargés d'informer et de sensibiliser sur la décentralisation en général, et d'expliquer les critères de regroupement en communes**.

LIMA, S., 2003 précisait que : " En raison de la réticence de l'Administration par rapport à la réforme de la décentralisation, la MDD a privilégié la société civile pour sa mise en œuvre." Selon

⁵⁹ en dehors de la saison des pluies où ces déplacements sont rendus quasi impossibles.

MDD 1995, ils constituaient "un réseau d'individus qui s'intéressent à la démarche de décentralisation et qui désirent participer à sa réalisation. Les personnes doivent être représentatives des composantes géographiques, sociologiques, culturelles et économiques...". En pratique, les quinze membres constituant le GLEM de Kita étaient des cadres issus de la ville de Kita et étaient fortement politisés aux couleurs de l'ADEMA, le parti présidentiel. Aussi, les messages qu'ils ont délivrés lors de leurs visites de sensibilisation dans les villages furent généralement accueillis avec scepticisme. En effet, **le GLEM ne jouissait ni de la légitimité** nécessaire (les ruraux ne font pas confiance aux politiciens urbains), **ni de la légalité** (jusque là incarnée par la seule Administration) car le GLEM était une structure informelle sans statut ni règlement intérieur.

De plus, **le message qu'il a diffusé était si inhabituel qu'il a suscité la méfiance des ruraux**. En effet, ils pouvaient penser que ce "retour du pouvoir au village" paraissait trop beau pour ne pas cacher quelque chose. Il n'était pas aisé de concevoir, après des décennies de centralisme dirigiste et autoritaire, que l'Etat leur demandait soudain de choisir leur regroupement pour leur permettre de s'administrer librement. Ces raisons permettent de mieux comprendre comment et pourquoi les membres du GLEM ont été amenés à choisir la facilité, l'argumentation séduisante et embellie, notamment dans le choix de la traduction du concept de décentralisation. LIMA, S. 2003 confirmait, à propos des GEM que "Leurs messages se sont révélés parfois erronés ou ont été mal interprétés par la population."

Un autre élément qui a fortement contribué à biaiser la délivrance du message est les ambitions personnelles des membres du GLEM. BERIDOGO, B., 1997 montre comment on y a rassemblé tous « les leaders d'opinion, les meneurs, les "grandes gueules" ... afin d'avoir avec soi tous ceux susceptibles de bloquer le processus. ». Si la stratégie est habile, le "revers de la médaille" est que certains d'entre eux en ont fait une occasion de promotion individuelle, notamment en prévision des futures élections municipales. Comme le montre LIMA, S., 2003, l'enjeu du découpage s'est trop souvent posé en terme d'adéquation entre le ressort territorial de la commune et la base électorale potentielle. Ainsi, elle écrit que : "L'ambition électoraliste a malmené les critères de découpage" ou encore que : "Le découpage prend parfois l'allure d'un charcutage en vue de la constitution d'électorats". Elle met en évidence que **les personnes qui se sont personnellement le plus investies dans la sensibilisation au niveau villageois l'ont fait par ambition personnelle**, constituant par ce biais leur réseau d'électorat. Elles ont ainsi pu se présenter à leur avantage comme la personne par qui cette réforme arrive dans la région où bien, dans le cadre des GLEM, utiliser le rejet de l'Administration et des services techniques en les dénigrant davantage pour valoriser la décentralisation et leur propre personne. De fait, certains sont devenus maires en 1999. De plus, ceux qui, par le biais de leurs réseaux d'influence ont pu obtenir la commune ou le chef-lieu ont joui de plus de chances d'être élus maires. Ainsi, certains individus se sont démenés pour constituer une autre petite commune essentiellement parce qu'ils savaient qu'en demeurant dans le grand ensemble initialement envisagé, ils n'auraient certainement pas été élus. **Les enjeux politiques et les ambitions personnelles ont donc largement interagi dans ce processus de « communalisation » du territoire.**

Par des réunions publiques, les GLEM ont organisé la participation des populations villageoises à la réflexion et à l'étude de la mise en œuvre de la décentralisation, préparant ainsi le terrain à l'intervention des Commissions Locales de Découpage.

Le « découpage » par les CLD

Après la phase de sensibilisation et d'information menée par les GEM, est intervenue la phase de "découpage" à proprement parlé sous l'égide des **CLD (Commissions Locales de Découpage)**. **La phase active et technique du découpage a donc commencé avec le début du travail des CLD en mai 1995, pour se terminer en mars 1996.** Les CLD étaient composées de certains membres des GEM ainsi que de membres de l'Administration. Ce n'est donc qu'à **partir de cette étape que l'Administration a été associée au processus.** Si cela corrige les frustrations de certains de leurs membres qui s'étaient senti écartés des GEM, on peut craindre que la logique administrative ait fait appliquer de manière trop stricte les critères de constitution des communes.

Les critères de constitution des communes

A partir de la Loi N°95-034 du 12 avril 1995 portant Code des collectivités territoriales qui énonce, en son article 3, que : « l'érection de la commune doit remplir avant toute considération le critère fondamental de l'adéquation du cadre territorial et humain concerné, qui se traduit par la réunion de certaines conditions dont la **volonté de vivre ensemble, l'existence de liens de solidarité et la viabilité économique** », la MDD a élaboré cinq groupes de critères qui figurent dans le "Guide du découpage territorial", principal manuel à l'usage des CLD :

- les critères socioculturels : respect des solidarités communautaires,
- le critère démographique : poids démographique minimum de 10.000 habitants (soit 15 villages en moyenne),
- le critère de distance et d'accessibilité du chef-lieu de commune par rapport à ses villages,
- le critère de viabilité économique,
- les critères géographiques et spatiaux, dont la cohérence et l'unité territoriale ainsi que "les héritages des découpages administratifs précédents".

Notons au passage que ces critères semblent inspirés du modèle sénégalais où la "communauté rurale" au Sénégal est, dès 1972 : "constituée par un certain nombre de villages appartenant au même terroir, unis par une solidarité résultant notamment du voisinage, possédant des intérêts communs et capables de trouver les ressources nécessaires à son développement."

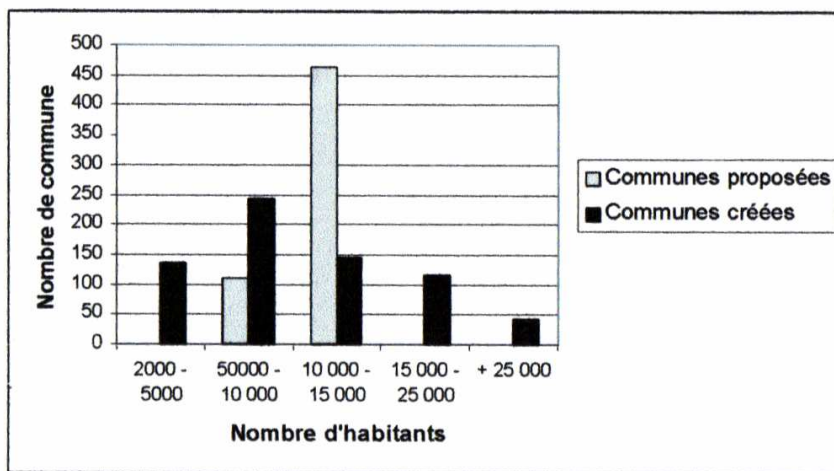
Ces critères ont été traduits en condition *sine qua non* de constitution de commune sur le terrain par certains administrateurs ou fonctionnaires zélés. Toutefois, le critère démographique (seuil de 10.000 habitants), initialement considéré comme le plus important, a été mis à mal. Sur le terrain, le respect des critères s'est avéré difficilement tenable face aux souhaits des populations de créer des entités plus petites. Il a alors fallu décider de trancher ou de laisser se construire des entités ne répondant pas aux critères. La conférence de Ségou de décembre 1995 donna aux "découpeurs" des CLD des consignes de souplesse vis-à-vis du respect de ces critères. A partir de cette date, par crainte de voir le processus entier s'enliser, **on a laissé la latitude aux villages de se regrouper davantage selon "la volonté de vivre ensemble"**. Comme l'écrit LIMA, S., 2003, la voix des villageois "a été entendue par les techniciens qui, avec plus ou moins d'amertume, ont enfoui les critères fonctionnels du découpage sous les *desiderata* des acteurs locaux, marqués par la rémanence des solidarités anciennes." La partie 5 de la "Note sur le processus de réorganisation territoriale" préfaçant la Loi N°96-059 du 04 novembre 1996 portant création de communes,

illustre bien notre propos : "Les doutes sur la viabilité de certaines communes (moins de 5.000 habitants), même s'ils sont compréhensibles, ne peuvent a priori servir de motif de rejet ou de condamnations, étant entendu que la viabilité économique d'une commune repose essentiellement d'abord sur sa viabilité sociale, elle-même dépendante de l'adhésion et de la volonté de regroupement des villages et fractions (...) L'installation d'une commune sera d'autant plus facilitée qu'elle aura été effectuée, selon des principes et des modalités consacrés par les populations elles-mêmes (...) Ainsi, la viabilité d'une commune sera-t-elle évaluée, surtout à sa capacité à s'intégrer rapidement, dans le tissu socioculturel." **C'est donc finalement le critère de l'appartenance communautaire (parents, lignage, ethnie,...) qui a été le plus déterminant dans ce processus de « communalisation ».**

Des micro-communes :

La conséquence directe de cette volonté de donner la prépondérance au libre regroupement est la constitution de micro-communes : à l'échelle nationale, 57,7 % des nouvelles communes comptent moins de 10.000 habitants (dont 20 % moins de 5.000 habitants) et 42 % ont moins de 10 villages, comme l'illustrent les deux graphiques ci-dessous à l'échelle de la région de Kayes.

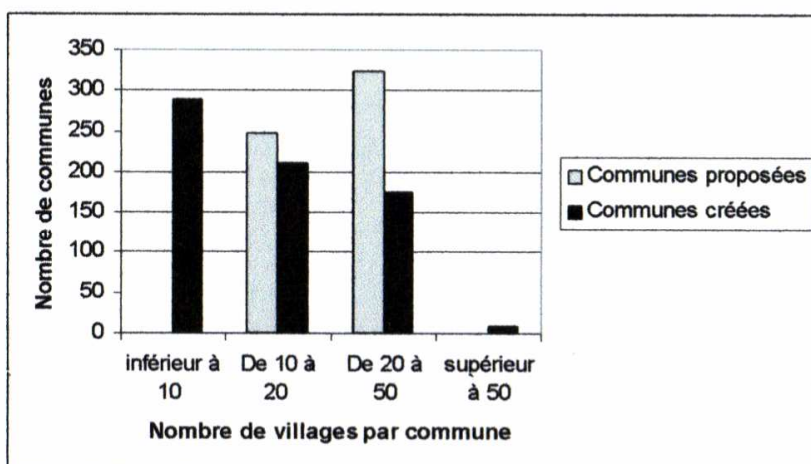
La faiblesse démographique des nouvelles communes



Source : MDRI, 2000 : 58.

Graphique n° 18 : Ecart de nombre d'habitants entre les communes proposées et les communes créées dans la région de Kayes. Source : LIMA, S., 2003.

La multiplication des communes composées par moins de dix villages



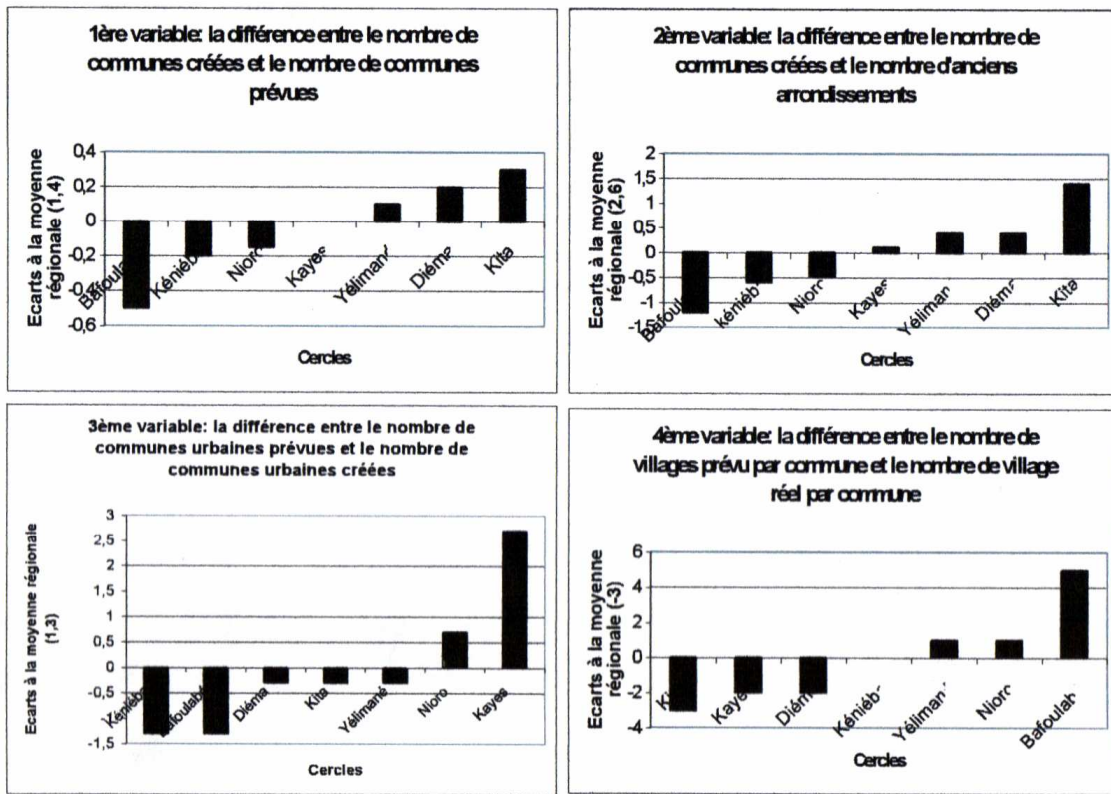
Source : MDRI, 2000 : 58.

Graphique n° 19 : Ecart de nombre de villages par commune entre les communes proposées et les communes créées dans la région de Kayes.

De presque un arrondissement pour une commune escompté au départ du processus de communalisation (il y a 287 arrondissements), on est passé à une moyenne de 2,4 communes par arrondissement ! Si, dans d'autres cercles de taille plus petite que celui de Kita, certaines communes recouvrent exactement le territoire des arrondissements (comme l'illustre la carte n°13 ci avant), il y a plus souvent deux, trois ou quatre communes par arrondissement. Outre les micro-communes, certaines, au Mali-Sud, sont enclavées dans d'autres ou sont pourvues d'appendices territoriaux importants. **On constate donc un écart important entre les prévisions initiales du nombre de nouvelles communes et la loi de création de 1996.** Dans une étude préparatoire réalisée en 1993 par la MDD, les investigations et l'application des critères techniques définis avaient laissé envisager l'émergence probable de 350 à 400 communes au Mali. Puis, en 1994, la prévision nationale initiale de la MDD est de créer 592 communes. De 610 communes (dont 38 urbaines) finalement proposées par la MDD en 1994, on est arrivé à 643 communes proposées par les CLD et 682 (dont 18 urbaines) à l'issue des débats à l'Assemblée Nationale. Le résultat de ce travail fut avalisé par la loi N°96-059 du 04 novembre **1996 portant création de 682 nouvelles communes** venant s'ajouter aux dix-neuf communes urbaines déjà existantes pour porter le nombre total des communes (se partageant l'intégralité du territoire national) à 701. Ce chiffre se décompose en 66 communes urbaines et 635 communes rurales. Avec les deux communes rurales ensuite concédées au septentrion, il y avait, en 2004, **703 communes** et 761 collectivités territoriales au Mali.

Les graphiques ci-après illustrent ces écarts entre les prévisions et les résultats dans la Région de Kayes.

Les variables du découpage dans les cercles de la région de Kayes



Source : MDD, 1995 et loi n°96-059.

Le phénomène de micro-communes est particulièrement présent dans le Mali-Sud, et, dans une moindre mesure, dans le Cercle de Kita. En effet, l'écart avec les prévisions initiales y est impressionnant : aux 19 communes rurales prévues en 1994 par le Manuel de découpage territorial, se sont adjoints six communes créées par les CLD puis enfin sept par l'Assemblée Nationale, pour aboutir à la création de 32 nouvelles communes !

L'ultime étape : les communes créées "par le haut"

Les communes créées par les administrateurs des CLD :

Certains auteurs déplorent ce « laissé faire » en petites communes. Ainsi, LUQUIAU, C., 2002 écrit que "Le découpage communal selon la volonté de "vivre ensemble", a autorisé des regroupements ethniques et l'expression de logiques communautaires exclusives". A ce propos, GUETIN, C., 2003 évoque une "institutionnalisation du morcellement ethnique". En effet, **privilégier le critère "volonté de vivre en commun" revient à laisser aux populations le choix du libre regroupement** ; ce que BERIDOGO, B., 2002 interprète comme une capitulation de l'Etat. En fait, la Mission de Décentralisation, si elle n'a pas littéralement "capitulé", a modulé le

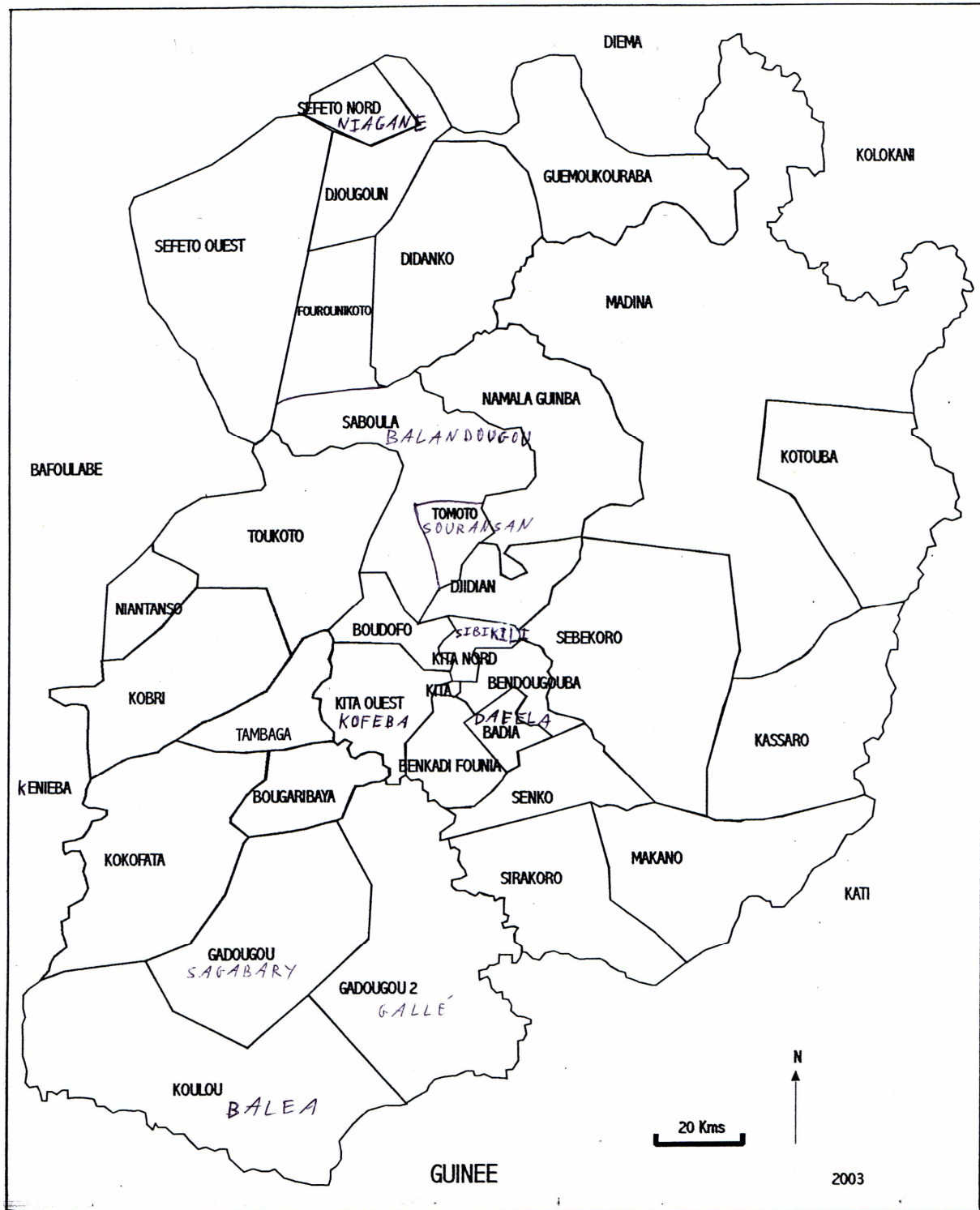
respect des différents critères qu'elle a établi en donnant la primauté à la volonté paysanne de regroupement sur les critères techniques de viabilité. Si les remarques de ces auteurs ne sont pas dénuées de vérité, on se demande bien comment il aurait pu en être autrement. Lorsque le découpage est opéré par les cadres de l'administration, la commune rurale est-elle plus viable ?

TOURE, L. et al., 2003 nous rapportent que, dans le Cercle de Niono, « **le découpage a été largement orchestré ("mené à la baguette") par l'administration**, selon les réalités de l'Office du Niger et avec l'appui de ses cadres, en associant des villages dépendants du même système hydraulique et selon des considérations très économiques. Ici, le GLEM a plutôt obtempéré qu'infléchi les décisions prises ailleurs. » Par conséquent, une commune comme Yeredon Sagnola a été constitué par "les villages qui restent". Si le cas du Cercle de Niono, où domine la riziculture irriguée encadrée par l'Office du Niger, constitue un cas particulier en raison des logiques géométriques qui y préexistaient (en effet, les possibilités d'expression locales de cohérences sociopolitiques y étaient restreintes par la configuration fonctionnelle de l'espace) et probablement par des origines ethniques très mêlées, ce découpage, sinon imposé, du moins largement incité par l'Administration a été observé dans bien des régions du pays.

Il semble que, plus que la nécessité ou pas d'arbitrer une situation conflictuelle, ce soit plutôt le comportement différentiel des administrateurs locaux de l'Etat qui soit en cause. On remarque en effet que **l'attitude des différents CLD n'a pas été homogène sur l'étendue du territoire national**, ni même au sein d'un même Cercle. **Dans certaines régions, l'Administration s'est imposée et a tranché *in fine* pour créer des communes plus fidèles aux critères, alors qu'ailleurs, c'est le "laisser faire" qui a prévalu**, ce qui a aboutit à des différences impressionnantes entre les régions du pays en ce qui concerne la taille des communes. Ainsi, dans le Cercle de Sikasso, la commune de Zanton Ziasso n'est constituée que de deux villages alors que celles de Cinzana (Cercle de Koutiala) compte 72 villages administratifs !

Dans le Cercle de Kita, un compromis équilibré entre ces deux attitudes semble avoir été trouvé ; c'est-à-dire que les CLD ont bien travaillé. La carte n°14 ci-dessous montre qu'il n'y a pas de micro-commune (excepté un cas de commune urbaine) ni de macro-commune (excepté le cas particulier de Madina, très peu peuplée car située dans le Parc National de la Boucle du Baoulé).

LE CERCLE DE KITA, REGION DE KAYES



Source : CNDT. Direction Régionale Kita
Division Développement Rural

Carte n°1 : découpage schématique et noms des 33 communes du Cercle de Kita.

Les noms rajoutés correspondent à des omissions de cette carte par rapport à l'appellation officielle ou bien au fait que la commune a un nom d'usage différent de son nom officiel.

Si le nombre de nouvelles communes (32) y semble important, il est essentiellement dû au fait que le territoire du Cercle de Kita est très vaste et que sept communes ont été créées *a posteriori* du découpage des CLD.

A Tambaga, le découpage s'est fait sans trop de problèmes. Le regroupement des villages de l'arrondissement de Kokofata a abouti à la création de trois communes : Kokofata, Bougaribaya et Tambaga sans que cela donne lieu à de vives contestations. La population des villages limitrophes a elle-même choisi à quelle commune se rallier, selon ses affinités.

Dans l'arrondissement de Djidian, en revanche, la situation était conflictuelle et l'Administration a dû trancher. Si le regroupement de villages a finalement abouti à la création de quatre communes, l'Etat, par le biais de la MDRI avait initialement suggéré deux communes seulement : Djidian et Saboula. Cela correspondait à une logique sociale, puisque, contrairement au reste de l'arrondissement ethniquement dominé par les KEITA, la région de Saboula est composée de villages dont les chefs sont des COULIBALY. Mais c'était sans compter les ambitions personnelles qui se sont manifestées par les contestations du choix du chef-lieu. Djidian a finalement assisté à la création de deux autres communes : Souransan-Toumoto et Namala. Il faut noter toutefois, que les revendications communautaires de la population se portaient sur des découpages encore plus petits que l'administration a refusé. En effet, si elle avait satisfait à toutes les demandes, il y aurait près d'une dizaine de communes rurales "claniques" dans l'arrondissement de Djidian. La commune rurale de Djidian ne serait alors composée que de l'ancien village de Djidian et des seuls villages et hameaux périphériques dont les fondateurs sont directement issus du village de Djidian. Puisque, dans ce cas, l'administration a finalement imposé une limitation aux regroupements, les revendications des mécontents perdurent jusqu'à aujourd'hui. Ainsi, trois villages de la commune rurale de Namala (dont Manakoto) veulent rejoindre la commune rurale de Djidian et cinq villages du nord de la commune rurale de Djidian souhaitent créer leur propre commune. Certains en ont déjà fait la demande auprès de la DNCT.

Si l'interventionnisme localement fort de l'Administration peut paraître constituer un raté dans une démarche ascendante globalement réussie, on peut également considérer qu'il relève de son fonctionnement normal, étant donné la nouveauté de l'approche pour la population rurale. D'une manière générale, **dans cette démarche de construction communale, l'Etat semble avoir opéré un juste compromis entre construction ascendante par libre choix populaire et décision administrative par le haut.** Les importantes différences localement constatées semblent essentiellement dues à l'attitude différenciée des hommes à qui on a confié la lourde tâche d'arbitrer cette « communalisation » du territoire.

Les communes créées par l'Assemblée Nationale :

Entre la remise des rapports des CLD en mai 1996, représentant, dans une certaine mesure, le choix négocié et consensuel de la population et le vote de la Loi N°96-059 du 04 novembre 1996 portant création des 682 nouvelles communes, 39 communes ont été créées *a posteriori*. Il est intéressant d'en comprendre les raisons et surtout d'en mesurer les conséquences sur le fonctionnement communal.

Comme l'écrit justement LIMA, S., 2003, « la fabrique du territoire ne s'arrête pas aux portes des Cercles, mais trouve ses prolongements dans les sphères du pouvoir central (...). Aux **pressions exercées localement sur les commissions locales, succède donc le jeu des influences dans l'espace de la capitale** (...), point d'articulation des réseaux sociaux, dont les ramifications s'accrochent aux branches du pouvoir politique. » Pour les communes disposant de ce type de réseaux de relations "haut placées", « la chaîne de la parole sur le découpage territorial est continue, depuis l'arbre à palabre sur la place du village, jusqu'aux bancs de l'Assemblée Nationale ».

Parmi les sept communes du Cercle de Kita créées dans l'hémicycle figurent les communes rurales de Souransan-toumoto, de Daféla et de Saboula ainsi qu'une commune "urbaine" : Kourounikoto. Le Cercle de Kita comprend donc 31 communes rurales et deux communes urbaines. Quand on connaît la région et que l'on sait que Kita est la seule localité du cercle possédant un caractère "urbain", on se demande immédiatement quelle peut bien être la seconde. L'explication nous a été donnée par le CCC (Centre de Conseil Communal) : il s'agit du village de Kourounikoto situé à 75 Km au nord de Kita. Celui-ci a refusé de rejoindre les communes rurales de Séféto ou de Dindanko pour des raisons claniques et d'antériorité spatiale. Alors, utilisant des soutiens politiques qui lui ont évité le regroupement d'office, ce village a été classé en commune urbaine. Cela n'est pourtant pas à son avantage, puisqu'elle dispose d'un petit territoire et donc de moins de ressources naturelles. Ce cas traduit donc un refus catégorique de Kourounikoto d'être associé à ses villages voisins dans le cadre d'une commune rurale. LIMA, S. 2003 qualifie ce cas d' "ultime échappatoire d'un positionnement extrême d'insoumission à un espace social et facteur de discontinuité dans le maillage communal."

A l'inverse, la commune de Niono, qui possède un caractère plus urbain que Kita, a obtenu le statut de commune rurale lui permettant d'inclure dans son agglomération ses villages périphériques. De même, parmi les six communes rurales de la région de Kita créées par la loi, on peut penser que certaines ont peut-être joué de relations influentes pour obtenir la création de leur propre commune rurale.

L'esprit de la MDRI a été respecté, dans la mesure où le critère de libre regroupement de la population en communes a finalement été privilégié. Toutefois, la création des nouvelles communes rurales est aussi le résultat d'une mise en place "par le haut", d'abord par l'arbitrage plus ou moins prononcé des administrateurs des CLD, puis, surtout, au sein de l'Assemblée Nationale. Cette construction *a posteriori* faisant fi des consensus obtenus localement par le travail de conciliation des GLEM et des CLD, risque d'avoir de fortes incidences négatives sur la viabilité du fonctionnement de ces communes artificiellement créées.

Un découpage trop rapide ?

En 2003, 21 % de nos sondés estiment avoir été mal informés lors de la mise en place de la décentralisation ou « n'y rien comprendre ». Ainsi, le village de Makana (faisant actuellement partie de la commune rurale de Kokofata) exprime aujourd'hui le souhait de rejoindre la commune de Tambaga (car "ils sont du même clan que nous", nous dit le maire de Tambaga). Quand on demande au maire pourquoi ce village n'a pas choisi de rallier Tambaga il y a dix ans lors du découpage, il nous répond qu' "ils n'avaient pas compris". Ils auraient alors pensé que mieux valait être rattaché directement à la commune de Kokofata puisque s'y trouvait le chef lieu de l'Arrondissement. Aujourd'hui ils constatent que, puisque les communes de Kokofata et de Tambaga ont les mêmes attributions, autant rejoindre leurs frères de Tambaga.

73 % des personnes que nous avons interrogés pensent que la « décentralisation »⁶⁰ au Mali a été mise en œuvre trop rapidement et que c'est la principale cause des problèmes actuellement rencontrés dans le fonctionnement des communes rurales. A Kita, les concertations villageoises sur le découpage ne se sont finalement déroulées que sur une année au maximum (mai 1995 à mai 1996), soit un temps qui semble trop court pour que la majorité des ruraux puisse bien comprendre la réforme et surtout être suffisamment impliqués dans le processus pour pouvoir se l'approprier. FREYSS, J., 1996 qui a travaillé dans le Cercle de Kita, dénonce aussi le fait que : "les commissions chargées de préparer les découpages communaux se voient accorder des délais tellement courts qu'il est exclu que la population puisse être vraiment impliquée dans les choix." BERIDOGO, B., 2002 confirme cette "précipitation" dans le processus jusqu'à la constitution des communes rurales.

A propos de l'instauration de la décentralisation en Afrique de l'Ouest, BLANDA, S., 1995 écrivait : " Le vite et bien paraissant en tout état de cause fort irréaliste, (...)". Il semble pourtant que se soit ainsi que le Mali ait choisi d'agir. **Si la démarche théoriquement ascendante, originale en Afrique de l'Ouest, semble bien pensée et a permis, dans une certaine mesure, que s'opère un libre regroupement de la population des villages, en revanche, la mise en œuvre de cette décentralisation territoriale et politique semble avoir été opérée trop rapidement.** Dans le découpage, au lieu de trancher ou de laisser faire, on aurait pu laisser le temps pour que jouent tous les processus d'intermédiation dans lesquels les Maliens sont habituellement si habiles pour donner des chances supplémentaires d'aboutir à un consensus. Certes, cela aurait duré très longtemps, mais cela n'aurait-il pas été préférable à une situation où le regroupement « forcé » de villages risque de poser d'inextricables problèmes de fonctionnement dans la commune rurale ?

Les problèmes issus du découpage :

Les motifs de refus des découpages proposés reposent essentiellement sur les considérations ci-dessous :

- **la diversité ethnique** emprunte des rapports de domination hérités de l'Histoire. En effet, nulle ethnie ou clan ne peut accepter d'être rattaché à une commune dirigée par ses « esclaves »

⁶⁰ la décentralisation est souvent associée au seul découpage communal.

historiques. Tel est le cas, par exemple, des Peuls et Rimaïbés, des Soninkés et Bambaras ou des Peuls et Bambaras ;

- **l'antériorité territoriale.** Des villages souches ou villages plus anciennement installés ne se rallieront pas à un groupe plus important de « nouveaux » villages.

Ainsi, il n'aurait pas été accepté par les "nobles" KEITA (des actuelles communes rurales de Djidian et Souransan-Toumoto) que des villages peuplés de bambaras COULIBALY, mêmes immigrés de très longue date, constituant l'actuelle commune rurale de Saboula, puissent faire partie de la même entité communale qu'eux. Dans ce cas précis, les facteurs de différence ethnique et d'antériorité territoriale se conjuguent ;

- **l'origine**, notamment géographique : une population qui se revendique du même père fondateur. Ainsi, il est écrit dans le document PGRN 1999, à propos de Bendougouba que : " Des liens historiques ont motivé l'appartenance des 17 villages à la même commune." et d'ajouter en guise d'explication que les fondateurs de tous ces villages viennent presque tous de Kita.

- la **volonté d'émancipation.** En effet, certaines localités ont vu dans la « communalisation » l'occasion de s'affranchir partiellement de la tutelle administrative de leur chef lieu d'Arrondissement, duquel elles étaient satellitaires. BERIDOGO, B. 1998 montre ainsi comment, dans la Région de Sikasso, la décentralisation a "été pour Zegoua une aubaine ; l'occasion de secouer le joug de Kadiolo, de faire valoir sa différence." C'est, à des degrés divers, le cas de l'ensemble des communes du Cercle de Kita dont le chef-lieu n'était pas celui de l'arrondissement.

- la mauvaise compréhension de la décentralisation, comme évoqué précédemment.

Certaines alliances sont donc possibles ; d'autres sont interdites. En bref, au-delà des critères rationnels et techniques de regroupement, il y a, dans le milieu rural malinké de Kita :

- des villages-pères et des villages-fils,
- des villages autochtones et allochtones,
- des villages de "nobles" et des villages d'anciens captifs,
- des villages d'"hommes de pouvoir" et des villages d'"hommes de terre" ;

et tous ces villages peuvent très difficilement accepter de se voir grouper et considérer comme des composantes égales d'une même entité communale.

Certains villages revendiquent jusqu'à présent leur indépendance face à des communes auxquelles ils ne se sentent pas appartenir.

Les principaux motifs de contestation en sont (par ordre de fréquence) :

- le choix du chef-lieu, lui-même cachant souvent une volonté séparatiste d'une partie de la commune,
- le rattachement des villages et hameaux,
- la représentation des villages dans le conseil municipal, ce qui est parfois dû à la mauvaise compréhension du système de la représentation proportionnelle. Nous avons notamment relevé ce cas dans les communes rurales de Senko et de Souransan-Toumoto.

Découpage et viabilité de l'entité communale.

Certains villages refusent de se reconnaître comme éléments d'une commune rurale. C'est, par exemple, le cas du village de Samantan, dans la commune rurale de Djidian, qui n'a jamais accepté le découpage réalisé. La principale raison de cette fronde est clanique. En effet, comme on peut le voir sur la carte n°12 page 174, les fondateurs du village de Samantan sont des TOUNKARA venus du village de Nanakoto (dans la commune voisine de Namala), alors que la majorité des villages de la commune de Djidian sont dominés par le clan KEITA. Ce facteur clanique et social lié à l'origine des fondateurs et à la parenté se manifeste par la contestation du choix du chef lieu de commune et par le refus des villageois de Samantan de voter et de payer leurs impôts dans la commune rurale de Djidian. D'autres facteurs secondaires interviennent, comme les habitudes de fonctionnement social : la proximité géographique du bourg de Bangassikoto ainsi que la présence d'une rivière, formant une frontière naturelle avec l'essentiel des villages de la commune de Djidian.

A l'inverse, à Tambaga, où l'origine historique, sociale et surtout ethnique des communautés villageoises est beaucoup plus homogène, et où, ce qui y est lié, le découpage s'est réalisé sans contestations ni revendications sérieuses, il n'y a pas de villages « frondeurs ». Le fonctionnement de l'entité communale y est donc bien meilleur : le taux de participation différentiel aux élections communales de 2004 est révélateur de cet état de fait : il est de 54,3 % dans la commune rurale de Tambaga, contre seulement 38,1 % dans la commune rurale de Djidian.

TOURE, L. et al., 2003 nous rapportent que, dans le Cercle de Niono, le découpage communal, largement composé par l'Administration, a engendré beaucoup de problèmes : "La commune de Pogo est restée paralysée par les conditions de sa création, n'a rien réalisé et les dissensions entre villages ont été reproduites au sein de l'équipe communale. (...) Pogo est restée une mairie fantôme, minée par un pouvoir traditionnel fort soutenu par l'administration et les partis politiques,". De plus, on constate un faible niveau de recouvrement de la fiscalité dans le Cercle : 40 % en 2001 avec une chute de ces recettes d'année en année. Lorsque le découpage a été l'objet de multiples controverses se soldant par une décision administrative imposée et donc non consensuelle, comme à Djidian ou Yognogon, la commune rurale et ses élus souffrent de leur manque de légitimité. Ainsi, le clan du chef de village de Berenianka refuse de reconnaître son rattachement à la commune rurale de Yognogon, ce qui se traduit, par exemple, par un non acquittement des impôts. En 1999, ce village a boycotté les élections communales. Il s'ensuit de nombreux cas d'incivisme fiscal (Kofeba,...), de non participation au vote (Kofeba, Badia,...), voire d'interdiction au maire de pénétrer dans le village.

Dans le Cercle de Kita, nous avons observé de très nombreux cas de villages, rattachés d'office à une commune à laquelle ils ne souhaitent pas se joindre, qui refusent de participer au processus électoral et de payer leurs impôts. Ainsi, jusqu'en 2005, la commune de Souransan-Toumoto, créée *ex nihilo* par la loi, ne fonctionne pas correctement : démission de conseillers, boycott du recouvrement des impôts, etc. BERIDOGO, B., 2002 cite également le cas de villages bambaras enclavés en pays soninkés dans le cercle de Diéma à qui on a refusé la création d'une commune.

Enfin, nous avons remarqué que l'appartenance à un même kafo ancestral, comme c'est le cas dans les communes rurales de Tambaga et de Kouoro, constitue un facteur favorisant la cohérence et la viabilité communale. La plus ou moins grande homogénéité consensuelle de l'entité communale rejaillit donc de manière importante sur son fonctionnement. Dans tous les cas, on voit que **les modalités du découpage conditionnent** la plus ou moins rapide construction collective de la

conscience des hommes d'appartenir à une même entité, c'est-à-dire qu'elles déterminent considérablement **la viabilité du fonctionnement communal des jeunes communes rurales**.

Les modalités de ce découpage n'aboutissent donc pas toujours à la constitution de territoires homogènes et stables. Les insatisfactions et revendications, déjà nombreuses en 1996, perdurent. Certes, il apparaît normal qu'une réforme aussi novatrice, dans un délai raisonnable, laisse apparaître des problèmes de fonctionnement ; mais le géographe y remarque l'absence de la question foncière. A-t-elle été éludée du processus de constitution communale pour permettre la célérité de sa mise en œuvre ? Aurait-il été préférable, réalisable et même possible, de s'attaquer de front à la question foncière au Mali dans le cadre de la création des nouvelles collectivités territoriales ? C'est ce que nous allons à présent étudier.

FONCIER, LIMITES ET DECENTRALISATION

Des collectivités territoriales sans territoires !

Comme au Sénégal où la loi ne définit que les villages administratifs appartenant à la "communauté rurale", **la commune rurale malienne n'est constituée que par la liste des villages⁶¹ administratifs qui la compose**. Ainsi, le territoire administratif de la commune rurale de Tambaga est composé, non pas d'un territoire délimité, mais d'une liste de dix villages. De même que les Arrondissements ne sont constitués que d'une liste de villages administratifs (et les circonscriptions administratives « Cercles » d'une liste d'arrondissements, et les Régions d'une liste de Cercles), la Loi n°96-059 du 04 novembre 1996 portant création des communes n'a fait que répartir ces villages entre les communes nouvellement créées.

Ensuite, chaque village possède des « *bougou* », hameaux ou groupements d'habitations qu'on lui sait rattachés historiquement et socialement. Mais on se trouve déjà là dans le domaine du « non dit » par la loi, celui dont la gestion est implicitement laissée à la discrétion des encadrements paysans. En 2007, **les communes rurales⁶²**, tout comme la plupart des collectivités territoriales du Mali, **n'ont pas de limites précises**. Pourtant, le processus de décentralisation prévoyait initialement qu'une délimitation territoriale soit opérée dans le cadre de la constitution des communes rurales. Ainsi, la Loi N°93-008 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, précise, en son article 2, à propos des collectivités territoriales que : " la loi de création fixe leurs limites territoriales et leurs noms." Trois ans plus tard, l'Assemblée Nationale, en sa séance du 26/09/1996, **remplace le terme "limites territoriales" par celui de "ressort administratif"**, ce qui fait l'objet de la Loi n°96-056 du 16 octobre 1996. Cette modification des termes est lourde de signification quant à l'attitude du Gouvernement à l'égard de

⁶¹ figurant dans la Loi n°96-059

⁶² A l'inverse de certaines communes urbaines qui ont une limitation territoriale précise.

la question foncière dans le cadre du découpage territorial. Confronté à l'épreuve du terrain (GLEM, CLD,...) et prenant conscience des difficultés énormes, voire de l'impossibilité de réaliser une délimitation territoriale dans un délai court permettant de voter la loi constituant les nouvelles communes, **le Gouvernement a donc clairement remis à plus tard cette lourde tâche**. Ainsi, cette Loi n°96-056 énonce que " Une loi fixe les limites des Collectivités Territoriales." Douze années plus tard, on semble être encore loin de cette hypothétique fixation de limite. Il faut donc constater que **la mise en place des communes rurales s'est réalisée sans clarification de la question foncière**. Par rapport à l'ambitieux objectif initialement affiché dans le cadre de la réforme de décentralisation, et devant l'ampleur colossale de la tâche, il y a donc eu, de la part du Gouvernement, un changement de cap. Est-ce l'illustration d'un manque de courage politique ou bien plutôt celle d'un réalisme pragmatique ? **Réaliser une délimitation foncière dans le cadre de la décentralisation était-il envisageable ?**

Village et hameaux

Nous avons vu que ce qui distingue un village d'un hameau est sa reconnaissance administrative. Dans notre région d'étude, certains « hameaux » permanents comptent parfois 300 à 500 personnes. C'est le cas de Bandoma, hameau du village de Kabe, dans la commune rurale de Djidian, qui, aujourd'hui, dépasse démographiquement son village-souche. A l'inverse, certains « villages » administratifs, comme Kabe, ne comptent que 100 à 200 habitants. L'esprit rationnel du technicien occidental serait alors tenté de créer des dispositions légales permettant de transformer un hameau en village dès lors qu'il atteint un poids démographique suffisant. Cela lui conférerait une existence administrative lui permettant, par exemple, qu'y soit installé un bureau de vote lors des élections (réduisant ainsi les distances parfois importantes qu'ont à parcourir des citoyens ruraux).

Toutefois, lorsque l'on se penche sur cette distinction, on remarque que cette démarcation entre hameau et village, qui existe depuis la colonisation, n'est pas dénuée de fondement. Si l'administration coloniale a procédé à la reconnaissance des groupements humains existants à cette époque, il semble qu'elle ait dû également, pour éviter l'agitation sociale, tenir compte des revendications des encadrements paysans qui réclamaient une distinction en fonction des réalités sociales et historiques. **Un hameau est donc hameau parce qu'il dépend de tel ou tel village-père** (administratif). Historiquement, ce sont des habitants issus de ce village qui ont créé le hameau de culture selon un processus précédemment décrit. L'ériger en village sur simple décision administrative bouleverserait l'organisation et le fonctionnement du système d'encadrement paysans et engendrerait donc de sérieux troubles sociaux. Par exemple, il ne pourrait y avoir de chef de village à Bandoma puisque le chef de village (qui exerce ce droit sur ce hameau) est à Kofe. On comprend alors mieux les raisons pour lesquelles Bandoma, entité géographique et fonctionnelle autonome, ne peut en aucun cas prendre son "indépendance" sociale vis-à-vis de son village-père : Kofe.

Les "commandants"⁶³ d'arrondissements colons puis maliens qui, sans chercher à comprendre les logiques d'encadrement de ce milieu humain, auraient cherché à bouleverser cet état de fait,

⁶³ on appelle encore aujourd'hui les sous-préfets sous leurs anciennes dénominations : « commandant », « chef d'arrondissement » ou « délégué du Gouvernement ».

auraient probablement dû faire machine arrière. Ici encore, l'Administration de l'Etat préfère le *statu quo* plutôt que d'avoir à gérer les mouvements de contestation sociale qui en résulteraient. Les élus communaux, plus emprunts des logiques paysannes, en sont encore davantage conscients que l'Administration.

A qui "appartiennent" les hameaux ?

Certains hameaux sont revendiqués par plusieurs communes. Certains sont situés à des dizaines de kilomètres de leur village (administratif) d'origine et en sont même parfois géographiquement séparés par une autre commune, mais leur population se sent appartenir, vote et paye ses impôts à la commune à laquelle est rattaché leur village d'origine. Malgré la discontinuité territoriale, il en va pour elles d'une évidence indiscutable. A propos des impôts, MARIE, J. 1993 constatait déjà que : " La pratique qui consiste à continuer de les payer dans sa localité d'origine malgré un départ remontant parfois à un grand nombre d'années est chose courante." C'est par exemple le cas des deux hameaux de Djidian : Camarala ou Dogofili, sortes d'enclaves dans la commune de Namala, situés à une quarantaine de kilomètres du village de Djidian dont ils sont issus et se réclament, d'où ils sont recensés, votent et payent leurs impôts. Selon LIMA, S., 2003, "**Le passage de l'espace relationnel au territoire institutionnel pose problème**, dans la mesure où **la proximité spatiale ne recouvre que partiellement le tissu des liens qui fondent les espaces sociaux**, caractérisés par leur ouverture et leur fonctionnement réticulaire (...) Les limites sociales précèdent les limites territoriales et ne s'inscrivent pas forcément dans le sol." A ce propos, ce même auteur cite le cas d'une population à cheval sur l'espace communal et l'espace social. Ainsi, la commune de Dombia (dans le Cercle voisin de Kenieba) ne comprend que cinq villages administratifs mais 92 hameaux (dont seulement une quarantaine sont situés sur le "territoire" communal tel qu'on pourrait grossièrement se le représenter à partir de ses villages administratifs). Dans ce cas, que l'on peut retrouver à moindre échelle dans la commune rurale de Djidian, il n'y a pas une bonne correspondance entre champ social et territoire. Le critère de libre regroupement ne peut être respecté lorsque des hameaux s'installent à des dizaines kilomètres de leur village-père. Dans ce cas, une limite apparaît davantage comme un cloisonnement qui fracture des espaces sociaux homogènes. **Dans tout ce processus complexe de construction spatiale de nouvelles collectivités territoriales, le lien social est apparu prépondérant sur le lien spatial.**

Pour lors, l'Etat n'intervient pas. Il semble préférer ne pas s'attaquer au problème du foncier plutôt que de devoir reconnaître ces enclaves territoriales, ce qui mettrait en évidence les lacunes et les limites du découpage administratif qu'il a piloté. Prisonnier d'une logique technique compartimentée et simplificatrice de l'espace, l'Etat semble donc avoir totalement **occulté ou passé sous silence le problème lié à l'éloignement géographique de certains hameaux.**

Pour accélérer la prise de conscience et l'acceptation des nouvelles entités décentralisées, **l'Etat devrait-il accepter de se replonger dans une périlleuse remise en cause du découpage ?**

Il semble actuellement hésiter, même s'il n'a, pour le moment, fait qu'enregistrer les doléances sans y donner de suites. Ainsi, LIMA, S., 2003 rapporte que la DNCT a reçu 114 demandes (contestant le découpage administratif) de 1997 à 2001. Selon L'Essor du 19/05/2003, "**il existe au niveau du MATCL 80 demandes de création de communes et 75 demandes de rattachement à d'autres communes**". En 2006, selon un agent de la DNCN, ce chiffre aurait dépassé les deux cents. Le seul Cercle de Kita en aurait déposé une trentaine (contre 12 en 2001 selon LIMA, S. 2003). Il s'agit essentiellement de demandes de changement de chef-lieu et de créations de communes.

Selon le document MATCL-DNCT, 2002, "la Direction Nationale des Collectivités Territoriales a effectué des missions dans toutes les régions pour examiner sur place avec les autorités administratives et politiques l'ensemble des cas soumis. Elle a produit sur la base des résultats issus de ces rencontres un rapport détaillé pouvant servir de document de référence pour la résolution définitive de ces contestations." Comme le prévoit la Loi-cadre n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la Loi n°96-056 du 16 octobre 1996 en son article 2 : " Les collectivités territoriales sont créées, supprimées, scindées ou fusionnées par la loi. La loi de création fixe leur ressort administratif et leur nom. **Le changement de nom et la modification de ressort administratif sont fixés par la loi**". Le Code des collectivités territoriales (Loi N°95-034 du 12 avril 1995) en son article 85, précise que le Conseil de Cercle donne son avis "sur les propositions de fusion, de scission et de modification des limites du Cercle et des communes qui le composent". On peut donc supposer que ces demandes seront examinées dans leur ensemble et que des modifications seront approuvées et votées par l'Assemblée Nationale.

En juin 2005, le HCCT (Haut Conseil des Collectivités territoriales), qui, jusque là était plutôt demeuré très discret, pour ne pas dire absent, du fonctionnement institutionnel, se saisit de ces doléances. Le passage ci-dessous est un extrait du quotidien national l'Essor n°15465 du 02 juin 2005 à propos de la première session ordinaire du HCCT au titre de l'année 2005 : "Examinant les contentieux liés au découpage territorial, les membres du HCCT ont constaté la complexité du problème et **demandé, par conséquent, la relecture de la Loi n° 96-059 du 4 novembre 1996 portant création des communes**. Cette relecture de la loi devra être, ont-ils préconisé, assortie de mesures d'accompagnement portant sur la sensibilisation, l'information et la médiation entre les collectivités concernées. La session du HCCT a souhaité également que la création de nouvelles communes repose désormais sur des critères rigoureux. Elle a, dans la foulée, recommandé des mesures visant à corriger les inadéquations du découpage territorial actuel."

Pour l'instant, l'Etat n'a pas répondu à ces revendications territoriales (hormis, on l'a vu, le cas particulier de la création de quatre communes rurales concédées au septentrion malien). TOURE, L. et al., 2003 déplorent également que les doléances issues de mécontentements et de problèmes de fonctionnement dus au découpage n'aient pas été traitées par l'Administration. LIMA, S., 2003 rapporte qu'en la matière "le mot d'ordre est : poursuivre les réflexions sur le problème et maintenir le *statu quo*." Cela nous a été confirmé par les propos d'un haut responsable du MATCL lors d'un atelier du réseau RLD tenu en début 2004 ; propos que l'on pourrait résumer ainsi : **l'Etat préfère "gérer le statu quo" plutôt que s'atteler à des négociations qui s'annoncent bien difficiles et**

qui pourraient perturber la paix sociale. BERTRAND A. et al., 2005 remarque également que " Les responsables des pouvoirs publics sont généralement incités à avancer avec la plus extrême prudence par peur des réactions possibles face à des réformes touchant au cœur et à la structure de la construction sociale."

Ces renégociations s'avèrent d'autant plus complexes que l'article 16 du Code des collectivités territoriales (Loi N°95-034 du 12 avril 1995) énonce que le conseil communal "est obligatoirement consulté pour la réalisation des projets d'aménagement (...) sur le territoire de la commune, ainsi que pour la fusion, la scission et toute modification des limites de la commune." Or, il semble improbable que les différents conseils municipaux des communes concernées par les modifications territoriales rendent un avis consensuel sur ces questions foncières.

La question du découpage territorial des communes rurales implique celle de la délimitation foncière. **Fallait-il ou faut-il délimiter physiquement les territoires ?** Cela constitue-t-il un préalable nécessaire au bon fonctionnement des collectivités territoriales décentralisées, ou, au contraire, cela le rendrait-il impossible ? Pour répondre à ces questions, il nous faut saisir le sens que la population accorde à la notion de limite.

Faut-il délimiter ?

On a vu précédemment que le domaine des communes rurales n'est pas défini avec précision. Est-il indispensable que l'Etat approfondisse le découpage en procédant à une délimitation territoriale précise de toutes les collectivités territoriales ?

► On peut penser que oui si l'on considère que la bonne gouvernance d'une collectivité territoriale sur un domaine implique que ce dernier soit précisément connu et reconnu par tous ses concitoyens.

Les outils d'enregistrement (cadastre, PFR,...) pourraient certainement s'avérer utile en milieu urbain et périurbain pour freiner la spéculation foncière, voire même en milieu rural dans certains cas particuliers. Ainsi, PELISSIER, P., 2002, propose de fixer les limites externes du finage, pour stopper l'accaparement du foncier, en transformant le « terroir, emprunte agraire et espace social à géométrie variable, en finage, territoire et cadre de vie aux limites précises et juridiquement reconnues. ». En effet, attribuer un territoire officiellement reconnu au village paraît positif en cas de contestation territoriale entre village voisins ; mais faut-il le délimiter physiquement ?

Citons deux exemples rencontrés à Kita et qui illustrent les problèmes engendrés par cette « a-territorialité » communale :

- En 2003, Sibikili et Boudofo, deux communes rurales périurbaines, arguant du fait que les usines des sociétés CMDT⁶⁴ et HUICOMA sont implantées sur leur territoire, ont soudainement réclamé leur part de la substantielle « patente », c'est-à-dire des 60 % de taxe professionnelle qui sont annuellement versés aux communes par ces sociétés. Soutenues "en haut lieu" et devant l'impossibilité d'établir avec précision les limites communales, ces deux communes rurales ont partiellement obtenu gain de cause, puisque l'Administration a habilement arbitré en imposant à la commune urbaine de Kita de partager ces recettes entre les trois collectivités territoriales, mais au

⁶⁴ Le site CMDT de Kita, situé à 7 km au nord du centre ville, s'étend sur une vingtaine d'hectares.

prorata du nombre de leur population respective. Cette **décision qui semble juste mais approximative est largement due au flou inhérent à l'absence de délimitation territoriale.** Relevons au passage que d'autres communes urbaines ont su prévenir (du moins à moyen terme) ce type de problèmes. Ainsi, la commune de Niono a profité de la "communalisation" de 1995 pour passer du statut de commune urbaine à celui de commune rurale, ce qui lui a permis d'élargir son patrimoine foncier en intégrant les villages satellitaires de la cité.

- Koféba, une commune rurale jouxtant la commune urbaine de Kita connaît bien sa limite Est depuis 2003, suite à un différent l'ayant opposé à sa voisine urbaine qui souhaitait y réaliser un lotissement.

En fait, et on ne s'en étonnera pas, à l'instar de ce que nous avons précédemment décrit à propos des ressources naturelles, **le besoin de limites ne se manifeste que lorsqu'il y a un enjeu fort**, comme c'est le cas dans les environnements urbains et périurbains, où les intérêts de spéculation immobilière⁶⁵ poussent les élus à établir (le plus loin possible) très précisément les limites physiques de leur commune. Les problèmes qui surgissent aujourd'hui à l'interface des espaces urbains et ruraux préfigurent ceux qui pourraient se poser à l'avenir entre communes rurales. Mais **la délimitation en milieu rural ne se fera que lorsqu'il y aura un enjeu fort, matérialisé par des conflits liés à une pression croissante sur une ou des ressources naturelles.** Ces exemples tendent à nous faire penser qu'une délimitation territoriale précise est nécessaire à moyen terme. Pourtant, localement, elle s'opère déjà, comme pour les marchés ruraux de bois de la région de Segou où des blocs (fonciers) supportant les ressources boisées sont définis et physiquement délimités. Cependant, citant le cas d'un village qui a délimité à la peinture les arbres relevant de son domaine de gestion, GAUTIER, D., et al, 2003 montrent comment « l'installation des marchés ruraux de bois de feu a provoqué une exacerbation des sentiments de territorialité villageoise et une radicalisation des règles d'accès aux ressources du "territoire villageois". »

► A l'inverse, de nombreux arguments penchent pour une non délimitation des communes rurales, c'est-à-dire pour le maintien de la situation actuelle.

Celui qui apparaît le plus immédiatement est celui de la paix sociale. Pour l'Etat, il s'agit avant tout d'éviter de ressusciter les vieilles querelles, de ne pas réveiller les tensions et revendications conflictuelles latentes, mais "endormies" par le flou territorial existant entre les communes rurales. Le processus de découpage communal de 1995, qui, dans bien des cas, a nécessité l'intervention autoritaire de l'Administration, illustre à souhait la difficulté des affaires foncières. Au-delà des positions divergentes (et souvent inextricables) des groupes d'encadrements paysans revendiquant la primauté de droits organisationnels sur des espaces, objets de conflits, **n'est-ce pas l'acte même de délimitation physique qui est conflictuel en milieu rural ?**

Des problèmes ont également émergé lors de la délimitation foncière des massifs forestiers exploités par les SRGB. Les lois forestières ont, elles aussi, soigneusement contournées les problématiques foncières. Toutefois, une exploitation contrôlée ou orientée nécessite la délimitation préalable d'un massif forestier. HAUTDIDIER, B., 2001 et GAUTIER, D. et al. 2003 dépeignent comment **ce marquage de droits particuliers sur l'espace engendre, d'une part, des conflits entre communautés villageoises distinctes et, d'autre part, des bouleversements dans**

⁶⁵ Lire à ce sujet les travaux de Monique BERTRAND.

les rapports de forces intra villageois entre groupes et entre individus. Concrètement, ces auteurs montrent comment la délimitation (non respectée) d'aires de prélèvement de la "brousse" ravive des tensions entre villages et surtout comment un clivage se crée entre autochtones (jouissant de droits exclusifs) et arrivants plus récents, ces derniers tirant leur pouvoir de l'exploitation contrôlée de la ressource boisée, activité dévalorisée par les autochtones, ainsi que d'une meilleure maîtrise du courtage des projets. Pour GAUTIER, D., et al, 2003 : " les rapports aux ressources et aux territoires qui les portent vont changer du simple fait qu'un bout d'espace est soudainement dévolu à une exploitation par un groupe particulier d'acteurs." Si, dans la commune rurale de Zan Coulibaly, l'opposition autour du contrôle du marché rural de bois se cristallise plutôt entre autochtones et allochtones, nous verrons, notamment à propos des AV cotonnières, que, dans la région de Kita, elle se manifeste plus souvent entre aînés et cadets.

Sur la notion de limite :

Pour LIMA, S., 2003 : « L'enfermement n'est pas dans la nature spatiale des sociétés". Ainsi, **les limites entre les espaces villageois "sont davantage vécues par les populations comme des lignes de contact et d'ouverture plutôt que des lignes de rupture et de cloisonnement". Dans la logique paysanne, les limites trouvent bien plus leur sens en terme de lieux d'interface plutôt que de lignes de séparation.** Elles sont floues mais pourtant, le plus souvent bien connues, mêmes lorsqu'elles ne sont pas matérialisées par un point visible (arbres, rochers,...). De plus, ces limites sont fluctuantes. **Elles évoluent** au contact, sous l'influence des champs de force voisins. Elles sont l'objet de **négociations**, sont le fruit d'un consensus et leur matérialisation, d'un **équilibre instable. La frontière se présente comme une interface intégrée dans un processus qui fait du territoire un espace de négociation sociale**, et non pas une surface à découper ».

LIMA, S., 2003 écrit aussi que les limites: " garantissent un lien, une interdépendance qui sous-entend des questions de statut social, d'alliances historiques (...) Le propre des constructions spatiales est dans leur mouvement, leur mobilité, dans la mesure où **les formes spatiales sont en interaction avec les formes sociales, elles-mêmes en mouvement** (...) Comme la terre, les limites touchent à des questions de mémoire et d'identité que des territoires finis ne peuvent contenir à eux seuls (...) Le passage entre espace et territoire n'est pas un processus linéaire." Et LIMA, S., 2003 de conclure par : "il ne saurait y avoir de limites dans ce mouvement qui fait de l'espace un *continuum*,...".

De même, selon COULIBALY, N. et JOLDERSMA, R., 1991, "il est interdit⁶⁶ de montrer avec précision les limites des terres et du terroir villageois" car **matérialiser physiquement une limite revient à figer le jeu d'équilibre instable et dynamique situant la place de chaque communauté par rapport à la terre.** DJIRE, M, 2001 a montré comment, dans la commune de Sanankoroba, une simple action de délimitation physique par bornage (réalisée par des géomètres de Bamako) d'une parcelle située entre deux finages villageois a ravivé des conflits enfouis et brisé l'équilibre social entre deux communautés. Selon KHOUMA, 2000, au Sénégal également, "la délimitation des terroirs a suscité un lever de bouclier de la part des pouvoirs traditionnels".

⁶⁶ comprendre "interdit" comme inhabituel, inconcevable, intolérable du point de vue des logiques paysannes.

La « boule de feu » du foncier.

On a précédemment déploré que l'Etat ait élaboré les textes sur les ressources avant ceux sur le foncier. Traiterait-on de gestion des ressources naturelles pour ne pas aborder directement la gestion du foncier ?

On se rassure en se disant que la gestion des ressources naturelles constitue une porte d'entrée, c'est-à-dire une façon d'aborder la question foncière. Néanmoins, on peut se dire que la démarche s'apparente à tenter de faire pousser un beau gazon sur une surface mal préparée : terre pleine de pierres, terrain à la topographie irrégulière, ... Dans ces conditions, le résultat risque de ne jamais être à la hauteur des espérances. En effet, on a précédemment montré que la gestion foncière et la gestion des ressources naturelles relèvent d'instances et de droits paysans distincts. Les assimiler dans un certain flou risque donc de rendre rapidement caduque les entreprises des projets de développement. Nous pensons que l'approche par les pratiques de gestion des ressources naturelles proposée par certains projets de développement permet d'éviter d'aborder directement les questions liées aux droits fonciers, sujet trop sensible pour favoriser la concertation. Si l'Etat et les projets de développement mettent tellement l'accent sur les ressources naturelles et semblent parfois entretenir un certain flou entre les ressources naturelles et le foncier, y compris dans les textes de lois, c'est probablement parce qu'il est trop délicat de pénétrer de front la question foncière. Tous les intervenants semblent donc éviter la question, pourtant centrale, du foncier.

Concernant les gesticulations étatiques autour du « malaise » de la question foncière, les non dits et l'ambiguïté de l'attitude de l'Etat traduiraient plus son incapacité à trouver une solution adéquate qu'une réelle volonté d'occulter la question. Nous aurons l'occasion de vérifier cette hypothèse à propos des transferts de compétences. Dans la réforme de décentralisation comme dans les précédentes, **l'Etat n'a pas voulu s'attaquer de front à une réforme foncière qui heurterait les logiques paysannes, tant les aspects de droits organisationnels fonciers sont délicats et potentiellement générateurs de conflits sociaux.** Ni l'Etat (voir le découpage, la non territorialité des communes rurales), ni les projets de développement (à l'exception de quelques uns comme les Plans Fonciers Ruraux) n'ont osé s'y attaquer de front car on sait le problème, très complexe, épineux et potentiellement explosif.

Deux remarques antagonistes nous apparaissent alors :

- Tout d'abord, on se dit que **le fait que l'Etat ne prenne pas le problème à bras le corps compromet l'ensemble des réformes.** Il est incohérent que la décentralisation esquive le foncier, puisqu'il **paraît improbable de transférer à des collectivités territoriales un bien qui n'est pas précisément défini.** L'absence de délimitation rendrait donc quasiment impossible tout transfert foncier. Les deux questions, du foncier et des transferts, sont donc inextricablement liées.

- A l'inverse, on se dit que **si l'Etat, par la réforme de la décentralisation, s'était attaqué de front à la problématique foncière, il n'aurait probablement pas été en mesure de s'en extirper et la décentralisation communale ne serait pas devenue une réalité aujourd'hui.** En effet, s'attaquer frontalement au foncier aurait été, d'une part, **techniquement très difficile** (voir notamment l'expérience des plans fonciers ruraux). De plus, les logiques d'enregistrement impliquent l'inscription des domaines dans le droit foncier positif, ce que les ruraux, dans leur

majorité, refusent, ne reconnaissant pas la légitimité de ce système juridique et craignant, à juste titre, de générer des risques d'appropriation foncière, donc d'expulsion et de perception accrue de taxes.

D'autre part, remettre à plat la question foncière est **politiquement ingérable**, car socialement très perturbateur des logiques paysannes. Si tout transfert foncier aux communes rurales implique préalablement une délimitation précise, on a précédemment montré que cela n'est **socialement pas acceptable**.

Quelles modalités de création de limites ?

On remarque qu'il est cent fois plus commode de tracer des limites (fictives car approximatives) sur une carte (comme l'a fait la MDRI à propos des communes rurales) que de réaliser une délimitation par bornage sur le terrain. Cette dernière génère des conflits alors que la simple représentation cartographique, même grossière, à l'instar des PAT (plan d'aménagement de terroirs), n'est pas considérée par la population comme figeant réellement les espaces. La cartographie peut ainsi participer à la constitution, dans les représentations de la population, des nouvelles entités territoriales.

Les deux premiers quinquennats des communes rurales et, avant lui, les circonscriptions administratives des Arrondissements et des Cercles, sont les preuves que des limites géométriques, mais approximatives et non délimitées physiquement, peuvent être fonctionnelles. Sur le plan du foncier paysan également, on a montré que les limites des finages, de même que les limites à l'intérieur des terroirs (des surfaces foncières gérées par les segments de lignage) sont bien connues sans être délimitées. Il s'agit ici de logiques topocentriques (« autour de » un arbre, un rocher,...). Ainsi, **il semble qu'il puisse y avoir "territorialité" sans "limites" précises et visibles**. La délimitation territoriale apparaît d'autant plus difficile dans notre région d'étude où la ségrégation de l'espace n'est pas réalisée, c'est-à-dire où l'*ager* et le *saltus* ne sont pas séparés.

La matérialisation des limites étant très difficilement conciliable avec les logiques paysannes, il faut une approche innovante, décloisonnée des paradigmes occidentaux. Il apparaît donc nécessaire de sortir des visions dualistes pour en inventer de nouvelles qui soient plus en phase avec le jeu des pouvoirs et des encadrements en présence.

Ainsi, **les limites peuvent naître progressivement**, si besoin est. C'est en tout cas la thèse de LIMA, S., 2003 qui écrit : " Il est probable que les limites communales apparaîtront avec le temps, au fil des plans de développement communaux et qu'à l'installation de réserves foncières à la marge, succèdera une limite de plus en plus nette". Elle rejoint en cela LUQUIAU, C. 2002 qui souligne que la non territorialité inhérente à la mise en place des communes rurales possède des avantages. Elle "permet de ne pas rompre brutalement avec l'usage traditionnel de l'espace", c'est-à-dire que le découpage partiel, tel qu'il a été pratiqué, n'impose pas franchement une délimitation potentiellement conflictuelle et **laisse au temps le soin d'établir les limites d'une nouvelle communauté humaine** décentralisée. Cette méthodologie, même si elle est adoptée par défaut, se trouve en phase avec le fait que la prise de conscience de l'appartenance à un espace (commun) communal ne peut se réaliser que très progressivement. **La limite, même artificiellement créée, peut, avec le temps, participer à générer une entité fonctionnelle**. L'exemple le plus flagrant est celui des Etats d'Afrique de l'Ouest "découpés" par les Etats français et anglais selon des limites qui

ne prennent guère en compte les réalités ethnico-linguistiques. Pourtant, aujourd'hui, après des décennies de fonctionnement, de part et d'autre d'une frontière nationale, force est de constater que les citoyens se sentent appartenir à leur pays de rattachement. Dans les collectivités territoriales maliennes, en cette fin de deuxième mandat, on constate qu'il s'est opéré un **rapprochement à la fois spatial et social**. Au niveau des communes rurales, on peut penser que les enclaves qui apparaissent géographiquement relever d'une commune à laquelle ils ne se sentent pas appartenir, s'intégreront à cette commune ; les liens de solidarités sociales les unissant à leur village-souche s'estompant progressivement au fur et à mesure que le fonctionnement communal de leur région géographique développera chez cette population le sentiment d'appartenance à une entité territoriale commune.

On pourrait ainsi envisager de **laisser aux autorités élues, en concertation avec les encadrements paysans et selon les modes d'organisation des droits sur l'espace de ces derniers, le soin de préciser les limites communales, et ce, au fur et à mesure que le besoin s'en fait sentir. Transférer sans délimiter au préalable semble donc réalisable lorsque, dépassant notre vision occidentale, on se rapproche de celle des encadrements paysans.**

La décentralisation fut d'abord un acte politique permettant de proposer une solution viable au problème touareg. De plus, après avoir vécu plus de deux décennies du pouvoir autoritaire de la Seconde République dirigée par Moussa TRAORE, une partie des élites urbaines aspirait aux idées occidentales démocratique (pluralisme politique, liberté de la presse,...) et économiques. Ces aspirations ont rencontré les plans des occidentaux pour le développement de l'Afrique pour donner un système de décentralisation territoriale à la française, mais où la commune est composée d'un groupe de villages.

Si le modèle de la décentralisation malienne est une « pièce rapportée » de l'Occident, toutefois, pour mieux faire accepter à la population cette profonde réforme de la gouvernance locale, elle leur est présentée comme un retour à un ancien système de pouvoir et, de ce fait, se trouve initialement comprise comme un retrait total de l'Etat. La création des communes rurales, par un processus de découpage à la fois géographique et politique, se présente comme l'aboutissement de la rencontre de deux stratégies spatiales, celle de l'Etat et celle de la population. LIMA, S., 2003 évoque ainsi "une entreprise de fabrication de territoires politiques à la fois par le haut et par le bas." Enfin, l'Etat malien ne s'est pas risqué à instaurer la décentralisation territoriale en s'attaquant de front au foncier rural. Pourtant, SOUMARE, S., 1998 faisait justement remarquer que : " si la démocratie et la décentralisation sont des potions magiques, c'est donc au foncier qu'il faudra l'administrer".

Compte tenu de tous ces aspects, si l'on porte un regard critique sur les modalités de mise en œuvre du découpage des collectivités territoriales par l'Etat malien dans les années 1990, on se dit que **l'option choisie a été la plus efficace en terme de rapport résultat/temps. La création, en moins d'une décennie, de collectivités territoriales qui fonctionnent sur l'ensemble du territoire malien, ne constitue-t-elle pas déjà un succès en soi ?** Les dirigeants de l'époque ont eu l'intelligence d'adopter une démarche pragmatique et dynamique, dosant habilement libre regroupement et fixation administrative, comme en témoigne la révision à la baisse de leur volonté de délimitation territoriale, avec un résultat imparfait, mais satisfaisant car globalement fonctionnel. En fait, s'il y a distorsion entre ce qu'il aurait été logique et préférable de faire (une

construction difficile et très lente de communes par des consensus populaires qui tiennent compte de toutes les composantes sociales et foncières) et ce qui a été finalement fait, **on n'imagine pas comment, en procédant autrement, on aurait pu parvenir à créer des communes rurales fonctionnelles dans un temps aussi court.** La situation obtenue est aussi celle qui était la plus acceptable de manière consensuelle, c'est-à-dire la moins dérangeante pour toutes les parties : paysans, encadrements paysans et étatiques, Gouvernement, projets de développement et IFI. **Renonçant à ses ambitions initiales de délimitation territoriale, l'Etat a donc privilégié la réalisation rapide de la communalisation intégrale de son territoire, repoussant à plus tard le passage obligé de la question foncière.** Le chapitre suivant, qui analyse le fonctionnement des communes rurales, nous permettra de mesurer la pertinence de ce choix.

CHAPITRE 12 :

Fonctionnement de la décentralisation communale

Encadrements élus et encadrements paysans

Le découpage communal et l'élection des représentants locaux ne suffisent probablement pas à garantir la fonctionnalité effective des jeunes communes rurales. En effet, en 1999, les élus des communes rurales n'ont pas les savoir-faire (financiers, administratifs, et opérationnels) pour gérer de manière autonome les collectivités. Pour cela, il faut leur mettre à disposition un dispositif d'appui technique et financier.

Après avoir brièvement décrit ce dispositif, nous pénétrerons dans les coulisses du fonctionnement des communes rurales, en soulignant particulièrement la nature des rapports de force entre encadrements élus et encadrements paysans, notamment en ce qui concerne la gestion du foncier et des ressources naturelles.

La décentralisation communale : des débuts lents et difficiles :

Les collectivités territoriales du Mali : rappel de quelques données de base :

Les collectivités territoriales sont prévues dès la rédaction de la Constitution malienne de 1992, en son article 98 : " Les collectivités s'administrent librement par des Conseils élus et dans les conditions fixées par la loi ". Cela est précisé l'année suivante par la loi-cadre n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales. Selon son article premier, les collectivités territoriales de la République du Mali sont la Région, le District de Bamako, le Cercle et la Commune urbaine ou rurale. Elles sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Le Mali est divisé en huit régions administratives, auxquelles s'ajoute le district de la capitale, Bamako. Il y a 49 Cercles et 703 communes (dont 637 communes rurales et 66 communes urbaines), soit un total de 761 collectivités territoriales en 2004. Le Cercle de Kita comprend 33 communes dont deux "urbaines". Une commune comprend en moyenne une dizaine de villages (administratifs) et une trentaine de hameaux.

La commune rurale

L'article n°1 du Code des collectivités territoriales définit la commune rurale comme une « collectivité décentralisée dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière » composée de villages (selon l'article 2). La Loi n°93-008 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales modifiée par la Loi n°96-056 du 16 octobre 1996 précise, en son article n°2, à propos des collectivités territoriales que : " la loi de création fixe leur ressort administratif et leur nom."

Le maire et les élus :

La photographie n°30 ci-contre, issue de HUMBEY, C., 2003, représente Monsieur Founéké NAMOKO, le maire⁶⁷ de la commune rurale de Tambaga.

Selon l'article n°5 du Code des collectivités territoriales (Loi N°95-034 du 12 avril 1995), le conseil communal est composé de 11 membres pour les communes de moins de 10.000 habitants⁶⁸ (cas de la commune rurale de Tambaga) et de 17 membres pour celles qui comptent de 10.000 à 20.000 habitants (cas de Djidian). Deux⁶⁹ de ses membres sont élus pour siéger au Conseil de Cercle. Il y a trois adjoints au maire (jusqu'à 50.000 habitants).

Le maire est officier de police judiciaire (article 57 du code des collectivités territoriales : Loi N°95-034 du 12 avril 1995) et de police administrative, officier d'état civil, premier responsable de la commune et garant du maintien de la sécurité publique et de la paix sociale sur son territoire.



Les Ressources financières

Jusqu'en 2002, l'aide limitée de l'Etat et le faible taux de recouvrement des impôts locaux, si ils permettent d'assurer le fonctionnement minimum du conseil communal, ne permettent pas les réalisations d'infrastructures concrétisant l'existence de la commune rurale aux yeux de sa population. Nous y reviendrons plus avant dans ce chapitre.

Les Ressources humaines

Le personnel communal

Toutes les communes devraient disposer de secrétaires généraux et de régisseurs afin d'être en mesure d'assurer correctement la gestion communale. Ainsi, l'article 11 de la loi-cadre n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la Loi n°96-056 du 16 octobre 1996, énonce notamment que : " Dans

⁶⁷ reconduit dans ses fonctions en 2004.

⁶⁸ le chiffre de la population pris en considération est celui du dernier recensement administratif.

⁶⁹ pour les communes comportant jusqu'à 20.000 habitants. Article 75 du code des collectivités territoriales (Loi N°95-034 du 12 avril 1995).

chaque collectivité, un secrétaire général est nommé par le président de l'organe exécutif." Pour ce faire, au lendemain de la création de centaines de communes, et en l'absence de fonction publique territoriale, le Gouvernement malien a dressé la liste d'un "vivier" de cadres suffisamment qualifiés pour pouvoir exercer les fonctions de secrétaire général dans les nouvelles communes. Cette liste de fonctionnaires a été diffusée aux élus en 1999-2000 afin de les aider à embaucher leur personnel des mairies.

Toutefois, selon le quotidien L'Essor du 19/05/2003, "300 communes n'ont ni secrétaire général ni régisseur" et L'Essor n°15584 du 22/11/2005 rapporte que près de deux cent communes étaient dépourvues de secrétaires généraux en 2004. En décembre 2003, le rapport du CLO révèle que quatre communes rurales du Cercle de Kita n'ont pas de secrétaires généraux et que deux communes n'ont pas de régisseurs des recettes. Selon I&D, 2004, au niveau national, il y a 2446 agents communaux recensés en janvier 2004, soit en moyenne 3,5 par collectivités territoriales. Leur répartition est la suivante :

- 535 secrétaires généraux (78 % en sont pourvues)
- 501 régisseurs de recettes (73 % en sont pourvues)
- 93 régisseurs d'avances (14 % en sont pourvues)
- 228 secrétaires (33 % en sont pourvues)
- 55 chargés de l'état civil (8 % en sont pourvues)
- Autres : personnel de santé (297), d'éducation (422), autres (315).

A quoi est dû ce déficit en personnel, préjudiciable au bon fonctionnement communal ?

La commune rurale de Bendougouba a eu trois secrétaires généraux différents de 1999 à 2004. Nos cinq années d'étude au contact des communes nous permettent d'avancer quelques pistes à **l'instabilité constatée du personnel communal**.

- On peut penser que le salaire proposé ne compense ni la charge de travail ni surtout le fait d'être en poste dans une commune rurale éloignée de sa région d'origine. C'est en effet dans les communes où ils ont des racines familiales que l'on rencontre les secrétaires généraux en poste depuis le plus longtemps.

- Certains secrétaires communaux évoquent l'ingratitude d'un travail limité à des tâches administratives d'exécution, des élus méconnaissant les missions qui sont celles d'un secrétaire général et lui demandant d'assurer une partie de leur travail, ou bien parfois, à l'inverse, effectuant le travail du secrétaire général en cas d'intérêt personnel dans une tâche particulière.

- Le rapport du CLO Kita du 13 décembre 2003 déplorait "la non motivation des agents communaux dans l'exercice de leur fonction". En fait, il ressort des entretiens avec le personnel communal que cette "démotivation" découle essentiellement des incertitudes et des retards répétés dans le paiement des salaires des agents communaux. Ce fut le cas des secrétaires généraux de Kassaro (démission) et de Tambaga (absentéisme).

Des élus illettrés

On montrera ci-après que les élus n'ont pas souvent les compétences nécessaires à l'exercice de leur fonction, notamment en ce qui concerne la maîtrise de l'écrit. 78 % des personnes interrogées pensent que le mauvais fonctionnement de la commune rurale est dû au manque de « niveau » des élus. En effet, la plupart sont illettrés et n'ont reçu que quelques sessions de formation à la fin de leur premier mandat. A Tambaga, seul le maire est suffisamment

lettré pour pouvoir comprendre un document administratif ! Pour pouvoir gérer les affaires administratives de la mairie, les élus ont donc impérativement besoin de recruter du personnel compétent. Cependant, ils ont éprouvé des difficultés à le recruter et surtout à le maintenir en poste. Par conséquent, les **communes rurales manquent de savoirs faire** financiers, administratifs, et opérationnels ; et, malgré l'important travail d'accompagnement effectué par les CCC (Centre de Conseils Communaux), de nombreuses lacunes et problèmes apparaissent dans la gestion communale.

LE DISPOSITIF D'APPUI TECHNIQUES

Au début de l'année 2000, le Gouvernement de la République du Mali et l'UE signent une convention d'un montant de 49,6 millions d'euros (dont 39 millions proviennent du Fond Européen de Développement) portant sur la mise en place d'un Programme d'Appui au Démarrage des Communes. Deux objectifs spécifiques lui ont été assignés :

- "d'une part le développement des capacités de prestations des nouvelles communes par le développement de la capacité de maîtrise d'ouvrage au plan technique incluant la programmation participative et au plan financier incluant la mobilisation des ressources locales ;
- d'autre part, le renforcement des capacités de planification, de coordination et de suivi de la réforme au niveau central".

Un des points forts de ce dispositif est que huit partenaires financiers adhèrent à un dispositif unique placé sous la direction du MATCL. L'Etat a ainsi su fédérer les initiatives et mutualiser les fonds au sein de son propre programme d'appui technique aux collectivités territoriales.

De plus, il est créé une Cellule de Coordination Nationale (CCN), assurant la coordination des appuis techniques opérés par des Centres de Conseil Communaux (CCC). Cette Cellule est placée sous l'autorité de la Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT) et sous le contrôle d'une Commission Nationale d'Orientation, également présidée par le Ministre de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales.

En outre, il existe des CRO (Comités régionaux d'Orientation) au niveau des régions administratives et des CLO (Comités Locaux d'Orientation) au niveau des Cercles. Animé par le CCC et placé sous la Présidence du Préfet, le CLO de Kita regroupe trimestriellement les représentants de toutes les collectivités territoriales, le Percepteur, auquel on ajoute, à Kita, les représentants de services techniques de l'Etat, des "projets", etc. Au niveau du Cercle, il constitue un espace de concertation multi-acteurs nécessaire et utile, comme l'ont pu être les CLD (Comités Locaux de Développement) jusqu'au début des années 1990.

Le schéma n°5 ci-dessous, issu de KIT 2004, aide à visualiser ce dispositif d'appui technique accompagnant les élus :

Schéma du dispositif d'appui technique

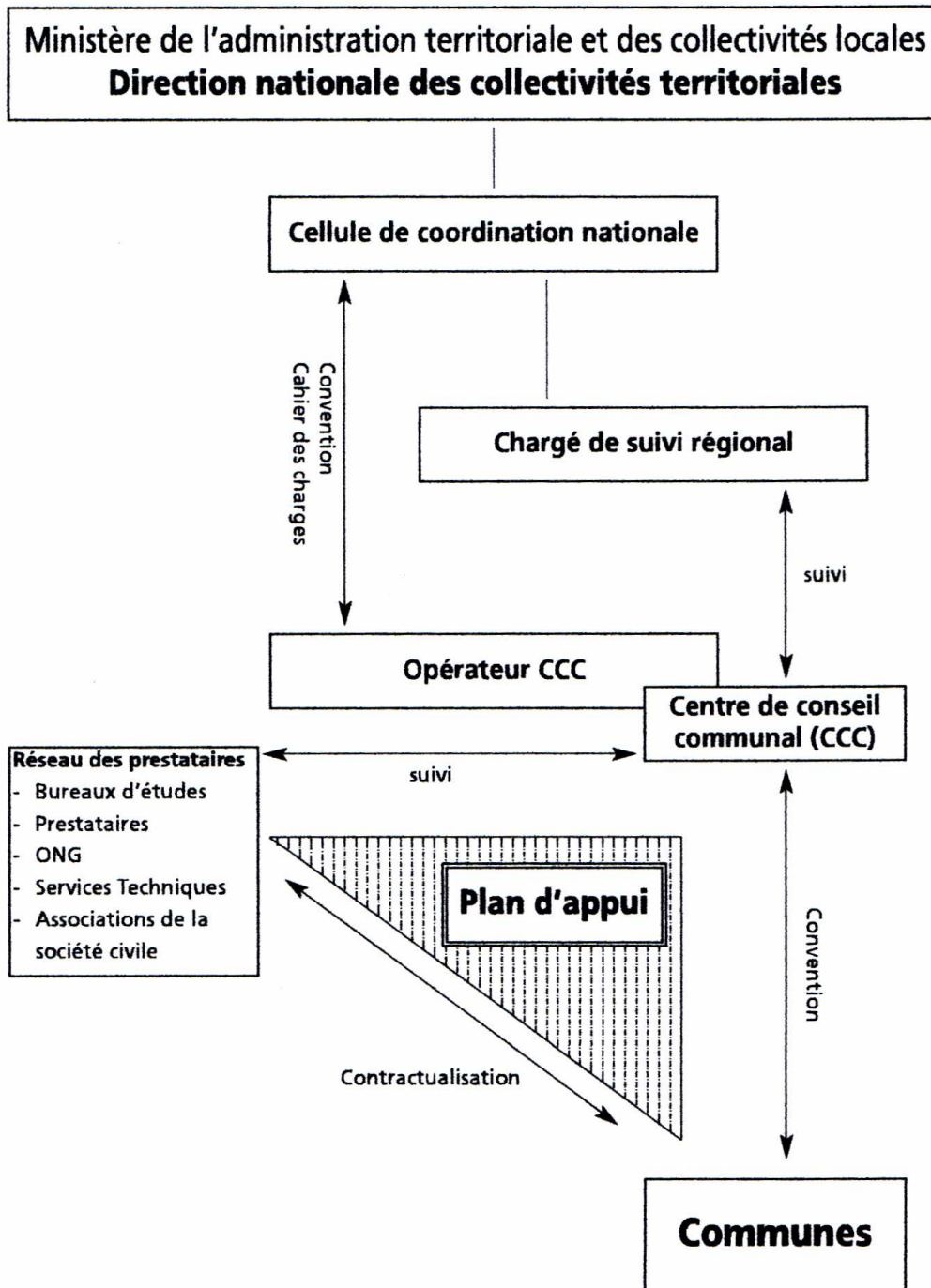


Schéma n°5 : Le dispositif d'appui technique de la décentralisation malienne

Le CCC (Centre de Conseil Communal)

Rôles et tâches :

Pour appuyer les 49 cercles composant le territoire national, il existe au Mali 46 CCC animés par 28 « opérateurs CCC » (dont 10 ONG internationales, 8 ONG nationales, 6 projets/programmes et 4 bureaux d'études) financés par une quinzaine de Partenaires

Techniques et Financiers (PTF) distincts. Pour la région de Kayes, et donc le Cercle de Kita, le bailleur de fonds est l'AFD (Agence Française de Développement) et l'opérateur technique est le CIDS (Collectif d'Ingénieurs pour le Développement du Sahel), un bureau d'étude malien basé à Kayes. D'après I&D, 2004, le coût moyen d'un CCC est de 14.400.000 F.CFA (soit environ 22.000 euros) par an. Initialement destiné à l'appui des 684 nouvelles communes, le CCC a vu ses compétences élargies aux 19 "anciennes" communes urbaines, aux Cercles et à certaines Régions. **Les opérateurs CCC accompagnent, conseillent, forment les collectivités territoriales** et mettent en relation les acteurs. Élément clé du dispositif d'appui technique, le CCC est à l'interface entre les communes rurales et les structures nationales (et régionales) chargées d'accompagner le processus de décentralisation.

Son rôle d'appui aux collectivités se répartit (selon leur cahier des charges) en trois fonctions distinctes :

- ▶ appui à la maîtrise d'ouvrage du développement : appui à l'administration et à la gestion financière des collectivités territoriales, appui au montage des dossiers (notamment de financement pour l'ANICT : Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales), intermédiation avec les prestataires, appui à la passation de marchés publics, etc.,
- ▶ gestion des programmes d'appui des collectivités, en terme de renforcement des capacités et moyennant l'élaboration de plans d'appui à l'échelle de chaque collectivité territoriale : appui à l'élaboration des PDESC (Plan de Développement Economique Social et Culturel qui sont une planification triennale de développement), à la préparation des budgets, etc. ;
- ▶ animation du dispositif d'appui technique aux communes : réseau des prestataires locaux, le CLO et la gestion de la base de données OISE (Outil Informatisé de Suivi-Evaluation).

On peut toutefois déplorer que la concrétisation sur le terrain des appuis aux collectivités territoriales se soit fait attendre. Si le dispositif d'appui technique est officiellement opérationnel dès la fin de l'année 2000, à Kita, ce fut plutôt en fin 2001 ; et les véhicules nécessaires aux déplacements des agents du CCC ne leur sont parvenus qu'à la fin de l'année 2002. Le processus d'appui technique n'atteint finalement sa vitesse de croisière que durant le second trimestre 2003, période à laquelle la CCN dispose enfin de l'essentiel des moyens et des outils lui permettant d'assurer la coordination effective du dispositif d'appui technique.

Un bon bilan.

Selon le rapport de la réunion annuelle de concertation et d'échanges entre les CCC, la DNCT et la CCN qui s'est tenue à Bamako du 21 au 23 juin 2004,

- 259 sessions de formation ont été dispensées aux élus (soit 91.684 personnes formées), avec deux thèmes prédominants : la gestion communale et la maîtrise d'ouvrage,
- 100 % des PDESC ont été réalisés,
- dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage, les CCC ont appuyés 625 dossiers de projets,
- 500 collectivités territoriales, soit 71 % du total ont adhéré au dispositif CCC.

D'après DIAWARA et al., 2004, "les acquis sont incontestables et divers : transferts de savoir-faire au niveau des élus et agents des collectivités permettant à celles-ci d'assumer la maîtrise d'ouvrage du développement communal en terme de planification des actions, d'élaboration des budgets et des comptes administratifs, de mobilisation des prestataires, d'exécution des investissements et en prolongement, évolution de l'environnement local grâce à la réalisation d'un grand nombre d'investissements montrant s'il le faut que la réorganisation du paysage des

institutions locales et l'appui imaginé pour les accompagner ont porté les fruits attendus." Malgré la grande taille géographique du Cercle de Kita, l'appui du CCC est efficace. De l'avis d'un cadre de la CCN, le CCC de Kita est un des meilleurs du pays. Son apport bénéfique est unanimement reconnu par tous les élus. Comme le mentionne un élu de notre région d'étude, "c'est grâce à la formation que nous avons pu faire ce que nous avons fait, alors qu'au démarrage, les collectivités territoriales travaillaient dans l'obscurité, le dispositif d'appui a permis d'apprendre beaucoup de choses qui relevaient de nouvelles manières et procédures qui étaient inconnues avant les élections".

Une preuve supplémentaire de la pertinence et de la réussite du CCC de Kita est que, sur la période 2001-2005, 100 % des collectivités territoriales ont adhérées à ce dispositif d'appui technique, alors que, contrairement au Sénégal voisin, cette adhésion se matérialise obligatoirement par l'acquittement au CCC d'une cotisation annuelle d'un montant de 50.000 F.CFA. Nous pouvons affirmer que, dans le Cercle de Kita, sans l'appui du CCC, principal accompagnateur des communes rurales, les fonds du FICT auraient été peu mobilisés et la maîtrise d'ouvrage communale aurait été peu ou mal exercée, c'est-à-dire que les communes rurales n'auraient pas pu prendre la mesure de leurs tâches et de leurs fonctions.

Un dispositif provisoire... mais reconduit.

La philosophie sous-tendant l'intervention des CCC repose sur la notion de faire-faire, ce qui induit le recours à des prestataires et leur mise en relation avec les collectivités territoriales. Le mandat des CCC est donc lié à l'organisation de l'appui technique aux collectivités territoriales afin qu'elles acquièrent les savoir-faire leur permettant d'assumer les compétences qui leur sont transférées. De part l'accompagnement opéré, l'objet des CCC est de susciter une dynamique leur permettant de s'effacer au profit d'outils maîtrisés et gérés par les collectivités territoriales. Interrogés, *via* un questionnaire en 2004, les élus ont unanimement reconnu la pertinence du dispositif et demandé sa prolongation. L'appui opérationnel des CCC, initialement prévu pour durer trois années (2001-2004), est prolongé par les bailleurs de fond en raison de son efficacité et parce que l'appui réalisé par les CCC était toujours largement nécessaire en 2004. En effet, les communes rurales n'étaient pas encore en mesure de prendre en charge des consultants en lieu et place des conseillers CCC.

Les CCC ne sont finalement supprimés qu'en 2008, partiellement remplacés par des « centres de formation professionnelle et de perfectionnement des élus et personnel des collectivités territoriales », encore appelés CFCT (centres de formation des collectivités territoriales), alors que se prépare la formation d'une fonction publique territoriale.

La planification communale

Chaque collectivité territoriale planifie ses propres activités de développement. En 2001, les communes rurales du Cercle de Kita ont établi une planification triennale budgétisée de leur activités dans un document appelé PDESC (Plan de Développement Economique, Social et Culturel). Cet exercice constitue une étape indispensable à l'obtention des fonds d'investissement de l'ANICT (Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales). Son élaboration se fait selon les étapes d'un canevas standard prédéfini par la DNCT :

- information, sensibilisation, connaissance du milieu,
- identification et analyse des problèmes, identification des besoins des populations,
- hiérarchisation des besoins, définition des objectifs de développement,
- atelier de planification : synthèse communale, budgétisation des actions de développement,
- restitution et validation du PDESC, adoption puis diffusion,

Néanmoins, l'étude de ces PDESC montre qu'ils souffrent de nombreuses lacunes :

► leur élaboration, appuyée par les CCC et validée par l'Administration, devrait être réalisée selon un mode vraiment participatif afin de refléter l'expression de l'ensemble de la population. Pourtant, nous avons constaté que cette "**participation**" était limitée, notamment en raison du mode de consultation choisi : les assemblées villageoises au cours desquelles nous avons expliqué que tous les individus ne peuvent pas prendre la parole. Si les ruraux sont associés à la réflexion sur le diagnostic de la situation de leur commune, c'est donc trop souvent sous une forme descendante et superficielle. A Tambaga, l'examen du PDESC de 2002 fait apparaître que les problèmes liés à la coupe abusive du bois, à la divagation des animaux et aux feux de brousse ont été cités dans la totalité des villages. Mais, après la synthèse communale, ces aspects de GRN (gestion des ressources naturelles) n'y apparaissent qu'en fin de liste et n'ont donc pas été financés. A partir de l'inventaire des besoins, ce sont les conseils communaux qui ont opéré des choix d'investissements prioritaires, choix qui ne reflètent pas toujours fidèlement les besoins exprimés par les ruraux.

► Sur la forme, les PDESC sont **alourdis** par leur cadre méthodologique redondant qui appelle des réponses simplificatrices, du type :

- Potentialités : terres agricoles / forêts ;
- Contraintes : manque de matériel agricole / coupe abusive de bois ;
- Solutions : achat de matériel agricole / sensibilisation et reboisement.

► **Y prédominent largement les constructions et infrastructures physiques**

Le tableau n°27 ci-après nous montre qu'en décembre 2005, au niveau de la région administrative de Kayes, 25 % des projets réalisés (pour un montant de plus de 282,6 millions de F.CFA) grâce au FICT (Fond d'Investissement des Collectivités Territoriales) l'ont été dans le domaine "équipements structures". Ainsi, en terme de réalisations concrètes, la commune rurale de Djidian a investi 68 millions de F.CFA dans le siège de la mairie, les pistes rurales et une école. La commune rurale de Tambaga, quant à elle, a investi 65 millions de F.CFA dans le siège de la mairie (voir photographie ci-dessous), deux écoles villageoises et un magasin de stockage.



Photographie n°31 : en 2003, le nouveau siège de la mairie (à droite), qui contraste avec les cases en terre du village de Tambaga.

Au niveau national, les réalisations accordent une large part (45 %⁷⁰ du montant total du FICT aux niveau national) aux investissements de type infrastructures (bâtiments, voirie). D'après "La Toile" n°23 d'octobre 2004, parmi les 2691 projets ou investissements financés par le FICT (enveloppe 2001-2003), il y en a, au niveau national, 1177 (soit 43,7 %) dans le domaine des équipements d'infrastructures qui sont répartis ainsi :

- 926 dans le secteur des équipements de structure,
- 251 dans le secteur des équipements marchands.

Or, ces équipements sont coûteux. DIAWARA et al., 2004, ont évalué le coût unitaire moyen de ces équipements⁷¹ d'infrastructures à 12,031 millions de F.CFA (soit environ 18 340 €).

Cela est révélateur de la volonté des conseils communaux d'assurer la visibilité de leurs actions par des réalisations concrètes, dans le « dur », et ce, avant l'échéance de leur premier mandat. A ce propos, HUMBEY, C., 2003 écrit : « la construction d'un bâtiment en dur est beaucoup plus voyante que les actions de développement pouvant être menées sur le long terme. Comme beaucoup de ses confrères, le maire de Tambaga a préféré miser sur cette opération "de prestige" pour s'assurer l'adhésion des populations et la popularité en vue des prochaines élections ».

► Sur le fond, les PDESC (des premiers mandats) élaborés en 2001-2002 constituent plus une liste d'infrastructures à réaliser qu'un programme stratégique de développement. Certes, le besoin d'infrastructures est réel (avant 2002, les conseils municipaux se tiennent souvent sous l'arbre à palabre, faute de siège de mairie), mais il ressort nettement de cette première planification communale un manque d'analyse détaillée des problèmes en présence et surtout un **défaut de vision stratégique globale**. IRAM, 2004 observe aussi cette : « logique de

⁷⁰ voir graphique n°23 plus avant.

⁷¹ sur 1005 investissements réalisés

formulation des besoins innombrables, (plutôt) qu'une logique d'élaboration d'un projet de développement communal ». HUMBEY, C., 2003 fait aussi cette remarque : "le Plan de Développement de la commune ne présente pas un programme établi, avec une vision et une stratégie sur une période pluriannuelle. Il s'agit plutôt d'une liste des urgences établie, certes de façon participative, mais sans prise en compte des relations inter-sectorielles, spatiales, entre les différents villages, cela sans même rentrer dans le débat de l'intercommunalité. Les moyens de remédier aux difficultés énoncées restent dans le flou, laissant penser que la commune ne maîtrise pas encore les outils de son développement."

► Y prédominent également les réalisations concrètes dans trois secteurs : **santé, éducation et hydraulique.**

L'étude des PDESC des communes rurales de Tambaga et Djidian réalisés en 2001 révèlent que les deux communes rurales ont hiérarchisé ainsi leurs actions prioritaires : 1) AEP (Alimentation en Eau Potable), 2) santé, 3) éducation. Certes, cela paraît normal puisque l'on sait que les besoins les plus urgents des espaces ruraux maliens se situent dans ces secteurs. Cependant, d'autres financements nationaux sectoriels auraient pu être mobilisés pour ce type de réalisations, permettant ainsi au FICT d'être utilisé pour améliorer le fonctionnement communal : formation des élus et du personnel, achat de matériel,...ou d'être investi dans des domaines, comme la gestion des ressources naturelles, permettant de constituer à moyen et à long terme des recettes pérennes pour le budget communal, elles mêmes indispensables à une plus grande autonomie des collectivités territoriales (actuellement dépendantes des financements externes).

► Une GRN pas assez "rapide" et pas assez "visible".

Bien que les PDESC fassent apparaître que les problèmes de gestion des ressources naturelles sont mentionnés dans tous les villages, après la synthèse réalisée par les élus, ils ne sont pas apparus comme des priorités communales. Leurs impacts à long terme et leur manque de visibilité concrète y sont certainement pour beaucoup. Une preuve en est que la quasi-totalité des mesures de gestion des ressources naturelles envisagées par les PDESC (des quatre communes étudiées) le sont dans le domaine "aménagement et équipement". Ainsi, la réalisation la plus fréquente était le parc à bétail. Là encore, il s'agit donc plus d'investissements physiques que de système de gestion des ressources naturelles à long terme. A leur décharge, il faut cependant signaler que les communes rurales ont dû "tailler" dans le choix de leurs concitoyens pour qu'il rentre dans la "liste des "investissements" éligibles aux fonds de l'ANICT (Décision N°2001-0096/MATCL-S.G-ANICT du 04 juillet 2001).

En 2004, au plan national, 100 % des collectivités territoriales disposent d'un PDESC (contre 9 % en 2001). Selon les données de la base OISE qui intègre le contenu des programmes des collectivités, 24.105 investissements distincts sont compris dans ces PDESC pour un coût global de 278 milliards de F.CFA. En résumé, s'ils ont le mérite d'exister, les premiers PDESC semblent avoir été réalisés trop rapidement, sans associer suffisamment les acteurs externes (allochtones, projets de développement,...). Ils semblent surtout le **résultat d'un exercice nécessaire à la perception du FICT**. Cette occasion qui a été donnée aux élus des communes rurales d'associer la population à l'élaboration d'un projet de développement communal ne semble pas avoir été suffisamment saisie. Il serait intéressant d'étudier, dans les deuxièmes PDESC (élaborés en 2004-2005), quel est le niveau d'intégration des projets de développement des intervenants extérieurs ainsi que la place réservée à la GRN, ces éléments révélant le niveau de prise en main par la mairie du développement global et à long terme de son territoire.

Qui sont les élus ?

Essayons d'établir un profil-type du maire et des élus des communes rurales de notre région d'étude :

- Tout d'abord, **c'est un homme**. C'est en effet le trait le plus marquant. Durant les deux premiers mandats des collectivités territoriales, dans le Cercle de Kita, aucune femme n'a été élue maire ! Au niveau national, en 2003, il n'y avait que huit femmes maires sur 703, et après les élections de mai 2004, elles ne sont plus que quatre. Il n'y a que 20 premières adjointes sur le territoire national. On compte tout de même 704 élues communales. On observe que plus la fonction communale est à responsabilité, moins les femmes y accèdent. En outre, puisque, comme on l'a montré précédemment, la majorité des électeurs sont des électrices, on peut dire qu'au Mali, on pense qu'il faut " Que les femmes votent, oui, mais pour élire des hommes ! ". Même si la surreprésentation masculine est une caractéristique générale de la vie politique malienne et que les femmes sont généralement moins instruites que les hommes, cette observation **conforte notre hypothèse d'une forte corrélation entre les pouvoirs paysans et les pouvoirs élus**.

- Son âge : entre trente et cinquante ans. Les maires des deux principales communes d'études (Tambaga et Djidian) ont une cinquantaine d'années. On remarquera que les premiers maires sont donc plutôt "jeunes", si on les compare aux encadrements paysans et parfois même très jeunes : moins de trente ans. Cela pourrait être interprété comme une différence importante par rapport aux encadrements paysans ; mais les conseillers sont généralement plus âgés que le maire. De plus, les élus de 2004 sont généralement plus âgés que ceux du premier mandat.

Le choix du maire semble relever d'un compromis entre deux critères principaux :

1) L'autochtonité.

Dans le Cercle de Kita, 100 % des maires sont autochtones. **Le maire doit obligatoirement être un "fils du pays"**, c'est-à-dire natif de la commune rurale, et, de forte préférence, issu d'une famille fondatrice et de classe noble. Ainsi, dans la commune rurale de Tambaga, seul un conseiller communal de la commune rurale de Tambaga (du deuxième mandat) n'appartient pas aux deux clans originels DEMBELE et NAMOKO.

De même, les élus sont le plus souvent membres des familles fondatrices qui habitent les quartiers centraux des villages. Si ce ne sont pas directement les chefs de lignages ou de quartiers, généralement âgés et préférant se tenir un peu à l'écart de cette nouvelle politique, ce sont leurs cadets ou des membres instruits de leur lignage qu'ils ont « envoyé » à la mairie. Nous montrerons ci-après comment la constitution des listes électorales et la composition du conseil communal obéissent également aux logiques paysannes. Il semble donc y avoir une forte corrélation entre les encadrements paysans et les encadrements élus. On peut en effet penser que, les compétences de gestion foncière et des ressources naturelles ayant vocation à être transmises aux collectivités territoriales, il est inconcevable pour les ruraux, qu'elles échouent à des « étrangers » où a des personnes qui ne jouissent d'aucune légitimité pour les gérer.

Relevons au passage que le caractère d'autochtonité ne semble guère entaché par le fait que, comme le maire de Djidian (premier mandat), la personne ait passé l'essentiel de sa vie

professionnelle hors de son territoire d'origine. Le maire de Djidian, originaire de Djidian, était ingénieur topographe et travaillait hors du Cercle de Kita. Le maire de Tambaga, originaire du village de Sekokoto (commune rurale de Tambaga) a longtemps été instituteur dans une autre localité du Cercle avant son élection. Ce profil est d'ailleurs valable pour la majorité de la catégorie des "maires instituteurs" présentés ci-dessous. En 1999, certains "notables" de Bamako sont revenus dans leur commune d'origine pour se présenter à l'élection locale. Ainsi, une personne (bien⁷²) née dans la commune, même si elle travaille et réside depuis trente ans hors de sa région natale est préférée au poste de maire à un "étranger" résidant et travaillant dans la commune depuis quarante ans. Cela prouve à quel point **le critère d'autochtonité et d'appartenance aux encadrements paysans de la communauté est privilégié dans le choix du maire**. Pour la population, le fait qu'une personne ait longtemps vécu à l'extérieur de leur territoire, à condition qu'elle y ait conservé des liens réguliers, qu'elle y soit régulièrement revenue, est compensé par le fait qu'elle jouit d'un bagage intellectuel important et de connaissances du monde légal qui lui permettent de réaliser une articulation efficace susceptibles de leur amener des ressources. De plus, ces personnes ont souvent eu l'habileté d'être venu, souvent dans le cadre des GLEM et des CLD, "sensibiliser" leur population à la décentralisation en se présentant à leur avantage comme celui par qui la réforme arrive.

Pour KONE, Y.F., 2002, « on a pu constater que le choix du maire a été déterminé soit par l'appartenance aux groupes du lignage du chef de village, soit à une relation sociale et/ou de parenté suffisamment valorisée. La compétence n'est plus privilégiée. "pourvu qu'il soit un des nôtres devient la règle d'or". C'est ainsi que bien des compétences ont été écartées de la gestion des affaires communales » ; ce qui fait conclure à l'auteur que : « S'il y a au niveau communal la promotion effective d'une nouvelle élite, **le pouvoir n'a toutefois pas changé de main dans sa réalité profonde**." LIMA, S., 2003 cite le cas de la commune de Marena-Diombougou où un "esclave" CISSE est devenu maire, ce qui a suscité de vives oppositions des encadrements paysans et d'une partie de la population. De même, TRAORE, L., 2002 nous rapporte que, dans la commune rurale de Sanankoroba, le maire a dû, "par trois fois, affronter les grands défenseurs de l'autochtonie dans le vestibule des conseils de sages, au motif qu'il a choisi ses adjoints parmi les étrangers.", preuve de la force de l'exigence d'autochtonité chez les encadrements paysans et les ruraux. **Le caractère autochtone est certainement le plus important critère de choix de l'élu communal**, devant celui de l'érudition.

2) Le niveau d'instruction

En général, le maire est un homme nettement plus instruit que la majorité de ses concitoyens. Comme à Tambaga où il était instituteur, il est même souvent le plus instruit de ses concitoyens. Le maire de Djidian (1999-2004) était ingénieur et son successeur est un enseignant du village. Comme on dit au Mali, il faut être un "intellectuel", choisi parmi les "néo"⁷³, c'est-à-dire être alphabétisé ou lettré, et surtout connaître le "monde" légal. Selon le CCC de Kita, plus de 70 % des élus communaux du Cercle de Kita sont alphabétisés, au moins en bambara.

Toutefois, dans le Cercle de Niono, 26 % des élus du premier mandat (1999-2004) étaient analphabètes. En 2005, seuls 6 % des élus de la zone PAD (Programme d'Appui à la Décentralisation de la coopération suisse) ont le baccalauréat. **Si le niveau scolaire des élus est largement supérieur à celui de la population, dans bien des cas rencontrés, leur maîtrise**

⁷² dans le sens issu d'un lignage noble et fondateur.

⁷³ les gens ont adoptés le terme "néo" pour "neo-alphabètes", terme utilisé et vulgarisé notamment par la CMDT.

de l'écrit s'avère insuffisante pour qu'ils soient à même de gérer correctement les affaires communales.

Par ailleurs, il est intéressant de comparer les caractéristiques des maires du premier mandat des conseils ruraux (1999-2004) avec ceux du deuxième mandat (2004-2009). Lorsque l'on regarde le profil (sexe, âge, niveau d'instruction) des nouveaux maires, il ne semble pas y avoir de traits les différenciant fortement. Le projet PAD a pu effectuer ce minutieux travail de comparaison à l'échelle de ses trois Cercles d'intervention : Kolondieba, Yanfolila et Bougouni (situés dans le sud-ouest du Mali, en troisième région administrative du Mali, entre Guinée-Conakry et Côte d'Ivoire), soit dans une région qui possède certains traits (géographiques⁷⁴, ethniques⁷⁵ et culture commerciale du coton) similaires à celle de Kita.

Ainsi, lorsque l'on observe le profil des maires du second mandat et qu'on le compare à celui du premier mandat, on s'aperçoit que leur niveau moyen d'instruction augmente. En zone PAD, le taux des élus alphabétisés est passé de 11 à 18 % entre 1999 et 2005. Quant aux maires, leur taux d'analphabétisme tombe à 2 % après 2004, alors qu'il était encore de 10 % en 1999. Dans cette même région d'intervention, le taux d'élus agriculteurs diminue de 73 % à 64 % entre 1999 et 2005 au profit des catégories enseignants et éducateurs (15 %) et surtout des membres du "secteur privé local" (passé de 5 à 10 %). PAD 2005 résume bien ce que nous observons dans notre région d'étude : " Le niveau de formation scolaire ou formelle n'a pas été un critère très important de sélection politique (ni pour les partis, ni pour les électeurs et électrices), mais savoir lire et écrire est davantage reconnu comme une compétence essentielle pour un/e conseiller/ère communal/e.". Généralement, les maires analphabètes n'ont pu assumer leur tâche correctement et n'ont pas été réélus. Si la population a de plus en plus conscience que la fonction requiert un niveau scolaire minimum, ce critère de choix semble secondaire par rapport à celui d'autochtonité. Plus que tous les autres facteurs, c'est donc bien **la combinaison des facteurs "autochtonité" et "niveau d'instruction" qui détermine le choix des élus ruraux maliens.**

Voyons quelles sont les autres caractéristiques des maires et des élus communaux en général.

● La profession : des maires instituteurs et des maires agriculteurs

LIMA, S., 2003 qui a étudié les profils des maires à l'échelle de la région administrative de Kayes a remarqué que 37 % des maires étaient enseignants et 34 % agriculteurs.

A Kita, ces professions sont encore davantage représentées : en 2003, 41 % des maires du Cercle de Kita sont agriculteurs et 36 % sont enseignants. C'est donc 77 % des élus communaux du Cercle de Kita qui sont agriculteurs ou enseignants !

On retrouve le même profil en région PAD : en 2004, les maires y sont :

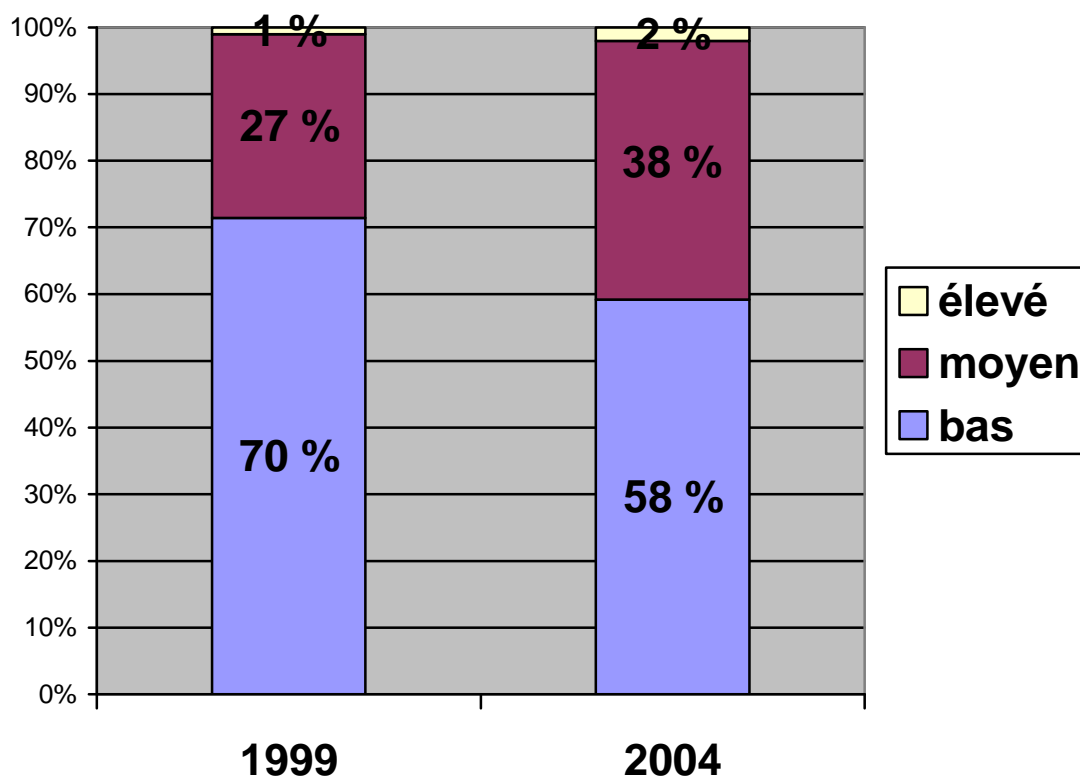
- cultivateurs : 42 %,
- salariés de l'Etat : 32 %,
- du secteur privé 24 % (soit le double de 1999).

● Le niveau économique des élus, déjà élevé⁷⁶ en 1999, est en nette progression, comme le montre le graphique ci-après.

⁷⁴ Situé à environ 400 km de Kita.

⁷⁵ dominée par les Malinkés, avec la présence de Bambaras et de Sénoufos.

⁷⁶ 52 % étaient polygames, signe d'un certain niveau économique.



Graphique n°20 : Evolution du niveau économique des élus de la région PAD entre fin 1999 et fin 2004. Source : PAD, 2005

Le nombre des élus de la région PAD qui se déplacent à pied a diminué d'un tiers. Toujours selon PAD, 2005, En 2004, les nouveaux élus prennent trois fois plus souvent la moto que la bicyclette (contre deux fois en 1999). L'évolution est encore plus marquée lorsque l'on considère les seuls maires : 64 % d'entre eux relevait du niveau économique "bas" en 1999, contre seulement 38 % en 2004. En l'an 2000, PAD écrivait à propos du maire : "vous avez rendez-vous avec lui, il viendra sur un vélo ou une moto". Aujourd'hui, 88 % des maires de 2004 disposent d'un véhicule à moteur (pour seulement 8 %, c'est une voiture), alors que ce taux n'était que de 52 % en 1999. **Il semble donc y avoir une forte corrélation entre le niveau de richesse (lié, comme on l'a montré précédemment, au prestige politique et social dans la communauté paysanne) et l'accession à un poste d' élu.** PAD 2005 confirme : " Un mandat communal est de plus en plus reconnu socialement et perçu comme une source de statut social et de pouvoir." Nous avons également remarqué que la population considère l'élection à la mairie comme un accès à une place dorée plutôt qu'à un poste avec des charges et des responsabilités importantes, cette conception étant héritée de l'histoire des encadrements de la région. En résumé, selon les schémas de pensée de la population, les électeurs élisent un noble (autochtone) et un riche au prestige social déjà grand et qui deviendra encore plus riche et prestigieux après avoir accédé à ce poste. De plus, nous pouvons déplorer que la réalité les conforte parfois dans ce schéma de pensée, lorsque, comme on le soulignera, certains maires s'enrichissent ostensiblement lors de leur passage à ce poste.



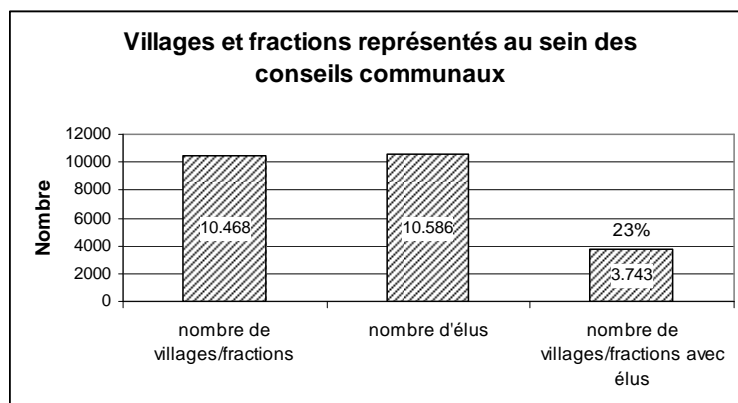
Photographie n°31 : Quelques élus du Cercle de Kita au siège du PAE en mai 2004.

Après avoir présenté la décentralisation communale et le profil des élus, nous allons observer leur en analysant particulièrement leurs rapports avec les encadrements paysans.

La centralisation communale : le « maire du chef-lieu »

"La décentralisation s'est arrêtée à Djidian !" nous a dit un jour un leader paysan d'un village éloigné du bourg centre. HUMBEY, C, 2003 montre comment le projet communal d'aménagement de la mare de Tambaga relève d'un souci de développer d'abord le finage du chef-lieu de la commune. Pour LIMA, S., 2003, "l'existence de liens directs entre le maire et la chefferie du village correspondant au chef-lieu de commune est une réalité." A la manière du chef-lieu d'arrondissement, à défaut de disposer d'une perception claire et d'un sentiment d'appartenance au nouvel espace communal, **les ruraux associent la commune rurale à son chef-lieu**, comme nous l'avons mis en évidence lors de l'étude du découpage communal. Nous avons observé que c'est surtout le cas lorsque la commune est socialement hétérogène et que son découpage a fait l'objet de nombreuses contestations, comme à Djidian. Ceci est renforcé par le fait que, dans la région Kita et contrairement au choix fait dans d'autres régions, comme celle de Mopti, les communes ont généralement pris le nom de leur chef-lieu. Comme à Djidian, le maire est le plus souvent issu du chef-lieu de commune. A Djidian, 64,7 % des conseillers municipaux du deuxième mandat résident dans le chef-lieu communal et 28,8 % résident dans des villages périphériques. TOURE, L. et al., 2003 remarquent que la plupart des élus du Cercle de Niono sont originaires ou résidents des 3 ou 4 principaux villages que compte la commune, et très souvent du chef lieu de commune. En moyenne, moins de 50 % des villages de chaque commune y ont fourni un conseiller communal. Au niveau national, **les élus communaux ne représentent pas, loin s'en faut, la diversité des villages qui composent les**

communes : les élus, et, en premier lieu, le maire, sont fréquemment issus du village qui est le siège de la collectivité. Le graphique n°21 ci-après, issu de DIAWARA et al., 2004, illustre cet état de fait.



Graphique n°21 : Représentation des villages et fractions au sein des conseils municipaux dans la région de Kayes en 2001.

Quelquefois l'influence du maire ne dépasse guère le finage du chef-lieu de commune. Ainsi, à Djidian, l'influence réelle du conseil communal se limite au village de Djidian et aux villages ou hameaux créés à partir de Djidian, soit environ la moitié de la population communale. Un autre tiers de la population, sans se sentir réellement représenté par cet élu, jouent quand même globalement le jeu de la décentralisation. Enfin, il y a des villages où la population considère que, puisque le maire n'est pas un des leurs et qu'elle n'a pas voté pour lui, elle ne reconnaît pas sa légitimité. Cela va de pair avec le découpage communal contesté et le refus du chef-lieu choisi. Ces villageois frondeurs ne payent pas leurs impôts ni ne votent dans « leur » commune de rattachement. On nous a même rapporté des cas de villages où les élus sont *persona non grata* et « interdits de séjour ». Certains maires de la région ont eu recours à la garde nationale (militaires armés de kalachnikov) pour la levée des impôts dans ces villages réfractaires. Certains villages s'excluent donc de l'aire d'exercice du pouvoir communal. Leur appartenance à une commune rurale définie par la Loi n°96-059 du 04 novembre 1996 portant création des 682 nouvelles communes n'est donc pas fonctionnelle.

En outre, l'examen des réalisations du FICT révèle que le chef-lieu de commune reçoit l'essentiel des projets et des financements. S'il est normal d'y construire le siège de la mairie, certaines écoles ou centres de santé auraient pu être davantage délocalisées dans d'autres villages.

Au vu de l'inégalité des villages de la commune rurale dans la représentativité et la participation au conseil communal, ainsi que dans la répartition des premiers investissements communaux, on comprend mieux le pourquoi des querelles qui ont eu lieu pour la désignation du chef lieu. Derrière ce choix, outre les avantages matériels, se cachait un autre enjeu majeur : l'affirmation (notamment légale) du jeu des rapports de pouvoirs de domination et de dépendance entre les lignages et branches de lignage des encadrements paysans.

Les dérives de la gouvernance communale

La décentralisation est perçue comme la « gestion des affaires locales par les élus ».

Au Mali, le mot « affaire » est trop souvent employé pour désigner la gouvernance locale des communes rurales. Si, en malinké, le mot « ko » ne fait pas la distinction entre chose, affaire, problème, etc., il ressort clairement de nos entretiens que l'élection au poste de maire, souvent qualifiée de l' « arrivée aux affaires » est confondue avec le terme « arrivée au pouvoir », voire même est assimilée à la gestion des affaires, de toutes les affaires, y compris commerciales et occultes (choses qu'on sait facilitées par l'accession au pouvoir). **Les notions de gouvernance, pouvoir et « business » semblent malheureusement trop souvent confondues** dans l'esprit de la population, y compris chez les intellectuels. Dans le même ordre d'idée, un élu de la commune rurale de Djidian déplore que : « Les élus, une fois gagnée la confiance des paysans, les trahissent au profit d'autres couches sociales : groupes politiques, commerçants, opérateurs économiques, responsables politiques,... ». De même, TOURE, L. et al., 2003 rapportent que le maire de Pogo, ancien agent de l'Office du Niger, n'a pas fait jouer ses relations au profit de la commune mais a utilisé "sa position de maire pour renforcer son réseau de relations personnelles et obtenir certains avantages."

Une publicité qui a été largement diffusée à la télévision, sur l'unique chaîne nationale : ORTM, au début de l'année 2004, année du renouvellement des conseils municipaux, est révélatrice de cet état d'esprit. Cette publicité mettait en scène un maire prenant des décisions absurdes : interdiction d'être plus grand que lui (alors qu'il est nain), obligation que toute personne et objet se pare de couleur rouge, etc. Cette publicité télévisée a été diffusée en langue bamanan pour être comprise du plus grand nombre. Elle est ludique et son message est clairement compréhensible. De fait, elle semble avoir atteint le but recherché : inciter les gens à aller voter (sous peine de voir un « fou » occuper la mairie). Néanmoins, ce maire absurde a le tort d'être présenté comme une sorte de pacha doté de pouvoirs absolus. Ainsi, il est porté sur les épaules, ventilé par des serviteurs, entouré de femmes superbes,..., ce qui, en ce début de décentralisation, peut insuffler l'idée à la masse populaire qu'être maire, c'est non seulement pouvoir vivre luxueusement comme un roi entouré de sa cour, mais c'est aussi et surtout être au dessus des lois de la République, avoir le pouvoir de faire n'importe quoi, sans aucun contrôle. Le rôle important de la tutelle, déjà largement méconnu ou mal compris par les ruraux, est ici complètement occulté ! Cause ou effet, cette publicité est à notre avis révélatrice de **l'idée implicite et très répandue qu'être maire, c'est avant tout accéder à une position de pouvoir absolu qui renforce considérablement sa situation de prestige sociopolitique et son niveau de richesse.**

Ainsi, le premier maire de Djidian nous explique que : « au début, les conseillers pensaient qu'être élu est un partage des ressources financières communales entre les membres du conseil. Comme ça n'a pas été le cas, certains conseillers ne viennent à la mairie que pour retirer leurs indemnités », ce qui se traduit par un fort **absentéisme des élus**, qui s'accroît nettement à la fin du premier mandat. TOURE, L. et al., 2003 font la même observation : " Les candidats aux postes de maires et de **conseillers communaux attendaient de cette fonction certains avantages** : revenus conséquents, notamment les primes de sessions, frais et moyens de déplacements, etc." Lors de ce premier mandat, les critères de probité, d'honnêteté et de dévouement aux affaires publiques n'ont pas semblé primer dans le choix fait par les électeurs. Le faible taux (27 % dans le Cercle de Kita) de reconduction des maires dans leur fonction en

2004 pourrait certainement être interprété comme le souhait de la population, alors mieux consciente qu'en 1999 du rôle du maire et des qualités requises par la fonction, de choisir un représentant idoine.

En outre, dans le cadre du questionnaire n°1, seules 13 personnes sur 202 (soit 6,4 %) nous ont répondu que les problèmes de fonctionnement de la commune rurale étaient dus au **mauvais travail des conseillers communaux**. Bien qu'une faible proportion d'interrogés l'ait évoqué (car traditionnellement on accuse peu les hommes de pouvoir), d'après nos observations, il semble que cela soit le cas dans la grande majorité des communes. Malgré la difficulté d'en obtenir des preuves écrites, il semble, d'après les témoignages des élus, que la majorité des sessions ordinaires des conseils municipaux (du premier mandat) se soient effectivement tenues dans les communes rurales de Tambaga et de Djidian. De plus, une dizaine de sessions extraordinaires se seraient tenues à Djidian. Toutefois, les mairies n'ont pas pu nous montrer la majorité des Procès Verbaux et délibérations prises. La Tutelle nous apprend également que très rares sont les délibérations des conseils municipaux qui lui parviennent pour contrôle de légalité. **S'il y aurait donc bien réunions et débats dans les mairies, leurs traces écrites, pourtant obligatoires, ne seraient pas encore systématiquement réalisées.**

En outre, comme TOURE, L. et al., 2003, nous avons relevé un **défaut de capitalisation (archivage) et d'accessibilité des documents communaux**. Contrairement aux articles 26 à 33 du code des collectivités territoriales, les compte-rendu des conseils communaux, les budgets et comptes ne sont pas ou insuffisamment portés à la connaissance des citoyens, difficilement consultables en mairie et pas ou mal archivés. Ainsi, il nous a été difficile (c'est-à-dire que nous avons éprouvé des difficultés et perçu de la réticence) de consulter les comptes communaux ou les PV des conseils municipaux, documents publics qui devraient normalement être affichés puis consultables en mairie. Certes, on peut invoquer le manque d'organisation et d'habitude de classement. Il est vrai qu'il est inhabituel et donc encore exceptionnel que les concitoyens ruraux exigent le respect des règles légales ou demandent à consulter les documents publics. Mais on peut aussi penser que ce manque de transparence dans la gestion des affaires communales est dû à une volonté de masquer certaines pratiques illégales. Dans l'étude des comptes communaux menée à Kita en 2004, on est frappé par le fait que les chiffres tombent souvent très rond. On peut donc suspecter qu'ils aient été arrondis ou bien que les documents aient fait l'objet d'« ajustements » comptables en fin d'exercice. Mais il faut noter aussi que certains de ces arrangements financiers ne relèvent pas toujours de détournements malveillants. Dans un contexte de pénurie des ressources financières communales, certains ont su habilement jongler avec les comptes afin de permettre certaines réalisations. Cela s'est notamment traduit par le paiement de la quote-part de la commune par l'entrepreneur, des retards dans le salaire du personnel communal, etc.

La considération des ruraux que devenir maire ou conseiller, c'est bien plus accéder à un poste de prestige que s'engager à travailler pour le bien de la communauté a fortement pénalisé le fonctionnement du premier mandat des communes rurales. Cela renforce également notre constat que la déconcentration territoriale est très mal comprise.

Une gestion très personnalisée

Les membres du PAE (Projet Agro Ecologie) de Kita ont souvent rencontré des difficultés pour travailler avec les instances communales : le téléphone étant inexistant en milieu rural, les rendez-vous avec le ou les décideurs communaux étaient très difficiles à prendre. Concrètement, lorsqu'au bout d'une mauvaise piste, on arrivait à la mairie de la commune, soit

on la trouvait fermée et il nous fallait se rendre au domicile du maire, soit le maire se trouvait à Kita ou à Bamako, et, dans ce cas, le secrétaire général ou le régisseur, lorsqu'on les trouvait, étaient le plus souvent dans l'impossibilité de nous informer sur les dossiers en cours ou de nous fournir un document. Dans de trop nombreux cas, le secrétaire général gère surtout l'Etat civil et les tâches subalternes, ce qui est source de démotivation, puisqu'il a l'impression d'être tenu à l'écart des principaux dossiers communaux. Quand le maire ne délègue pas ses pouvoirs aux adjoints ou à son personnel, la mairie et le fonctionnement de l'administration communale sont entravés lors de ces nombreuses absences⁷⁷. Ainsi, « lorsqu'il est absent, la mairie est toujours fermée » nous lance un conseiller. **Le maire accapare souvent tous les documents communaux des dossiers majeurs.**

Dans le cadre du questionnaire ouvert n°1, six personnes sur 202 nous ont déclaré qu'elles pensaient que le mauvais fonctionnement de la commune rurale était dû à l'accaparement de tous les "dossiers dans le sac du maire". Le rapport du CLO (Comité Local d'Orientation) de Kita du 13 décembre 2003 déplorait la "non délégation des pouvoirs aux adjoints par le maire". Outre le problème du manque de ressources humaines alphabétisées, le constat général est que les commissions de travail dans lesquelles les élus peuvent s'organiser pour traiter un domaine ou un dossier particulier, par exemple, la GRN, sont largement sous-utilisées. Ainsi, dans les communes rurales du Cercle de Kita, les « commissions domaniales et foncières » prévues par le Code des collectivités territoriales (Loi N°95-034 du 12 avril 1995) sont, soit inexistantes, soit non fonctionnelles. Cela renforce le constat d'accaparement du pouvoir et des informations au sein du bureau communal (et souvent du seul maire) qui ne délègue pas suffisamment ses tâches. TOURE, L. et al., 2003 dénoncent : " Une gestion plus personnelle que communale : les élus utilisent plutôt leur position de maire ou de conseillers pour servir leurs intérêts personnels plus qu'ils ne mobilisent leurs relations pour servir la mairie." On observe donc clairement une **tendance des maires à vouloir gérer seuls les affaires communales** (en particulier financières), c'est-à-dire à ne pas déléguer des tâches significatives à leurs conseillers, aux commissions de travail et à leur personnel communal. **La mairie, c'est le maire !** Nous avons effectivement constaté que **le manque de délégation du travail et des responsabilités par le maire constituait souvent un obstacle au bon fonctionnement de la commune rurale.**

La possibilité de détournements financiers :

Nous avons écrit que dès lors qu'un projet implique des sommes financières importantes, les maires avaient tendance à en faire une gestion personnelle, donc non transparente et qui n'inspire guère confiance. Malgré la forme de pudeur sociétale des Maliens ruraux qui fait qu'on n'exprime pas de critique ou de revendication de manière directement et agressive envers les gens de pouvoir, plusieurs personnes nous ont dit qu'elles pensaient que le mauvais fonctionnement de leur commune rurale était dû à des détournements de fonds par les maires. Ce mal, s'il est difficilement estimable, semble très présent. Prenons un exemple vécu : dans une stratégie d'intégration communale, les "agents GRN" du PAE Kita étaient formellement employés (par contrat) par la mairie. Néanmoins, dans un premier temps et de manière dégressive, le PAE a pris en charge les salaires de ces agents. Formellement, la procédure était la suivante : le PAE versait tout d'abord le salaire à la Perception de Kita sur le compte de la commune. Ensuite, le maire ou son mandataire venait y retirer l'argent (par le biais d'une

⁷⁷ Notons au passage que ces absences sont nécessaires. Entre les réunions à Kita, à Kayes et à Bamako et les démarches administratives et financières, par exemple au CCC et à la Perception de Kita, le maire, premier représentant et mandataire de sa commune passe une part importante de son temps "en déplacements".

banque locale) destiné au versement des salaires. Or, même dans ce cas de figure où l'argent est versé par un projet dans le but unique de rémunérer un agent communal, les agents GRN ne percevaient leur salaire qu'avec plusieurs mois de retard, cet argent étant, entre temps, probablement placé ou utilisé à d'autres fins. En l'absence d'un système de suivi et de contrôle financier rapproché, même lorsque le financement est extérieur, **l'unicité de caisse incite les maires, trop souvent ordonnateurs des dépenses, à mélanger les destinations et les utilisations des finances locales.** La gestion du budget communal semble trop souvent confondue avec celle de son compte personnel. En effet, dans les communes rurales, il n'y a généralement pas de régisseur des dépenses⁷⁸. La base OISE nous indique que seules 14 des 33 communes rurales du Cercle de Kita sont pourvues de régisseurs d'avance (c'est-à-dire des dépenses), alors que ce poste ne peut légalement pas être occupé par le régisseur des recettes. Dans la pratique de nos deux communes rurales, c'est donc le maire qui fait les décaissements. Ce cumul de fonctions exécutives et financières, de même que l'unicité de caisse constituent des facteurs favorisant les possibilités, sinon de détournements, au moins d'opérations illicites tels les emprunts privés.

GUETIN, C., 2003 évoque même une "décentralisation de la corruption". TOURE, L. et al., 2003 nous rapportent la pratique (également courante à Djidjian) des "bons" dans la caisse de la commune. Ceux-ci dépassaient la somme d'un million de F.CFA dans la commune de Dogofry en 2002. Pour TOURE, L. et al., 2003, " Les vignettes et la gestion des fourrières semblent être, de l'avis de nombreux interlocuteurs, « la tirelire » des maires : émission parallèle de vignettes et vente directe par le maire, donc détournement d'une partie des fonds collectés ; récupération d'une grande partie des amendes imposées pour lever la mise en fourrière." Ainsi, nous avons observé, en 2003, dans une des communes appuyées par le PAE Kita, dans le cadre de la banque de céréales (placée sous la responsabilité de la commune rurale mais gérée par un comité *ad hoc*), que le maire a "pris"⁷⁹ un nombre important de sacs de céréales. Ainsi, le maire s'octroyait le droit d'« emprunter » à crédit des céréales qu'il était le dernier à rembourser. Or, ce remboursement tardif est probablement beaucoup moins dû à des difficultés financières qu'au souhait de signifier son pouvoir à tous les membres, en particulier aux leaders paysans de la coopérative. Si cela lui a permis de s'affirmer comme le premier « chef » de la commune, cette attitude a eu le tort de montrer le mauvais exemple, et, par là, de nuire à l'image et à la crédibilité de la jeune collectivité territoriale.

De même, si les réalisations communales de l'année 2003 (mairies, écoles, dispensaires) permises par le FICT ont matérialisé aux yeux de la population l'action communale, elles ont également été l'occasion pour les élus (et surtout les maires) de toucher des commissions occultes lors de la passation des marchés publics avec les entreprises. Ainsi, des entrepreneurs nous ont rapporté que certains maires, non seulement avaient fixé comme condition occulte d'octroi du marché, de payer la quote-part de 10 % de la commune (ce qui est illégal), mais avaient demandé, en plus, le paiement d'une commission pour eux-mêmes.

Certains maires qui nous avaient dit en 2001-2002 qu'ils ne se représenteraient pas en 2004, se sont ravisés en 2003-2004, peut-être encouragés par les avantages financiers que leur position leur a procuré à partir de l'année 2003, date de la perception par les communes rurales de Kita des importantes dotations du FICT.

L'unicité de caisse, le manque de contrôle de légalité (ou la complicité de la Tutelle) sur la passation des marchés publics, le fait que les maires assument généralement la fonction des régisseurs des dépenses, permettent à un maire influençable ou peu scrupuleux de « se remplir les poches ». Dans un esprit largement répandu qu'il faut profiter des sommes d'argent qui se

⁷⁸ encore appelés "régisseurs d'avances"

⁷⁹ pratique illégale selon les statuts de la coopérative céréalière, mais pratiquée dans les faits.

présentent, surtout lorsqu'elles viennent de financements extérieurs, les maires peuvent donc être des "prédateurs" des fonds publics. De plus, il faut déplorer une certaine impunité des élus qui peut les y inciter. Toutefois, certains l'ont payé de leur non réélection. Un des maires de nos communes d'études a ainsi fait les frais du fait que les gens lui reprochaient de s'être trop enrichi trop ostensiblement durant son mandat.

Le "roi de la commune"

TOURE, L. et al., 2003 nous décrivent le cas extrême du maire de la commune rurale de Dogofry : "Le maire n'a rien compris. Il fait la police, la justice. Cela révolte la population. Il n'associe jamais ses adjoints pour trancher les problèmes car il cherche des bénéfices là-dedans. (...) Les conseillers abandonnent la mairie car le maire est seul. Il ne s'entend avec personne et n'écoute personne. " De même, nous nous étions rendu à la fin de l'année 2000 à Fatoma, dans le Cercle de Mopti, dans l'optique de préparer un projet d'appui à des réalisations au sein de l'important marché à bétail existant. Une seule journée d'entretien avec les différents groupes (principalement mairie et coopératives des éleveurs) nous a permis de comprendre que le maire qui voulait tout contrôler, tout gérer et ne rien déléguer, ne concevait pas de collaborer avec la coopérative des éleveurs. "La commune, c'est moi" nous a-t-il déclaré lors de l'entretien. Parce qu'il nous était difficile d'intervenir en contournant la mairie, **ce maire intransigeant qui ne voulait rien partager ni s'entendre avec personne, constituait un obstacle au développement de sa propre commune.** Ce comportement aboutit généralement, comme à Fatoma, au remplacement de l' élu par une "délégation spéciale" avant la tenue de nouvelles élections. Peu de ruraux comprennent que le maire n'est que le chef de l'exécutif. Il est vrai que, dans les faits, il outrepassait souvent ses fonctions, s'imposant aux décisions du Conseil municipal et gérant les finances locales.

En outre, la Tutelle administrative (Préfets et Sous-préfets) ne remplit pas toujours sa fonction de contrôle et de garant du respect de la légalité, et semble parfois même faire preuve de complicité. Dès novembre 2003, en perspective des élections communales de mai 2004, dans un souci de contrôle du processus, mais surtout de transparence et de neutralité, l'Etat a donné la responsabilité de la préparation et de l'organisation des élections à l'administration déconcentrée. Nous avons remarqué qu'à cette époque, le maire d'une de nos communes d'étude se trouvait très souvent au domicile du Sous-préfet. Les connivences entre les deux protagonistes n'ont jamais été aussi fortes qu'en cette période préélectorale... TOURE L. et al, 2003 montrent qu'à Dogofry, le Préfet de Niono, au lieu de corriger les pratiques du maire, profite de la situation à son avantage : "La tutelle n'a manifestement rien fait pour aider les conseillers et les villages mécontents à canaliser le maire, bien au contraire. Les plaintes déposées devant le préfet n'ont jamais abouti, ce qui fait dire que la tutelle a été achetée." De toute évidence, des "arrangements" illicites à bénéfices mutuels se trament entre certains maires et préfets et sous-préfets. La situation décrite à Niono illustre le fait que lorsque la défaillance d'un maillon du système de fonctionnement de la décentralisation n'est pas corrigée par les autres maillons, c'est alors tout le système qui est grippé ; et la jeune réforme de la décentralisation perd totalement le peu de crédit dont elle jouit auprès de la population. Dans ce cas on peut donner raison à TOURE, L. et al., 2003 quand ils écrivent que : "Le pouvoir est retourné à la maison et s'y est perdu". La population rurale qui était mal informée en 1999 et qui ne comprenait alors pas suffisamment ce qu'était une commune rurale, a parfois l'impression d'avoir été flouée par le fait que, sous un "vernissage démocratique", pour reprendre l'expression de HUMBEY, C., 2003, l'Administration ou les partis politiques ont placé leurs

hommes à la mairie.

Nous avons précédemment mis en évidence que la légitimité des élus, issue des urnes, est faible et que le fonctionnement communal demeurerait largement perçu par les ruraux comme étranger à l'organisation et au fonctionnement de la société rurale. Mais quels sont exactement les rapports, s'il y en a, entre ces encadrements élus et les encadrements paysans, qui, comme on l'a montré précédemment sont puissants et constituent le principal référent des ruraux. Nous allons à présent analyser ces rapports, en nous focalisant sur ce que nous pensons en être le point central : le contrôle de la gestion du foncier et des ressources naturelles.

Les rapports entre pouvoirs paysans et pouvoirs élus

Un pouvoir élu à la croisée des logiques préexistantes.

Pour BILLAZ, R. et KANE, P., 2003, « La création des collectivités locales, au titre de la décentralisation, ainsi que celle de nombreuses instances de gestion de projets locaux ont par ailleurs fait surgir de nouveaux responsables, dont la légitimité n'est plus d'ordre lignager mais "citoyenne" dans le premier cas et "de développement" dans le deuxième (la compétence et le dévouement étant les critères primordiaux). Les acteurs historiques de l'arbre à palabre ont ainsi été contraints de faire une place, sur la scène des débats territoriaux, à des acteurs dont la légitimité ne relève plus » des seuls mécanismes paysans.

Parce qu'il est officier de police judiciaire, le maire peut établir des procès verbaux et déférer un individu devant les tribunaux administratifs. Contrairement aux Commandants, son élection au suffrage universel, et surtout son appartenance sociale à la société rurale, permettent au maire une certaine proximité et une meilleure compréhension de ses concitoyens. **Ce pouvoir légal, lorsqu'il est doublé de la légitimité populaire, lui confère une place privilégiée, à l'interface entre les logiques paysannes et étatiques**, et lui donne l'opportunité de jouer un rôle de relais vertical de communication et d'arbitre, c'est-à-dire de médiateur des conflits. COULIBALY et HILHORST 2004 font également cette observation : " Les maires semblent néanmoins jouer un rôle positif dans les conflits qui dépassent les capacités de médiation des autorités villageoises, ce qui peut réduire aussi le nombre de conflits passant au tribunal. " Cependant, lors du premier mandat municipal, beaucoup de ruraux attendaient des élus qu'ils interviennent dans le règlement des conflits fonciers. Or, non seulement cette fonction ne s'inscrit pas dans le cadre des prérogatives qui leur sont transférées par l'Etat, mais, surtout, il est difficile, pour la commune rurale, d'être gestionnaire des terres, comme le prévoit la loi, puisqu'elle ne peut exercer cette prérogative qu'avec l'accord des autorités villageoises. Au contraire, une intervention dans ce champ risque de faire perdre aux élus leur présomption de neutralité et donc leur légitimité. C'est pourquoi, si les maires des communes rurales de Djidian et de Tambaga se sont impliqués en matière de gestion des ressources naturelles, par exemple, en ce qui concerne les feux de brousse, ils se sont bien gardés d'intervenir en matière foncière. De plus, cela aurait certainement été interprété comme une tentative intolérable de "doublement", de dépossession des pouvoirs des encadrements paysans. La commune rurale ne peut actuellement intervenir qu'en temps que facilitateur ou médiateur de conflits. En aucun cas, elle ne peut prendre partie ou trancher.

Il ressort de nos enquêtes que la commune rurale a "rapproché l'Etat de la population" (34 %) ; non seulement parce que l'échelon administratif de base est plus fin (comme une

déconcentration), ce qui permet, par exemple, d'effectuer des actes d'état civil sans avoir à parcourir des dizaines de kilomètres (13 %), mais surtout parce que les élus font partie de la population, dans le sens qu'ils appartiennent à la communauté, qu'ils y sont socialement inscrits (17 %). Le principal atout du système décentralisé en milieu rural, outre la proximité géographique des services administratifs, est donc bien la proximité sociale qui permet une meilleure compréhension et appréhension des problématiques locales. En effet, les élus jouissent d'une proximité sociale avec leurs concitoyens que n'avaient pas les chefs d'arrondissement. Pour LUQUIAU, C., 2002, "Les élus communaux doivent construire la pratique de leur mandat entre coutume et droit moderne." **Parce qu'ils sont à cheval entre deux systèmes, ils sont certainement les mieux placés pour être des traits d'union, des lieux de syncrétisme entre encadrements paysans et étatiques.** C'est là un point très intéressant, un atout majeur du système décentralisé actuel. Parce que les maires, et parfois leurs conseillers, sont des gens à la fois (plus) instruits et issus du "terroir", ils sont à même de bien maîtriser les deux logiques (étatiques et traditionnelles) et donc de jouer un rôle de relais temporisateur. Cette appartenance à la communauté, doublée de la légalité donnée par le vote, les place dans une position privilégiée pour jouer le rôle de point de jonction entre des logiques plurielles. **Ils peuvent être des intermédiaires efficaces entre les paysans et un pouvoir légal encore souvent considéré comme étranger, éloigné et inaccessible.**

Selon KASSIBO, B., 2001, « Le succès du processus de décentralisation dépendra de son degré d'appropriation par la population malienne. (...). Ainsi, nous n'assistons aujourd'hui qu'au commencement du processus de décentralisation au Mali. Sa réussite ou son échec dépendra de la capacité, et surtout de la volonté, des populations à adhérer au processus." On pourrait ajouter : "et de la capacité du nouvel encadrement élu de réconcilier, c'est-à-dire d'articuler les logiques paysannes et étatiques". Pour réaliser cette articulation, les élus doivent se montrer capables d'inventer des stratégies de communication et d'information plus adaptées, par exemple, en ne se contentant pas d'afficher les PV des délibérations du conseil communal (parce que c'est un canal inapproprié pour toucher une population peu alphabétisée et éparpillée sur un vaste territoire), mais en se rendant dans les villages pour les expliquer et en s'appuyant sur les encadrements paysans de la population.

Des aptitudes et qualités déterminantes : celles du maire.

A titre d'exemple, les quatre communes rurales appuyées par le PAE Kita ont pris des mesures de prévention et de protection contre les feux de brousse. Le conseil communal de la commune rurale de Djidian a ainsi :

- organisé, en concertation avec le Service (étatique) de Conservation de la Nature (SCN), des journées de mises à feu précoces dans les zones à risque,
- stimulé l'organisation de brigades d'extinction des feux (car la décentralisation prévoit que la mairie peut déléguer certains de ses pouvoirs) en sensibilisant la population à se mobiliser rapidement et massivement pour aller éteindre les incendies,
- organisé la recherche des responsables du départ des feux tardifs,
- favorisé, sous son égide, le règlement à l'amiable de dédommagements (c'est encore davantage le cas dans le cadre de dégâts provoqués par la divagation des animaux en hivernage) ou, en cas de non entente, le déferrement devant les autorités judiciaires (un seul cas recensé).

Signalons au passage que **la réussite de cette action est également due au fait que le maire a su travailler conjointement avec les encadrements paysans**, sans l'implication desquels aucune de ces actions n'aurait pu être menée à bien. Lorsque la volonté communale (ici, la forte

personnalité et le dynamisme du maire ont joué un grand rôle dans la réussite de ces actions) est bien articulée et relayée par les encadrements paysans, les actions entreprises par la commune rurale ont toutes les chances de connaître un franc succès. Cet exemple permet de montrer que, sous certaines conditions, la décentralisation peut permettre une meilleure gestion locale des ressources naturelles.

De même, à Djidian, nous avons remarqué que certaines délibérations du conseil municipal ne rentrent pas en vigueur, ou, du moins, pas immédiatement. En effet, afin de ne pas brusquer les concitoyens en leur imposant une mesure top-down, les élus communaux utilisent les voies traditionnelles d'information. Ils se rendent d'abord dans les villages pour sensibiliser les acteurs concernés. S'ils ne procédaient pas par la voie coutumière de la concertation et de la négociation, ils perdraient leur légitimité sociale. Pour bien "gouverner", les "fragiles" élus de ce premier mandat, doivent s'appuyer fortement sur les chefferies villageoises. Par exemple, toute participation financière de la population communale, notamment en matière de collecte des impôts et taxes, se réalise par le biais des encadrements paysans. Ainsi, à Djidian, le maire convoque les chefs villageois et, au terme d'une négociation, il est arrêté que chaque village collectera la somme dite et que le chef l'amènera selon des modalités convenues. Il en va ensuite du même processus au sein de chaque village (puis quartier et famille). Ce système permet une certaine souplesse qui est socialement nécessaire. Ainsi, la collecte des impôts peut ainsi être échelonnée ou différée dans le temps en fonction des possibilités des paysans, comme, par exemple, après le paiement du coton. Ce procédé souple et adaptatif, non prévu par les textes légaux, est gage de succès.

Notons au passage que, le recours à la chefferie paysanne pour le recouvrement des impôts étant pratiqué depuis la Colonisation, et qu'on n'imagine pas comment il pourrait être réalisé autrement, il est dommage que le législateur ne l'ait pas prévue dans le cadre de la décentralisation. **A Djidian, le maire réunit donc régulièrement l'ensemble des chefs de villages** (du moins ceux qui le veulent bien) pour traiter des affaires importantes. **Cela est certainement une excellente façon d'articuler encadrements paysans et élus pour assurer une bonne fonctionnalité au sein de la commune rurale. Il est d'ailleurs tout à fait préjudiciable que les textes de la décentralisation n'aient pas prévu les modalités cette nécessaire articulation entre les pouvoirs.**

Observant ce mécanisme de recouvrement fiscal dans la commune rurale de Sanankoroba, DJIRE, M., 2001 évoque : "une certaine volonté des élus communaux d'aller progressivement au rythme de la population". Biface, le maire habile peut modeler une information ou les modalités d'application d'une mesure de telle manière qu'elle paraisse acceptable, et par l'Administration, et par la population. DJIRE, M., 2001 conclut son ouvrage en recommandant que les autorités communales privilégient " l'ordre négocié " à l'ordre imposé, ce qui substituera un ordre accepté à l'ordre contesté."

Par ailleurs, il convient de souligner la place stratégique, par le rôle d'intermédiaire, que peuvent jouer les maires, même s'il est limité tant que les transferts de compétences en gestion ne sont pas opérés. Par exemple, en matière forestière, les maires sont appelés à être les interlocuteurs privilégiés des Unions forestières (qui regroupent des exploitants forestiers locaux), les relais entre ces Unions et le SLCN (Service Local de Conservation de la Nature, encore appelé "SCN"). Ainsi, la responsabilisation de la commune rurale en tant qu'instance territoriale centrale est incontournable. L'introduction d'une instance locale de gestion pourrait contribuer à équilibrer et à assainir le fonctionnement des marchés ruraux de bois, actuellement trop souvent biaisé par des arrangements illicites permis par la dualité relationnelle entre leaders de la structure rurale de gestion de bois et agents forestiers, leurs profits individuels

s'effectuant au détriment de ceux de tous les autres acteurs et de la gestion durable de la ressource forestière. Dans le cas du Walde Kelka, WINTER, M., 1998 observe que l'argent issu de l'exploitation forestière est empoché par les surveillants villageois et les agents des services techniques de l'Etat. Lorsqu'il n'y a que deux acteurs, il y a fréquemment des « arrangements » individuels réalisés au détriment de la majorité. A trois acteurs, cela semble plus difficile. La commune rurale pourrait donc contribuer à améliorer cette situation en réalisant un suivi et un arbitrage *a posteriori* ; mais elle ne pourra jouer pleinement ce rôle que lorsque les transferts de compétences en gestion seront effectifs.

"Les élus sont pris entre deux feux, les populations et l'Etat" s'exclame le maire de Pogo⁸⁰. **La position des élus, à la croisée des logiques, est certes difficile.** L'exercice de leur fonction requiert des capacités à maintenir un équilibre instable. Ecartelés entre des groupes de pressions divergents, **les élus ont la lourde mission d'agir "sur le fil du rasoir" entre légitimité et légalité. Mais cette position est également stratégique, car, habilement gérée, elle revêt un potentiel énorme : celui de réconcilier légalité et légitimité, c'est-à-dire la population rurale avec l'Etat, ce qui constitue l'enjeu majeur de la réussite de la décentralisation territoriale malienne.** Mais cela requiert de la part de ces élus des compétences d'adaptation, une polyvalence, des qualités humaines et une personnalité forte. **La personnalité et la capacité d'un maire à articuler des logiques divergentes pourront faire de la commune l'espace où les différents types de pouvoirs se confondent et se complètent.** L'existence de la commune rurale donne l'opportunité de créer une articulation et une harmonisation là où il n'y avait depuis des décennies qu'incompréhension, évitement ou opposition. Le maire (et son conseil) doit donc se trouver plus qu'à la croisée des chemins étatique et paysan. *A minima*, il se doit d'être un liant ; *a maxima*, il doit personnifier l'articulation pour un développement communal harmonieux, permettant une réconciliation de l'Etat avec son peuple. Cela implique que **la personne du maire joue un rôle décisif.** Malheureusement, tous les maires du premier mandat n'ont pas eu les compétences, le caractère ou la volonté nécessaires pour fondre les deux logiques et établir un équilibre entre les deux types de pouvoirs. Le comportement des élus et les plus ou moins bonnes relations qu'ils ont su entretenir avec, d'une part, leurs concitoyens et leurs encadrements paysans, et d'autre part, l'Administration, conditionnent le plus ou moins bon fonctionnement des communes rurales. Cette position intermédiaire, inconfortable des élus, rend nécessaire une recherche de légitimité.

Une légitimité à construire

Nous avons montré que **les élus communaux du premier mandat ont largement cherché à asseoir leur légitimité par la réalisation d'infrastructures**, comme et par les actions de "projets". Ainsi, lors du CCDC (cadre de concertation communal) d'avril 2004 à Tambaga, le maire, alors en campagne électorale, a annoncé un nombre impressionnant de réalisations (écoles, forages,...) qui seront réalisées (par son équipe communale) dans les villages de la commune avant la fin de l'année. Il montre ainsi à sa population qu'il est capable d'attirer les capitaux et de persuader les gens "d'en haut" d'investir dans le développement de sa commune. Nous avons donc perçu chez les maires de Djidian et de Tambaga une tendance à mettre en avant leur rôle personnel dans l'origine de l'appui du PAE à leur commune.

Si les maires déploient tant d'efforts pour tenter d'établir leur reconnaissance par la population, c'est que leur légitimité est loin d'être évidente.

⁸⁰ propos rapportés par TOURE, L. et al., 2003.

Ainsi, un leader paysan de la commune rurale de Djidian nous déclare : "Le maire fait partie de la sphère du pouvoir, de l'autre côté ". On déduit immédiatement de ces propos que le principal facteur conditionnant la réussite de la décentralisation tient dans cette articulation à réaliser, au niveau des communes rurales, entre ces deux logiques dont cent ans d'histoire des encadrements ont forgé la juxtaposition et l'opposition : logiques légitimes d'encadrement paysans d'un côté et logiques légales d'encadrement étatique de l'autre. Pour une part importante de la population paysanne, le maire est "venu d'en haut". Les paysans interrogés nous ont dit que le maire était craint. Cette crainte est due aux pouvoirs légaux qui lui sont conférés. C'est donc entre confiance, méfiance, crainte et espoirs que doit se construire la légitimité des élus. Comme nous l'avons montré à Djidian, depuis la création des communes rurales, les maires, tout comme le faisaient les Commandants, savent qu'ils doivent s'appuyer sur les encadrements paysans. Ils savent qu'il faut composer avec elle pour pouvoir mieux gouverner, et jouir d'une certaine légitimité.

Nombre de personnes que nous avons interrogées pensent que le mauvais fonctionnement de la commune rurale est dû au manque de confiance (et donc de respect et de suivi par ses concitoyens) du maire, des conseillers et de leurs actions. Cela se traduit notamment par les faibles taux de recouvrement des impôts. De plus, nos enquêtes ont révélé que **la majorité des ruraux ne perçoivent pas la différence entre le pouvoir déconcentré et le pouvoir décentralisé**. Pour beaucoup, le maire n'est que la nouvelle appellation du représentant local de l'Etat, comme l'était le chef de canton, le commandant ou le chef d'arrondissement. Le modèle du chef administratif d'une entité géographique a donc survécu dans les esprits. Cela montre également que le pouvoir procuré par le vote au suffrage universel n'est pas pleinement perçu. **Il est donc illusoire de croire que les élections ont complètement légitimé le pouvoir des élus.**

Rappelons-nous que la décentralisation a été proposée/imposée par le pouvoir central. L'élection des maires s'est faite dans le combat politique des partis politiques. Le choix des conseillers est réalisé selon un mode de désignation (la proportionnelle) étranger à toute référence d'encadrement paysan. L'abstention est importante. Autant de raisons, avec d'autres, qui font que **beaucoup de ruraux interrogés n'ont pas le sentiment d'avoir choisi leurs élus, et ne leur confèrent donc pas la légitimité de les représenter**. BERIDOGO B., 1998 nous confirme que "seul le pouvoir traditionnel est considéré comme légitime, juste et doté de toutes les vertus pour assurer le bien-être des administrés." En effet, il est indéniable que les encadrements paysans disposent d'une aura et d'un crédit bien supérieur aux élus. Par évidence sociale, on fait confiance à ses aînés. Leur autorité est respectée et leurs « sages » décisions suivies. La population fait beaucoup moins confiance aux élus car nous avons vu que la population les accuse souvent de mal faire leur travail, de ne chercher qu'à s'enrichir, de trahir leur base pour faire alliance avec des intérêts commerciaux, ..., contrairement aux encadrements paysans. Pour la grande majorité des ruraux, l'encadrement de référence qui prime est bien l'encadrement paysan. On peut alors penser que la décentralisation ne pourra être une réussite que si elle est acceptée par la population rurale et donc que si elle s'intègre aux logiques existantes.

Quels sont les problèmes que peuvent induire les rapports de pouvoirs entre encadrements élus et encadrements paysans dans le fonctionnement de la collectivité territoriale communale ?

Les élus ... des pouvoirs paysans ?

Dans les procès verbaux de sessions des conseils communaux consultés dans les deux communes d'étude, le taux d'approbation des questions à l'ordre du jour, généralement de 100 %, peut être le signe d'un consensus propre aux modes paysans de gouvernance. De même, l'adéquation entre pouvoirs élus et pouvoirs paysans se lit également par les modalités d'élection des élus. Observons le degré de correspondance entre encadrements paysans et élus par l'origine sociale et géographique des élus communaux (du deuxième mandat : en 2004) dans les communes rurales de Tambaga (11 conseillers communaux) et de Djidian (17 conseillers) :

- A Djidian, 64,7 % des conseillers résident dans le chef-lieu, alors que cette proportion n'est que de 27,3 % à Tambaga. A Tambaga, l'éventail des villages est mieux représenté.
- seul un conseiller communal de la commune rurale de Tambaga n'est pas DEMBELE et NAMOKO, les deux clans fondateurs. A Djidian, si les fondateurs KEITA noyautent également le pouvoir communal (maire et ses principaux adjoints), la mixité ethnique et clanique apparaît largement parmi les autres élus communaux.

A Tambaga, on a davantage reproduit le système de représentativité qui prévaut au sein des conseils villageois, y compris sur le plan de l'autochtonité, alors qu'à Djidian, les conseillers communaux sont moins issus des différents villages et du clan fondateur. On observe aussi qu'à Djidian, les élus jouissent d'une légitimité moindre qu'à Tambaga. Comme à Kouoro (voir ci-dessous), le conseil communal de Tambaga est composé de délégués des dix villages. On relève au passage que cela est plus facile lorsque le nombre de villages est restreint. Une dizaine de villages par commune semble une moyenne cohérente. A Tambaga, les encadrements paysans se sont impliqués dans le choix des conseillers. Ces derniers jouent un rôle essentiel de lien entre la population et la collectivité territoriale. La commune de Tambaga se dit unie. L'alliance entre les dix villages remonte bien avant la réforme de décentralisation⁸¹. Ces liens sont visibles, notamment par les échanges économiques et sociaux que les villages entretiennent entre eux. La décentralisation a donc rencontré à Tambaga un terrain uni.

COULIBALY, A., 2000 et COULIBALY et HILHORST, 2004 donnent une autre illustration de cette situation par l'exemple comparé de deux communes rurales des régions de Sikasso et Koutiala : Kouoro et Yognogon. Dans la première, le conseil communal ayant été désigné de façon consensuelle par les encadrements paysans des différents villages et validé par le vote (avec plus de quarante deux pour cent de participation), celui-ci bénéficie d'une forte légitimité populaire. Selon COULIBALY et HILHORST, 2004 : " Le maire de Kouoro a démontré une bonne capacité de mobilisation qui est en partie liée à son partenariat avec le conseil des chefs de village. Ce dernier est un interlocuteur principal du conseil communal, les chefs de village étant toujours consultés avant les délibérations et informés des décisions prises. Le bureau communal passe aussi par les autorités villageoises pour transmettre des messages, et les chefs villageois jouent le rôle de relais."

En revanche, à Yognogon, les candidatures des conseillers ont été gérées par les partis politiques (en qui la population n'a pas confiance). Ecartées, les autorités villageoises n'ont pas participé à la mobilisation, ce qui s'est soldé par un taux de participation de 9 % aux élections communales de 1999. Le maire élu, une jeune femme, ne jouit pas de la légitimité nécessaire à assurer le bon fonctionnement de la commune rurale. **Les ruraux reconnaissent d'autant plus la légitimité de l'encadrement de la commune rurale que celui-ci a pour eux une signification, c'est-à-dire qu'il s'inscrit dans le seul schéma de fonctionnement qui ait pour**

⁸¹ Les villages de la commune formaient auparavant un « kafo » : le « Gangaran ».

eux un sens, en accord avec la pérennisation du système sociétal, celui des encadrements paysans.

L'étude de la composition des conseils communaux des communes rurales de Tambaga et Djidian révèle une **forte convergence des logiques d'attribution des pouvoirs entre les instances paysannes et communales**. A l'instar du système d'encadrement de référence des ruraux : celui des encadrements paysans, c'est le consensus qui prime dans le choix du maire. L'élection ne fait parfois qu'entériner un premier choix réalisé par les encadrements paysans. Ainsi, dans le Cercle de Kita, lors de l'élection communale de 1999, malgré les pressions de l'Administration, la commune de Saboula a rejeté le principe du vote démocratique dans le cadre des partis politiques. Un conseiller, issu des encadrements paysans, y a d'abord été désigné pour former un conseil communal, qui, à son tour, a désigné le maire et ses adjoints. L'Administration n'a alors eu d'autres choix que de valider cette "élection". Ici, les mécanismes des encadrements paysans reposant sur le consensus ont donc pleinement joué. L'accession aux responsabilités communales s'y est déroulée exactement comme dans un village, le système de désignation a simplement été transposé à l'échelle supérieure, la commune représentant le village et les villages, ses quartiers. Si cette « élection » n'a rien eu de démocratique (car non légitimée par le suffrage universel), il en résulte cependant une bonne adéquation par enchâssement du conseil communal et des conseils villageois. Cette structure n'est pas sans rappeler celle qui prévalait à l'époque des *Kafo* précoloniaux. Nous avons observé que la construction des pouvoirs élus communaux s'est souvent inscrite dans cette logique de niveaux de pouvoirs emboîtés. En 1999, le rôle de l'Administration a donc été déterminant. Là où, comme dans le Cercle de Kita, elle a laissé se constituer des conseils communaux en dehors des procédures strictement légales, la viabilité et le fonctionnement des communes rurales s'en sont trouvés renforcés.

En dehors du cas extrême de la commune rurale de Saboula, nombre de communes adoptent un compromis entre les deux systèmes de désignation de leurs élites. Si, en apparence, le processus démocratique est respecté, l'ordre de figuration sur les listes électorales des partis politiques semble très fortement refléter l'organisation de l'échelle des pouvoirs des encadrements paysans. TRAORE, L., 2002 observe également que, bien que les conseillers communaux soient théoriquement issus des listes des partis politiques, dans la pratique, "Dans la commune rurale de Siby, le conseil communal, ainsi que les positions-clefs du bureau communal ont été sélectionnées d'une telle manière qu'une représentation directe de toutes les unités lignagères soit garantie." LIMA, S., 2003 remarque aussi que : "la composition des listes électorales a été l'objet de négociations entre les structures du parti et les autorités traditionnelles". Afin d'assurer une certaine légitimité au conseil communal, on préfère donc s'arranger pour que des membres des familles nobles y siègent et pour que chaque village soit équitablement représenté. COULIBALY, A. et HILHORST, T., 2004 confirment que : « Les autorités coutumières ont veillé à ce que chaque village soit représenté dans le conseil communal,... ». Dans le cas contraire, les villages ne reconnaissent pas les nouvelles collectivités territoriales. Les élections communales ne font alors que légaliser le choix réalisé par les encadrements paysans. En conclusion, au-delà des apparences, il apparaît **que le maire est plus désigné par consensus des encadrements paysans qu'élu par ses concitoyens. Ce "détournement de démocratie" permet pourtant d'intégrer et de légitimer partiellement le nouveau pouvoir élu**. C'est d'ailleurs parce que le maire est issu, ou du moins est légitimé par les encadrements paysans, que le risque de déstabilisation de l'ordre social et des encadrements paysans est faible. On a ainsi l'impression que plus on impose le respect du processus démocratique occidental, plus la fracture avec les encadrements paysans, et donc la population, est importante ; et donc moins les encadrements de la commune rurale qui en résultent sont légitimes et donc viables.

L'organisation et le fonctionnement décentralisés des communes rurales sont donc davantage viables lorsqu'ils sont dévoyés par leur intégration dans les logiques des encadrements paysans. Cela peut être interprété comme une preuve évidente de l'inadéquation structurelle des logiques démocratiques à la société humaine du milieu rural malinké.

Des élus aux mains liées ?

A Tambaga comme à Djidian, nos entretiens font apparaître que le maire a accédé à son poste avec l'assentiment des encadrements paysans qui ont "autorisé" et soutenu sa candidature. De fait, le maire est redevable envers ses aînés que sont les chefs traditionnels et ne peut "gouverner" sans eux. Par exemple, deux des quatre maires des communes d'intervention du PAE nous ont oralement demandé de privilégier les réalisations dans "leur village" d'origine. Difficile en effet d'échapper aux logiques paysannes qui font que celui parvenu au pouvoir doit d'abord favoriser les siens. **Sa liberté d'agir pour l'intérêt général est donc limitée par son inscription dans son environnement social.**

Par rapport à la place des encadrements paysans dans le contexte de la décentralisation, les expressions qui sont apparues le plus fréquemment dans les réponses aux questionnaires sont que les encadrements paysans (chefferies villageoise et foncière) sont des « personnes ressources » pour les élus ; qu'elles leur font de l' « Assistance-conseil » grâce à leur expérience. « Les chefs traditionnels sont les doyens des élus communaux ». « Les chefs traditionnels sont d'abord contactés par les élus en cas de problèmes ». Les ruraux interrogés nous disent que les encadrements paysans sont comme des conseillers du conseil communal, leurs référents et leurs guides obligatoires. Les ruraux pensent qu'il y a aujourd'hui une nécessaire complémentarité entre pouvoirs traditionnels et pouvoir élu. Ces propos confirment ce que nous avons décrit à propos des modalités de désignations des élus et affirme donc les **liens forts existants entre les nouveaux encadrements élus et leurs encadrements paysans.** Ils modèrent également certaines de nos hypothèses, dans le sens où ils révèlent que les encadrements élus ne sont pas perçus comme de simples « corps étrangers » à leur milieu social.

Il y a donc actuellement une « complémentarité de raison » entre élus et encadrements paysans car **les élus ne peuvent gouverner en ignorant les encadrements paysans.** Nous avons observé comment ils sont obligés de faire appel à eux, par exemple, pour lever l'impôt, informer et sensibiliser la population, mobiliser de la main d'œuvre pour planter des arbres ou amener des matériaux de construction. Contrairement au chef d'arrondissement, qui, n'étant pas originaire de la région, pouvait prendre des mesures impopulaires et coercitives (en ayant éventuellement recours aux forces de l'ordre), **les élus ne peuvent se passer d'une sorte de co-gouvernance avec les pouvoirs paysans.** On peut même affirmer que l'importance du pouvoir des élus est fonction des relations qu'ils entretiennent avec les encadrements paysans. **Les deux systèmes d'encadrement fonctionnent donc en parallèle, mais pas indépendamment.**

Un cadre du Cercle de Kita affirme encore plus clairement que : « c'est aux élus de se conformer aux pouvoirs traditionnels s'ils veulent terminer leurs mandats. Les décisions sont d'abord analysées dans le vestibule⁸² du chef de village ; ensuite à la mairie ». Les élus sont

⁸² Le "vestibule" (*blon*) est la première salle, porte d'entrée d'une concession (avec une porte donnant sur l'extérieur et l'autre sur la concession). C'est souvent là que le chef de village reçoit les hôtes et que se tiennent les conseils des anciens. Par extension, nous appellerons "vestibule", l'instance paysanne de décision que représente le conseil villageois.

donc obligés de les concerter avant de prendre toute décision majeure concernant le village. Ainsi, TRAORE, L., 2002 nous rapporte que, dans la commune rurale de Sanankoroba, le maire a dû, "par trois fois, affronter les grands défenseurs de l'autochtonie dans le vestibule des conseils de sages au motif qu'il a choisi ses adjoints parmi les étrangers." **Le maire ne peut gouverner sans la concertation et l'accord tacite et préalable de ses encadrements paysans.** Le maire qui requiert l'aval du chef de village ? Oui, on le constate, **c'est bien le système d'encadrement paysan qui continue à « tenir les rennes »** ! A présent, « la balle » demeure toujours dans le camp des encadrements paysans. Il y a donc rarement des oppositions frontales, des conflits ouverts entre pouvoirs élus et pouvoirs paysans, car la balance des pouvoirs est encore trop déséquilibrée au profit de ces derniers.

La commune rurale : outil privilégié d'exclusion foncière ?

On a montré que les projets de gestion de terroirs avaient parfois exacerbé le sentiment d'appropriation du finage et des ressources naturelles par les autochtones. N'en est-il pas de même en ce qui concerne la décentralisation communale ? L'établissement à la mairie des autochtones ne renforce-t-elle pas les logiques d'exclusion ? Notre étude fait clairement apparaître que l'accession au pouvoir local des membres issus de la ou des familles fondatrices conforte bien souvent les droits des familles les plus autochtones au détriment de ceux des communautés de dépendants. Ici, **la légalité s'ajoute à la légitimité pour renforcer les logiques paysannes de prédominance sociale** précédemment décrites. Si le principe d'antériorité ou d'autochtonie, une des règles fondamentales du système social paysan est abusivement utilisé par l'autorité communale pour privilégier les droits fonciers de certains lignages autochtones ou, comme à Tambaga, faire la "chasse aux Peuls", c'est-à-dire exclure les utilisateurs allochtones des ressources naturelles, **la décentralisation risque de favoriser des logiques de clientélisme et d'exclusion, en particulier dans des contextes marqués par des tensions entre communautés.** Ainsi, on a montré qu'à Tambaga, le maire a tenté, via un outil de convention locale de gestion des ressources naturelles proposé par un projet de développement, d'utiliser sa position officielle pour faire légaliser des mesures communautaires d'exclusion des utilisateurs allochtones des ressources naturelles. Il faut donc admettre que le sentiment d'appropriation du territoire communal par la communauté autochtone dominante, déjà renforcé par la logique de gestion de terroirs villageois, est à nouveau conforté par la décentralisation, et, notamment, par le fait que la décentralisation a donné l'espoir d'un pouvoir de gouvernance local et légal (cf. le « retour du pouvoir à la maison ») sans en préciser suffisamment les limites. **Dans une certaine mesure, les encadrements paysans (intrinsèquement inégalitaires) ont noyauté et détourné la décentralisation de son idéologie fondatrice. Ayant été contraints de l'accepter, ils l'ont dépouillé de son contenu démocratique exogène pour l'intégrer à leurs logiques, ces dernières se trouvant alors renforcées par la légalité dont jouissent les élus.**

Une proximité sociale inhibant l'action ?

Depuis l'époque coloniale, le niveau de la taxe par tête de bétail tient compte de la sous-déclaration des animaux. Nos observations et les données de la CMDT nous confirment que les chiffres de l'Administration et des collectivités territoriales concernant le cheptel sont largement sous-estimés. Parce qu'ils servent de base à la perception des impôts, les "arrangements" illicites rendent ces données caduques. Ainsi, un éleveur possédant 200 vaches sera taxé pour cinquante vaches s'il en laisse une chez le chef d'arrondissement. Ce genre de pratique étant apparemment courante, les chiffres ne correspondent pas à la réalité. Depuis que cette tâche de recensement du cheptel a été confiée aux communes rurales, les chiffres par commune semblent encore moins vraisemblables, comme nous l'illustrerons par un exemple plus avant. En effet, le maire, parce qu'il appartient à la communauté de ses citoyens et à son système social, ne peut justement taxer son « parent ». De plus, il est davantage sujet à des tentatives de corruption, ou bien est lui-même tenté d'en user, par exemple, à l'approche des élections, à l'égard d'une personne influente de qui il veut s'attirer les faveurs. Prenons des exemples dans nos deux principales communes rurales d'étude :

En mai 2004, le pourcentage de retrait des cartes d'électeurs était de 71,1 % dans la commune rurale de Tambaga contre seulement 22,57 % dans celle de Djidian. Pourquoi la participation au vote est-elle nettement plus importante à Tambaga qu'à Djidian ? Probablement en raison de la différence entre les deux communes en terme de cohésion communale, c'est-à-dire de sentiment d'appartenance à un espace commun, sentiment lui-même lié à l'entente et à l'homogénéité de la population. A Djidian, l'hétérogénéité ethnique est importante et le découpage communal est largement imparfait, mais le maire possède une personnalité forte et souple lui permettant de réaliser une bonne connexion avec les encadrements paysans. Il est un relais efficace entre l'Administration d'Etat et les encadrements. Il parvient à **trouver le bon équilibre dans ses relations avec les encadrements paysans entre l'inévitable co-gouvernance et la capacité à se frayer un chemin entre légitimité et légalité pour s'imposer comme le premier chef de l'espace communal. Ce compromis intelligent fait que la collectivité territoriale fonctionne correctement.**

La situation est très différente à Tambaga. La population y est socialement homogène et le découpage a généré peu de frustrations. Le maire jouit donc d'un niveau de légitimité populaire plus important que la moyenne. Mais le maire a une plus faible personnalité et a du mal à s'imposer dans le cadre des relations de co-gouvernance avec des encadrements paysans avec lesquels il entretient des liens très étroits. **Trop de légitimité des élus mène donc à une impuissance d'action** (en terme de prévalence, de capacité à s'imposer). A Tambaga, le maire ne parvient pas à établir le même rapport d'autorité (que celui de Djidian) avec la chefferie villageoise et les impôts et taxes rentrent très mal. Il en découle que Djidian est une des communes rurales où le taux de recouvrement des impôts est le plus élevé du Cercle de Kita : 60 % en 2002. Sur la période 2000-2003, le taux moyen de recouvrement de la TDRL (Taxe de Développement Rural Local) s'y situe au dessus de la moyenne nationale (qui est de 18 %) : 35,5 %, alors que celui de la commune rurale de Tambaga se situe à peine à plus de 10 % (850.000 F.CFA en 2001, 440.000 F.CFA⁸³ en 2002,...), soit un des plus bas du Cercle ! Le maire de Tambaga ne peut socialement pas recourir à la contrainte (légale de l'Etat) à l'encontre de ses "parents" (au sens large) qui sont ses administrés, sous peine de perdre complètement la légitimité relative dont il jouit. Dans d'autres Cercles, lorsque des maires ont

⁸³ soit moins de 670 € !

conduit des chefs de village en prison, ils ont sapé leur légitimité. Un tel cas nous a été rapporté dans une commune rurale du Cercle voisin de Bafoulabé.

Certains ruraux nous ont même avoué regretter l'époque où c'étaient les commandants d'arrondissements qui représentaient l'autorité légale de l'Etat, parce qu'il y avait moins de concurrence de pouvoirs et de superposition de compétences entre eux et les anciennes instances d'encadrement étatique. TOURE, L. et al., 2003 nous rapportent ainsi les paroles d'un paysan qui illustrent à merveille ce sentiment : "Avant, c'était entre le Commandant et nous. Nous pouvions nous cacher. C'était comme si un chien court après un singe. Quand ils arrivent devant un arbre, le singe monte et le chien reste en bas. Maintenant c'est entre singes que cela se joue, ils montent tous à l'arbre. Aujourd'hui, c'est entre le maire et nous. Or, nous mettons la main dans la même tasse avec le maire. On ne peut pas se cacher de lui." S'ils étaient autoritaires, les commandants d'arrondissements demeuraient totalement étrangers au système d'encadrement paysan et ne risquaient donc pas de « marcher sur leurs plates-bandes ». Aujourd'hui, l'attitude du « singe » élu est déterminante.

A l'inverse du maire de la commune rurale de Tambaga, le maire de la commune rurale de Djidian n'a pas hésité, en plus de sa collaboration efficace avec les chefs des villages reconnaissant sa légitimité, à utiliser les moyens contraignants, comme le recours à la force publique (gardes armés) pour percevoir l'impôt dans les villages périphériques récalcitrants. Si cela a permis d'aboutir au plus important taux de recouvrement des impôts du Cercle, ce faisant, il s'est rendu encore plus fortement impopulaire vis-à-vis de la base de ces villages périphériques, contribuant ainsi à accentuer le manque de cohésion de l'espace communal. Il a probablement payé cette attitude forte et non consensuelle, car, contrairement au maire de la commune rurale de Tambaga, il n'a pas été réélu en 2004, malgré son mode de gouvernance intelligent et modulé. Vu que la population n'est pas encore convaincue de la nécessité de payer des impôts, **les élus sont confrontés à un profond dilemme : soit ils acceptent d'obtenir un taux de recouvrement inférieur à 20 %, ce qui va les handicaper dans la réalisation de projets de développement à intérêt communal (et compromettre ainsi la viabilité de la commune rurale), soit ils ont recours aux méthodes contraignantes et obtiennent alors un taux de recouvrement important, mais se mettent alors à dos l'essentiel de leur électorat, sapant leur précaire légitimité.**

Durant la période préélectorale de mi-2003 à mi-2004, nous avons constaté que les élus, désireux de se faire réélire, non seulement tentent de montrer qu'ils ont réalisé beaucoup d'infrastructures grâce aux projets qu'ils ont su faire venir dans la commune, et font des promesses mirobolantes de réalisations à venir, mais surtout, ce qui est plus grave, ne prennent plus aucune mesure coercitive à l'encontre de leurs administrés. Ainsi, durant cette période, les impôts n'ont pas été collectés dans nos deux communes rurales d'étude car les maires ont voulu gagner les faveurs de leurs électeurs. Nous pourrions citer d'autres exemples vécus :

- en 2004, nous avons tenu plusieurs réunions à la mairie de Tambaga afin de faire le bilan, notamment financier, de la banque de céréales créée grâce à l'appui du PAE. Après plusieurs réunions laborieuses avec les principaux protagonistes, nous avons mis en évidence qu'il avait été procédé à d'importants détournements des fonds alloués par le projet. En approfondissant notre enquête, il s'est avéré qu'un adjoint du maire (appartenant à un autre parti politique) avait distribué l'argent de la coopérative (destinée à constituer le stock de sorgho) à des autorités villageoises. S'il affirme que ce geste était destiné à leur acheter du sorgho pour la coopérative, il apparaît plus sûrement qu'il était destiné à s'attirer les faveurs (et les consignes électorales) des encadrements paysans de ces villages.
- Nous avons également relevé un cas de ce type en 2004 dans la banque de céréales de la commune de Bendougouba. Un adjoint au maire n'a jamais remis à la banque de céréales la

quantité de céréales qu'il avait promis d'y amener en échange de l'argent préalablement reçu. Or, le maire ne l'y a pas contraint. **Plus le maire est légitimé par les encadrements paysans et la population, plus il éprouve des difficultés à utiliser la contrainte et la force auxquelles il faudrait pourtant qu'il recoure parfois pour assurer le bon fonctionnement communal. La légitimité populaire dont ont besoin les maires semble donc se heurter à leur devoir de faire respecter les règles dans une optique d'intérêt général à long terme. Les maires, « prisonniers » de leur substrat socioethnique, afin d'être réélus, ne prennent pas de mesures coercitives. Il y a là une faille majeure de la décentralisation malienne.** Peut-être aurait-il fallu laisser provisoirement certaines tâches, comme le recouvrement fiscal, à l'Administration pendant encore un ou deux mandats, tout en sensibilisant la population afin de lui laisser le temps de comprendre la pertinence de payer des impôts et de prendre confiance en leurs élus ?

Fort de notre observation de proximité du premier mandat communal malien, nous esquissons une typologie schématique de trois profils des maires en fonction de leurs modalités d'intégration légalité/légitimité :

- Des maires se comportant comme des nouveaux "commandants" : très légalistes, autoritaires et interventionnistes, outrepassant leurs prérogatives et tentant, de surcroît, de s'accaparer une partie des pouvoirs dont jouissent les encadrements paysans. C'est le cas des maires de Dogofili et de Fatoma. Ceux-ci entretiennent la fracture légalité/légitimité (par débordement de la première sur la deuxième), cherchant parfois à s'enrichir rapidement et ne sont évidemment pas réélus.
- Des maires issus et très liés aux encadrements paysans, comme des super chefs de village, renforçant souvent les logiques paysannes d'exclusion. C'est le cas des maires de Tambaga et de Saboula. Ceux-ci, lorsqu'ils le souhaitent, sont réélus.

Les maires de ces deux premières catégories ne participent pas au renforcement de l'ancrage de la décentralisation (et de sa logique propre) dans le milieu rural.

- Des maires qui réussissent à « marcher sur le fil » sans tomber d'un côté ou de l'autre, qui ont su maintenir l'équilibre, voire même, pour les plus habiles, qui sont parvenus à réconcilier les deux logiques. Grâce à la force de leur caractère et aux qualités de leur personnalité, ils ont su personnaliser le point de jonction, ont été des intermédiaires efficaces permettant de réduire la fracture entre légalité et légitimité. C'est le cas des maires de Djidian et de Sibikili. Ils ont généralement été réélus.

Les jeunes communes rurales souffrent de nombreux problèmes de fonctionnement liés à leur manque de moyens financier, matériel et humain. Cela est compréhensible et peut d'ailleurs paraître tout à fait normal en cette période de début de décentralisation communale et d'apprentissage démocratique. Les élus du premier mandat ont bien du mal à se faire une place entre l'Administration d'Etat et les encadrements paysans, entre légalité et légitimité. Si les premières pierres de l'édifice décentralisation sont les élus communaux, il leur reste à gagner la légitimité conférée par le substrat social de leur territoire, *via* notamment les transferts de compétences en gestion du foncier et des ressources naturelles en provenance des encadrements paysans.

Consciemment ou pas, l'Etat pensait peut-être avoir trouvé dans la décentralisation une nouvelle voie lui permettant de réaliser sa volonté d'affaiblir les encadrements paysans. Mais c'était sans compter sur la force et la capacité d'intégration des encadrements paysans.

Cependant, au-delà de ces difficultés, la décentralisation est en marche et nul ne semble en mesure de remettre en cause cet élan. En effet, **incontestablement, le chemin accompli par les**

communes rurales entre 1999 et 2005 est impressionnant ! Durant le premier mandat des conseillers ruraux, les mécanismes de fonctionnement ont été mis en place et de nombreuses connaissances, comme la maîtrise d'ouvrage ont progressivement été acquises grâce à un efficace dispositif d'appui. **La commune est aujourd'hui une entité qui fonctionne. La décentralisation devient peu à peu une réalité pour les ruraux et la conscience d'appartenir à cet ensemble nouveau, à la fois décentralisé et local, se renforce chaque jour parmi la population rurale.**

Nous n'avons pas encore abordé de front un point essentiel du fonctionnement de la décentralisation rurale au Mali : les aspects financiers. Son importance est telle qu'il fait l'objet de la partie suivante.

Vers une viabilité financière des collectivités territoriales ?

On peut affirmer qu'une collectivité territoriale n'est viable et autonome dans son fonctionnement à long terme que si elle est capable de générer durablement des ressources propres à un niveau suffisant.

Comment fonctionnent les communes rurales maliennes actuellement ? Quelles sont leurs perspectives en matière de génération de ressources propres ? Quelle part de ces recettes la gestion des ressources naturelles peut-elle constituer ? C'est à ces questions que nous allons à présent tenter de répondre.

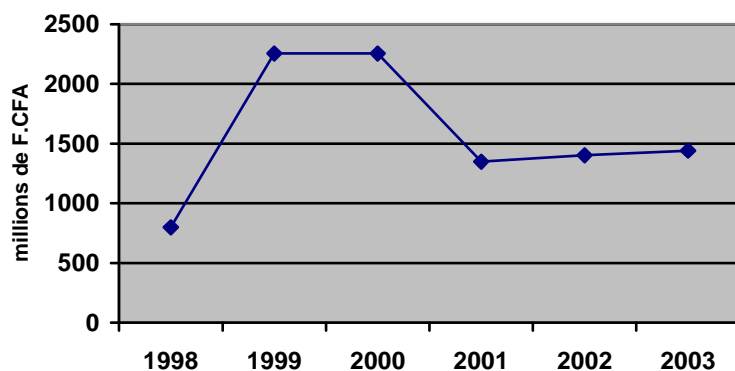
Voyons tout d'abord comment, en ce début de décentralisation communale, l'Etat a financièrement appuyé le fonctionnement des jeunes collectivités territoriales et comment les élus des communes rurales ont géré et utilisé ces fonds.

Le dispositif national d'appui financier à la décentralisation

Les dotations :

La première allocation financière attribuée par l'Etat aux nouvelles communes est la dotations de démarrage. Plus de 2,3 milliards de F.CFA ont ainsi été alloués aux collectivités territoriales en 1997 et 1998.

Elle est relayée par une dotations de fonctionnement. Allouée à partir de 1998, elle est destinée, comme son nom l'indique, à permettre d'alimenter le budget de fonctionnement des collectivités territoriales. Au niveau national, elle s'élève à plus de 6,5 milliards de F.CFA (soit 10 millions d'euros⁸⁴) entre les années 1998 et 2003. Le schéma suivant précise sa répartition temporelle :



Graphique n°22 : répartition temporelle de la dotation de fonctionnement des collectivités territoriales.

⁸⁴ Rappel : un Euro équivaut à environ 656 Francs CFA

Dans la commune rurale de Tambaga, elle représente plus de 8,4 millions de F.CFA (soit environ 12 800 €) sur trois ans (1999-2001). En 2001, comme en 2002, l'examen des comptes communaux de cette commune nous indique qu'elle se monte à 1,25 millions de F.CFA. Dans la commune rurale de Djidian, elle est d'un peu moins de 10 millions de F.CFA sur la période 1999-2001. Elle s'élève à 5,7 millions de F.CFA en 2001 et à 1,5 millions de F.CFA en 2002. En 2002, cette subvention de fonctionnement représente encore pour les communes rurales de Tambaga et de Djidian respectivement 74 % et 63 % de leur budget de fonctionnement.

Si cette dotation annuelle permet aux communes rurales d'assurer leur fonctionnement minimum initial, elle ne leur permet pas de réaliser des investissements. Par conséquent, **jusqu'en 2002, aucun investissement concret n'a pu être réalisé, faute de recettes locales suffisantes.** Ces problèmes financiers initiaux des communes rurales seront résolus à partir de 2002-2003 grâce au FICT (Fond d'Investissement des Collectivités Territoriales), ce que confirment TOURE, L. et al., 2003, à Niono : " L'argent du FICT n'a pu être mobilisé par les mairies avant le milieu de l'année 2002. En effet, 2003 est l'année des réalisations concrètes dans les communes rurales : les sièges des mairies de Djidian et Tambaga ont tout deux été réalisés cette année-là. Or, le FICT est géré par l'ANICT.

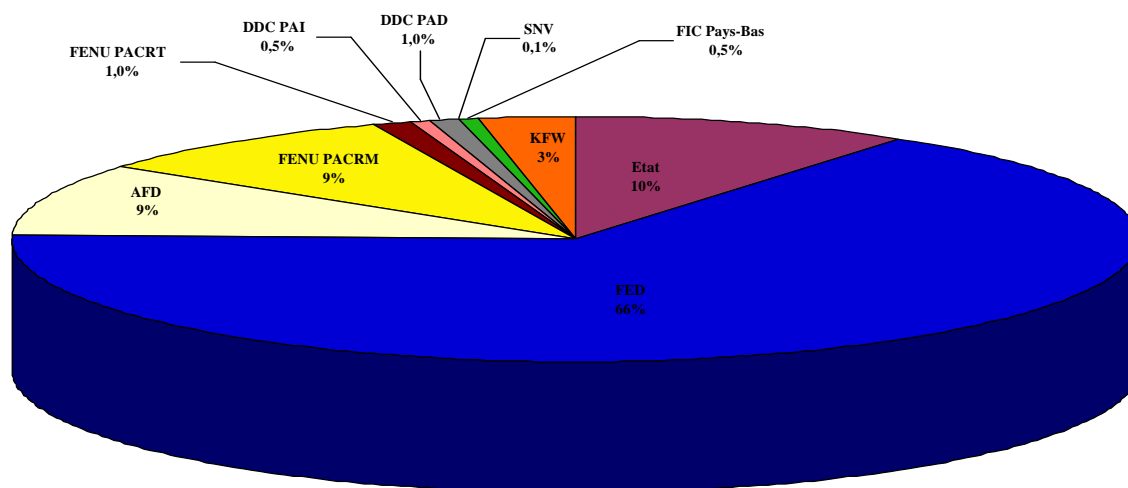
L'ANICT

L'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT), dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, est rattachée au MATCL (Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Collectivités Territoriales). Elle est initialement créée pour une durée de trois ans par la loi du 07 juillet 2000 et devient opérationnelle en 2001. C'est un établissement public à caractère administratif qui dispose d'une antenne déconcentrée dans chaque région administrative. Elle tire ses fonds de la contribution de l'Etat et de trois bailleurs de fonds principaux (l'Union Européenne (UE), l'Agence Française de Développement (AFD) et le Fonds Equipements des Nations Unies (FENU)) et finance la majeure partie des projets de développement communaux.

Elle constitue le volet financier du dispositif d'appui aux communes (on dit qu'elle est "la banque des communes"). Précisons que l'ANICT n'est pas une agence d'exécution. Elle est le partenaire financier des collectivités territoriales. Ces dernières sont responsables de la maîtrise d'ouvrage des équipements dont elles demandent le cofinancement à l'ANICT. La commune est mandataire de ces fonds (qui sont inscrits dans son budget) et le maire en est l'ordonnateur des dépenses.

Le FICT : Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales

C'est un fonds de convergence alimenté par huit bailleurs de fonds : le Fonds Européen de Développement (FED), le FENU, l'AFD, la SNV (Pays-Bas), la Coopération Suisse, la KfW (Coopération Allemande), la coopération canadienne, la Banque Africaine de Développement (BAD) et le Gouvernement malien. Le schéma ci-dessous extrait de GUETIN, C., 2003, illustre la contribution de chacun de ces PTF (Partenaires Techniques et Financiers).



Graphique n°23 : Taux de contribution des partenaires techniques et financiers au FICT sur la période 2001 – 2003.

Une des originalités de l'expérience malienne de décentralisation, et sans doute aussi une des explications de sa réussite relative, réside dans l'adhésion mutualisée des partenaires techniques et financiers au D'NACT (Dispositif National d'Appui aux Collectivités Territoriales) sous la direction de l'Etat malien. Cette mutualisation financière facilite la cohérence des approches et l'harmonisation des politiques de financement local. Le FICT est géré par un Conseil d'Administration présidé par le Ministre de l'Administration Territoriale et des Collectivités. Comme son nom l'indique, le FICT permet à toutes les collectivités territoriales du Mali de réaliser des investissements. Selon le MATCL, à l'échelle nationale, **lors du premier mandat communal, la majorité (68,5 %) des ressources financières des collectivités territoriales provient du FICT**, via l'ANICT.

D'après DIAWARA et al., 2004, au niveau national, 96 % des « droits de tirage » avaient déjà été mobilisés. Au niveau de la région administrative de Kayes, ce taux de mobilisation du FICT était également de 96 %. Au niveau du Cercle de Kita, il est de 95 %, ce qui représente près de 213,3 millions de F.CFA mobilisés par ses collectivités territoriales.

Selon DIAWARA et al., 2004, "Sur 44,3 milliards de FCFA de dépenses engagées dans l'ensemble du dispositif d'appui aux collectivités territoriales, 18,6 milliards ont été apportés par l'Etat et 25,4 milliards par les partenaires, soit 58 % du financement, comme le détaille le tableau ci-après (issu de DIAWARA et al., 2004).

Millions de F.CFA		Réalisé	Financement		
		2001-2003	Etat	PTF ⁸⁵	Total
Dispositif technique		5 083		5 083	5 083
1.1	CCN	1 168		1 168	1 168
1.2	CCC	3 915		3 915	3 915
Dispositif financier		23 602	3 000	20 278	23 278
2.1	FICT	21 802	2 700	19 101	21 801
2.2	Fonctionnement ANICT	1 800	300	1 177	1 477
Dotations de l'Etat aux collectivités		6 507	6 507		6 507
3.1	Dotation de démarrage	2 315	2 315		2 315
3.2	Dotation de fonctionnement	4 192	4 192		4 192
Fonctionnement de la tutelle et élections		9 117	9 117		9 117
4.1	Appui aux structures de tutelle (MATCL)	2 249	2 249		2 249
4.2	Elections	6 868	6 868		6 868
TOTAL		44 309	18 624	25 361	43 985

Tableau n°23 : Les coûts de la décentralisation territoriale (1999-2004).

Le coût de la décentralisation malienne, de sa mise en place en l'année 2000 aux élections communales de mai 2004, est évalué à environ 44 milliards de F CFA (soit environ 67 millions d'euros) par DIAWARA et al., 2004. Les principaux postes de dépenses sont : le dispositif d'appui technique (5 milliards de F CFA dont un cinquième au niveau central), le coût de gestion du dispositif financier (1,4 milliard de F CFA), les fonds affectés aux investissements (20 milliards de F CFA), les dotations attribuées par l'Etat aux collectivités territoriales (6,5 milliards de F CFA), pour l'instant sans financement spécifique de transferts de compétences, et une dotation aux services de l'Etat pour leur permettre d'accompagner la décentralisation (2,2 milliards de F CFA) auxquels il faut ajouter le coût des élections (6 milliards de F CFA).

Le tableau suivant issu de DIAWARA et al., 2004 donne le poids de la contribution de chaque catégorie de concernés :

	Montant millions CFA	%
Etat	19 100	24 %
PTF ⁸⁶ dispositif	24 300	30 %
PTF hors dispositif	16 300	20 %
Population	20 000	25 %
Autres	1 500	1 %
Total	81 200	100 %

Tableau n°24 : Les contributeurs de la décentralisation territoriale.

Le financement de la décentralisation est donc assuré pour moitié par les partenaires financiers extérieurs, pour un quart par l'Etat et pour un dernier quart par la population elle-même.

⁸⁵ PTF : Partenaires techniques et financiers

⁸⁶ PTF : partenaires techniques et financiers.

Au total, plus de 81 milliards de FCFA (soit 123,5 millions d'euros) auraient été dépensés par l'Etat, ses partenaires, les collectivités territoriales et la population pour le fonctionnement et l'investissement des collectivités territoriales ainsi que pour les mesures d'accompagnement. Le coût de cette décentralisation peut paraître relativement modeste eu égard au cheminement et aux résultats constatés. Cette "subvention d'investissement des collectivités territoriales" représente 100 % des recettes d'investissement des communes rurales. A titre d'exemple, l'examen des documents communaux pour l'année 2002 nous révèle qu'elle s'est élevée à 29,7 Millions de F.CFA à Tambaga et à 36,12 M.FCA à Djidian. En terme de réalisations concrètes, la commune rurale de Djidian a investi 68 millions de F.CFA dans le siège de la mairie, les pistes rurales et une école. La commune rurale de Tambaga a investi 65 millions de F.CFA dans le siège de la mairie, deux écoles villageoises et un magasin de stockage.

Ces fonds sont accordés selon des critères formant les "droits de tirage". Durant le premier mandat, trois critères prédéterminés sont utilisés :

- le nombre de la population,
- le niveau de dotation en infrastructures de base,
- l'enclavement, c'est-à-dire l'éloignement des centres d'approvisionnement.

Un quatrième critère : le taux de recouvrement de la fiscalité, n'a finalement pas été appliqué.

Concrètement, la procédure de décaissement est la suivante : le conseil d'administration de l'ANICT détermine les ressources à répartir entre les régions pour le financement des investissements des collectivités territoriales, sous la forme de ces droits de tirage. Ensuite, le Conseil Régional d'Orientation (CRO) de l'ANICT, organe consultatif, procède à la détermination des indices pour le calcul des droits de tirage de chaque Cercle, à partir de l'enveloppe du Cercle. Il valide la recevabilité des projets d'investissements soumis au financement de l'ANICT. La troisième étape concerne la programmation des droits de tirage des collectivités qui est triennale et glissante d'année en année. La quatrième étape veut que, chaque année, après approbation du budget de l'ANICT par le ministre chargé des finances, le Directeur Général de l'ANICT ouvre les crédits correspondant aux droits de tirage des collectivités dont la mobilisation par les ordonnateurs des collectivités territoriales est autorisée. Pour recevoir ces fonds, chaque collectivité territoriale dispose d'un compte dont les mouvements sont autorisés, suivis et contrôlés par l'administration du Trésor Public. Le compte est débité par le trésorier-payeur des montants correspondants aux règlements des prestataires de services commis par les collectivités territoriales.

Le FICT soutient les projets (inscrits dans le PDESC) des collectivités à hauteur de 80 %, les communes devant apporter les 20 % restants, ce qui permet de vérifier la capacité et la motivation de la collectivité à mener le projet à bien. En 2003, cette exigence est assouplie : la part d'autofinancement communale est ramenée à 10 % dans la mesure où les 10 % restants peuvent être apportés en nature (matériaux ou journées de travail). Les contributions des populations, hors budget, à la réalisation d'investissements sur le territoire communal s'élèveraient, sur la base de la projection faite à partir des données de la base OISE, à 2 milliards de FCFA pour la période 2002-2004.

Les communes sont prises dans un véritable dilemme : d'un côté, il leur faut réaliser des infrastructures pour obtenir la confiance de la population et l'inciter à contribuer ; de l'autre, il leur est impossible de réaliser des infrastructures si la population ne paye pas ses impôts, afin que la commune puisse assumer la contrepartie demandée. Les élus ont donc pris les dispositions nécessaires pour que cette mobilisation soit effectuée : recours aux cotisations villageoises par le biais des AV (associations villageoises cotonnières) dans la commune rurale de Djidian, aux partenaires de coopération décentralisée, aux ressortissants de

la commune installés en ville ou à l'étranger ; recherche de financements relais auprès des commerçants locaux ou arrangements illicites avec les entreprises de travaux attributaires des marchés pour leur faire prendre en charge la quote part communale.

Observons à présent le processus de décaissement et d'utilisation du FICT par les communes rurales : Les trois schémas suivants qui se recoupent en donnant des informations complémentaires nous en donnent une visibilité précise.

Schéma n°6 :

ETAPE ET RESPONSABILITES DE MISE EN ŒUVRE DE LA SUBVENTION A L'INVESTISSEMENT COMMUNAL

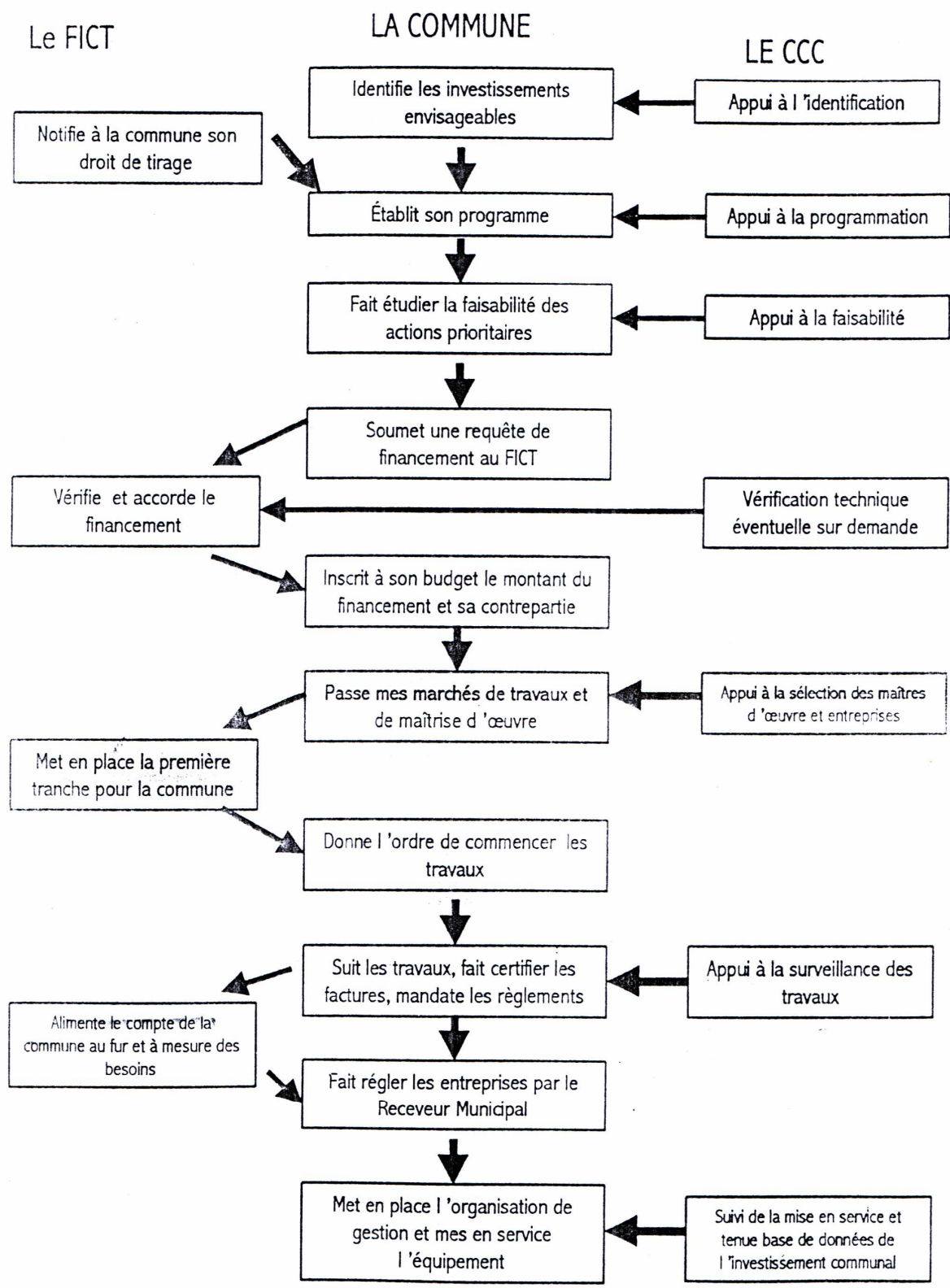
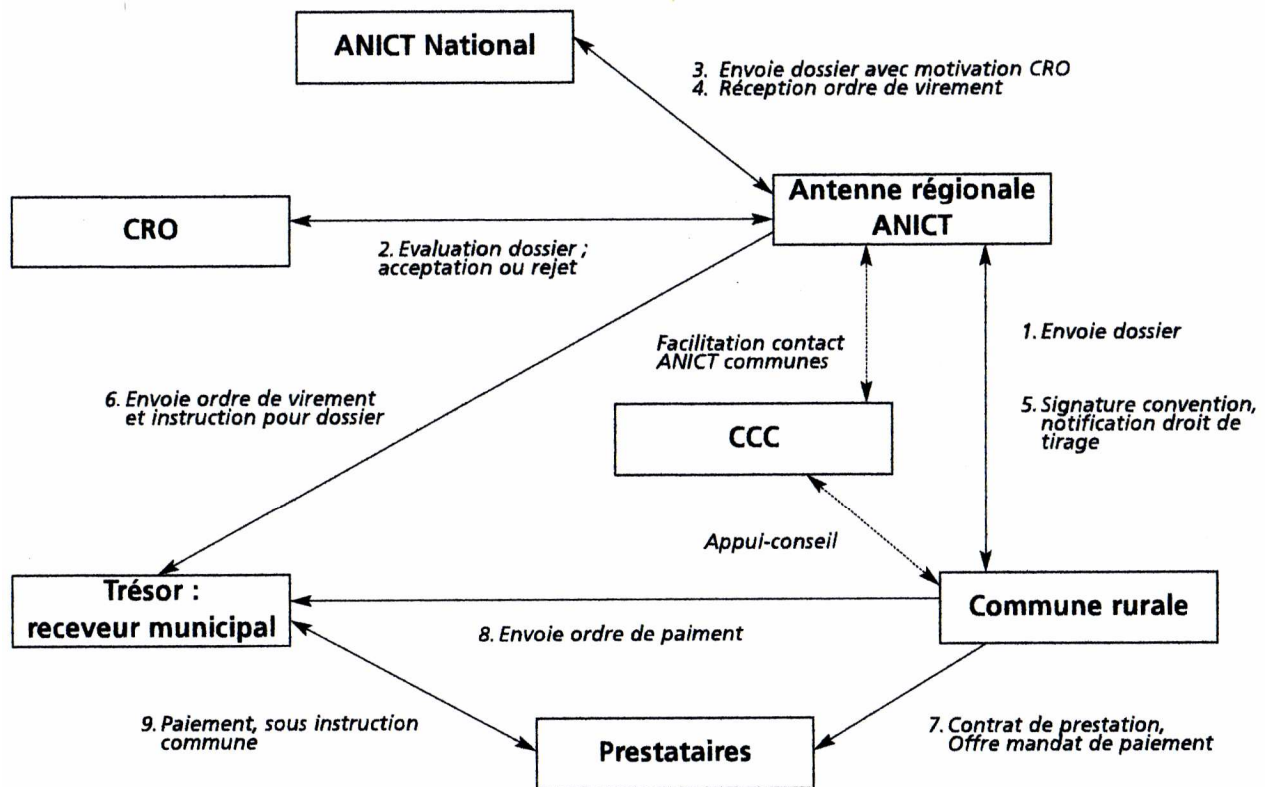


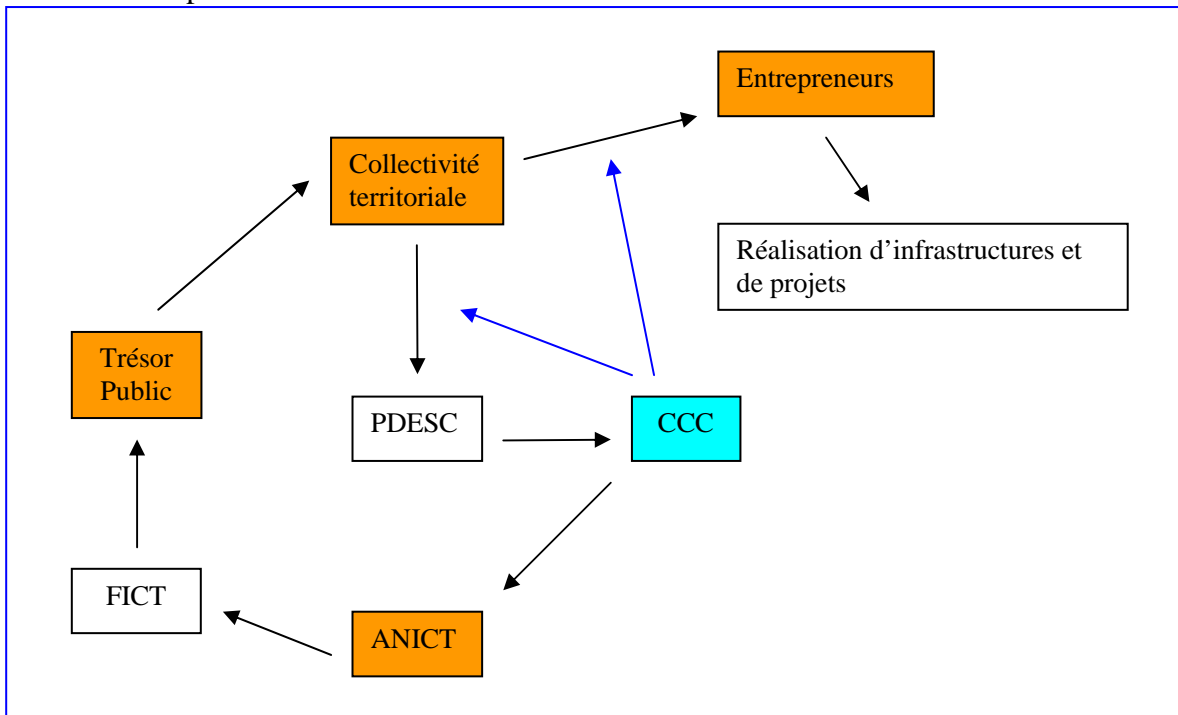
Schéma n°7 :

Mécanisme de réalisation des infrastructures et équipements grâce à l'appui financier de l'ANICT



Nous pouvons simplifier ce schéma ainsi :

Schéma n°8 : processus de mobilisation et d'utilisation du FICT



Les schémas ci-dessus montrent que la commune rurale est largement responsabilisée dans ce processus d'apprentissage par l'action et que le CCC l'accompagne à toutes les étapes.

Outre le rôle central du CCC, les schémas ci-dessus font apparaître un acteur qui joue un rôle majeur dans le dispositif : le Trésor public.

Il est représenté au niveau des chefs-lieux de Cercle par le service de la Perception. C'est le seul service technique de l'Etat qui soit fortement impliqué dans le processus de décentralisation. Contrairement au Sénégal, le rôle du Percepteur dans le dispositif financier est prépondérant au Mali. Il est un agent du Ministère des Finances représentant la direction générale des marchés publics au niveau du Cercle. A ce titre, il supervise les marchés que les collectivités territoriales passent avec les prestataires. Il est surtout le receveur municipal. Toutes les sommes d'argent créditées ou débitées au compte des collectivités territoriales doivent transiter par ses services. Les communes doivent verser toutes leurs recettes à la Perception du Cercle, y compris, par exemple, la partie de la TRDL qui leur revient. En deux mots, **si l'ANICT est la banque des communes, le Percepteur est leur "caissier"**.

Le service de la Perception joue un rôle essentiel dans le processus. Pourtant, il semble le grand oublié du système d'appui à la décentralisation. Il souffre en effet d'un criant manque de ressources humaines et financières pour accomplir sa mission, à tel point que le Percepteur de Kita nous confiait en 2004 : " Nous sommes les canards sauvages de la décentralisation." Même si, à Kita au moins, il bénéficie depuis 2003 de l'appui (formations) du CCC, le service de la Perception n'a pas reçu de moyens (financiers, personnels, matériel informatique,...) supplémentaires significatifs depuis l'avènement de la décentralisation communale, alors même que sa charge de travail a été démultipliée. Son rôle clé dans le processus de la décentralisation semble donc sous estimé par les Gouvernements.

Un bon bilan... qui incite les partenaires techniques et financiers à renouveler leur soutien.

Le quotidien "Le Républicain" daté du 22/11/2004 rapportant une journée de communication du jeudi 18 novembre 2004 organisée par le MATCL pour faire le point sur l'exécution technique et financière du premier fonds d'investissement des collectivités territoriales 2001-2004, écrit que : " Le premier Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales (FICT) a permis de subventionner les Collectivités territoriales à hauteur de **24 milliards 176 millions 659 mille 413 F.CFA**⁸⁷, avec la **réalisation de 2691 projets de développement.**" **La part des subventions du FICT a représenté 68,54 %**⁸⁸ **de l'ensemble des recettes communales des collectivités territoriales** entre 2001 et 2004.

Le FICT, géré par l'ANICT, représente donc un instrument financier d'une importance capitale pour les collectivités territoriales. Il s'est avéré très efficace, car, ayant été abondé tardivement, il a permis de réaliser en moyenne 3,6 dossiers au niveau des 758 collectivités territoriales maliennes, et ce, sur une période ne dépassant pas 25 mois ! Tout comme le système d'appui technique précédemment décrit, le processus de financement des infrastructures par le FICT (que nous avons schématisé ci-avant) a donc fait les preuves de son efficacité.

L'arrivée concomitante à la fin de l'année 2001 des antennes ANICT et des CCC a constitué un effet déclencheur et salutaire, sans lequel les résultats aujourd'hui atteints, notamment en terme d'investissements dans des infrastructures communales, n'auraient pas été enregistrés. En bref, sans eux, la décentralisation ne serait pas aujourd'hui devenue une réalité pour la majeure partie

⁸⁷ soit près de 37 millions d'euros !

⁸⁸ y compris les apports des collectivités territoriales, de leur population et des programmes finançant des investissements hors FICT.

de ruraux maliens. Selon le quotidien malien "Le Républicain" daté du 22 novembre 2004 : "Pour un contrat bien rempli, l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT) a bénéficié des partenaires techniques et financiers, d'un renouvellement de confiance, concrétisé par la signature du protocole d'avenants entre l'ANICT, le Fonds Européen du Développement (FED) et l'Agence Française de Développement (AFD). Un avenant d'une valeur de 559 millions de Fcfa a été signé par le Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération, le Conseiller de la délégation de l'Union européenne a accordé une subvention de 236 millions de Fcfa à l'ANICT pour son fonctionnement. Un autre avenant d'une valeur de 3 milliards 229 millions de Fcfa a été signé par le Conseiller à l'Agence Française de Développement et le directeur général de l'ANICT." "Les Echos" du 20/12/04 ajoute que : "Le président de la République a dit que l'Etat continuera à assumer sa part et 50 milliards de F CFA seront bientôt disponibles pour conforter les acquis du précédent exercice triennal du Fonds d'investissement des collectivités territoriales."

Plus récemment, en août 2008 lors du huitième Conseil d'Administration de l'ANICT, le Ministre KONE a rappelé qu'au cours des sept derniers exercices budgétaires, les collectivités territoriales ont mobilisé près de **80 milliards de F.CFA**, ce qui leur a permis de réaliser **plus de 7 300 projets d'investissement**. Cela confirme et renforce ce que nous avons écrit précédemment sur l'importance et l'effectivité de l'appui aux jeunes collectivités territoriales. Fin 2007, une loi crée le Fond National d'Appui aux Collectivités Locales destiné à renforcer leurs capacités de financement.

Les domaines des réalisations communales :

Hydraulique, santé et éducation :

L'étude des PDESC des communes rurales de Tambaga et Djidian réalisés en 2001 révèlent que les deux communes rurales ont hiérarchisé ainsi leurs actions prioritaires : 1) AEP (Alimentation en Eau Potable), 2) santé, 3) éducation.

Le tableau ci-dessous nous montre comment a été utilisé le FICT dans l'ensemble de la région administrative de Kayes.

Domaines ou secteurs	Montants mobilisés par les collectivités territoriales	Nombre de projets exécutés	% du total des projets
Education	668 439 828	87	58
Hydraulique	28 914 611	04	3
Environnement GRN	2 979 424	01	0
Equipements marchands	92 801 531	18	8
Equipements structures	282 619 001	67	25
Santé	74 367 679	13	6
<i>Total</i>	<i>1 150 122 074</i>	<i>190</i>	<i>100</i>

Tableau n°25 : Répartition sectorielle de l'utilisation du FICT dans la région de Kayes.

Source : ANICT Kayes, Décembre 2005.

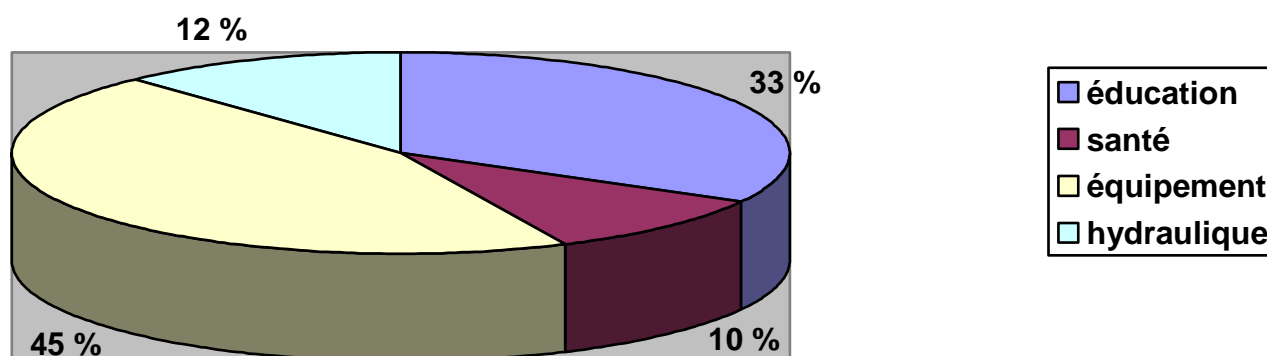
Les projets dans le domaine de **l'éducation y représentent 58 % de l'ensemble des projets** exécutés et une somme mobilisée de près de 668,44 millions de F.CFA (soit plus d'un million d'euros). Au niveau national également, les dépenses d'éducation arrivent en tête.

Au cours de la seule année 2007, l'ANICT a injecté plus de 39 milliards de F.CFA dans le secteur de l'éducation et en prévoit 30 milliards pour 2008.

D'après "La Toile" n°23 d'octobre 2004 la répartition sectorielle des investissements permis par le FICT au niveau national des 2691 projets est la suivante :

- 903 dans le secteur de l'éducation (avec un coût moyen⁸⁹ de 11.410.000 F.CFA),
- 342 dans le secteur de l'hydraulique et des ressources naturelles⁹⁰ (coût moyen 8.827.000 F.CFA),
- 269 dans le secteur de la santé (coût moyen 11.827.000 F.CFA),

La répartition ci-dessus aurait pu faire apparaître, comme dans le schéma ci-dessous, une ligne « équipements ». En réalité, on devrait l'intituler « autres équipements » car **l'essentiel des investissements** en matière d'éducation, santé et hydraulique sont **des dépenses d'équipement**.



Graphique n°24 : Répartition sectorielle des investissements des collectivités territoriales au 30/06/2003 (au niveau national).

Les équipements d'infrastructures représentent également une large part des investissements, comme nous l'avons précédemment mis en évidence. Au niveau national, **les investissements dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'hydraulique représentent à eux seuls 55 % du nombre d'actions mises en œuvre grâce au FICT. La majorité du FICT a donc été investi dans ces domaines (au dépend notamment de la gestion des ressources naturelles)** alors même que les fonds sectoriels prévus pour ce type de dépenses font l'objet d'un faible taux de décaissement. Ce constat laisse apparaître un **manque d'articulation et de coordination entre les politiques sectorielles et les planifications des collectivités territoriales**. Il pose la question de la cohérence entre des politiques sectorielles programmées antérieurement à la décentralisation et les investissements réalisés par les collectivités territoriales. Les programmes sectoriels, notamment le Programme de développement de l'éducation (PRODEC), le Programme décennal de développement sanitaire et social (PRODESS) et le Programme d'appui aux services agricoles et aux organisations paysannes (PASAOP) ne sont pas encore pleinement intégrés dans le processus de décentralisation en

⁸⁹ Selon DIAWARA et al., 2004

⁹⁰ non précisé mais on peut penser que l'hydraulique se taille la part du lion et que les dépenses GRN sont des équipements du type marché à bétail.

cours. En effet, nous avons constaté que certains de ces programmes agissent au niveau des communautés villageoises sans même prendre la peine d'informer et d'associer les élus communaux, ce qui ne va pas dans le sens d'une harmonisation des projets de développement sur le territoire communal. Ce sont en effet les fonds sectoriels et non le FICT qui auraient dû être majoritairement utilisés par les communes rurales pour les réalisations dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'hydraulique. Ils ne l'ont pas été en raison de la méconnaissance des modalités d'accès à ces fonds, de la maîtrise d'ouvrage résolument communale des actions financées par le FICT et du faible taux (10%) de rejet des dossiers transmis à l'ANICT pour financement. Ce dernier point implique que les modalités d'accès aux fonds sectoriels sont beaucoup plus difficiles que celles de l'accès au FICT. En outre, CADIS 2003 dénonce également « les positions mitigées des partenaires techniques et financiers quant au transfert des ressources financières des programmes sectoriels aux collectivités territoriales qui aggraverait davantage le faible taux de décaissement ».

Une gestion des ressources naturelles oubliée ?

Outre la différence en terme de facilité et de rapidité de décaissement entre les fonds sectoriels et le FICT, le contexte local de dénuement des populations rurales leur imposait de parer au plus urgent. Ainsi, **le FICT a été utilisé pour répondre aux besoins les plus immédiats**. En effet, on comprend aisément que réaliser un forage, un dispensaire ou une école paraît, dans un premier temps, plus important que d'investir dans des actions de GRN (gestion des ressources naturelles) à long terme. S'il apparaît donc logique que la population et les élus n'aient pas fait une priorité de ces actions, on pose l'hypothèse que, dans l'optique d'une génération de revenus propres à moyen terme, il est très important pour les communes rurales d'investir dans ce domaine.

De plus, il faut également souligner que les communes rurales ont dû "tailler" dans le choix de leurs concitoyens pour rentrer dans la liste des "investissements" (on remarque que le terme utilisé n'est pas celui de "projets") éligibles aux fonds de l'ANICT (par la Décision N°2001-0096/MATCL-S.G-ANICT du 04 juillet 2001), dans laquelle ces investissements sectoriels apparaissent largement. Dans la région de Kayes, sur les 190 projets exécutés grâce au FICT, un seul l'a été dans le domaine "environnement GRN", pour un projet de moins de trois millions de F.CFA ! Consciente de cet écueil, **l'ANICT, dans le cadre des deuxièmes PDESC, a pris des mesures financières (en terme de contribution des collectivités territoriales) pour inciter les communes rurales à agir dans le domaine de la GRN**. Ainsi, à partir de 2005, les projets de développement communaux éligibles au support de l'ANICT bénéficient d'un **financement étatique de 95 % dans ce domaine, contre 80 %** jusqu'en 2004. Le rapport de synthèse du réseau « Réussir la décentralisation » de novembre 2005 intitulé : « Résultats de l'assemblée générale du réseau « réussir la décentralisation »/Mali du 27 au 28 octobre à l'assemblée régionale de Koulikoro confirme que cette mesure a eu un effet réel : "la prise en compte de la GRN dans les plans de développement des collectivités territoriales et des dispositifs d'appui technique et financier des institutions de l'Etat aux collectivités territoriales est devenue une réalité de plus en plus palpable (la plupart des nouveaux PDSEC en ont tenu compte)."

Notre étude des comptes communaux de quatre communes rurales du Cercle de Kita sur la période 2000-2003 fait apparaître que les subventions de l'Etat (sections fonctionnement et investissement confondues) représentent plus de 80 % du budget des communes rurales ! Durant le premier mandat, **les finances des communes rurales reposent donc essentiellement**

sur les financements externes. De plus, si le FICT et ensuite d'autres fonds permettront probablement toujours aux collectivités territoriales d'accéder à des recettes d'investissement, en revanche, **la question de la recherche de recettes de fonctionnement est plus problématique.** La dotation de fonctionnement actuellement allouée par l'Etat doit au plus tôt être remplacée par des ressources propres et pérennes, par exemple, issues des impôts et taxes communales ou de la gestion des ressources naturelles, afin que les collectivités territoriales puissent s'assurer un fonctionnement viable et pérenne. Faisons donc le point sur les ressources propres, actuelles et potentielles, mobilisables par les communes rurales.

Les revenus fiscaux des collectivités territoriales

La Loi-cadre n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la Loi N°96-056 du 16 octobre 1996, dispose que les ressources des communes sont : "les impôts et taxes qu'elle est autorisée à percevoir, les subventions de l'Etat, les taxes rémunératoires sur les services rendus, les revenus de son domaine, les emprunts, les dons et legs".

Le Code des collectivités territoriales (Loi N°95-034 du 12 avril 1995) y ajoute les "ressources budgétaires qui sont constituées de transfert de budget de l'Etat aux collectivités" dont :

- la dotation générale de décentralisation,
- la dotation du fond de péréquation, (relevant du principe de solidarité entre les collectivités territoriales),
- les subventions spéciales de l'Etat.

Selon la Loi N° 00-044 du 07 juillet 2000 déterminant les ressources fiscales des Communes, des Cercles et des Régions :

Art. 2 : « Les taux des impôts et taxes des communes, cercles et régions sont fixés chaque année par délibération du conseil communal, du Conseil de cercle ou de l'Assemblée Régionale » ;

Art.5 : « Les impôts et taxes énumérés ci-après recouverts sur le territoire des communes, des cercles et des régions sont transférés aux budgets de ces collectivités territoriales suivant les clés de répartition ci-après : ». Les chiffres sont des pourcentages :

Impôt et taxes	Commune	Cercle	Région
TDRL	80	15	5
Patentes et licences	60	25	15
Taxe sur les cycles à moteur	60	25	15
Taxe sur les bicyclettes	100	0	0
(...)			

Art. 6 : « Les impôts et taxes à créer et à transférer par l'Etat aux collectivités territoriales feront l'objet d'une répartition entre les différents niveaux de collectivités par décret pris en Conseil des Ministres »

Si les sources de financement des communes rurales peuvent être diverse, une d'entre elles semble se distinguer en terme de volume : la TDRL.

La Taxe de Développement Rurale Locale (TDRL)

Instituée en 1977 en remplacement de divers impôts, elle est levée sur chaque personne active de la commune. Son montant est fixé par l'article n°294 du Code des impôts, mais les

collectivités territoriales ont la possibilité de le faire varier d'un taux de 25 %. Dans le Cercle de Kita, elle représentait déjà en 1993, 175.785.190 F.CFA, soit une moyenne de 2.065 F.CFA par personne pour les 85.126 contribuables. En 2004, dans le Cercle de Kita, le montant de la TDRL s'élève toujours à 2.065 F.CFA par an et par personne. Elle représente donc une somme de 850.000 F.CFA dans la commune rurale de Tambaga en 2001, ce qui représente 96,6 % de l'ensemble des impôts et taxes collectés ! A Djidian, elle représente 2,77 millions de F.CFA, soit 81,5 % du total des impôts et taxes collectés. Selon DIAWARA et al., 2004, au niveau national, " Sur la base des comptes administratifs 2002, les taxes et impôts locaux collectés (annuellement) par les communes représenteraient 6 milliards de FCFA dont 3,1 milliards pour la seule TDRL." **La TDRL constitue donc la principale source de financement des communes rurales**, et cela est particulièrement vrai pour les communes rurales de la région de Kita.

Le difficile recouvrement des impôts

Une des tâches implicites des communes est notamment de réussir là où l'Etat central a jusqu'à présent échoué, et, particulièrement, dans le domaine de la perception des impôts.

Outre la TDRL, l'article 9 de la Loi N°00-044 déterminant les ressources fiscales des collectivités territoriales précise que : « Dans la limite des maxima fixés par le présent article, les communes peuvent, par délibération du conseil communal (...), instituer à leur profit des taxes fiscales sur les matières ci-après : taxe de sortie sur les véhicules de transport public de personnes ou de marchandises, taxe de voirie, taxe sur les embarcations et charrettes, taxe sur l'autorisation de construire, taxe sur les moulins,... ». Enfin, la Charte Pastorale (Loi N° 01-004 du 27 février 2001), prévoit la possibilité de soumettre à taxation ou redevance l'accès aux points d'eau naturels aménagés, aux puits en buse de ciment publics et aux forages publics, mais nous n'avons pas relevé de cas d'application de cette dernière disposition.

Toutefois, **les élus, usent peu des possibilités** permises par cet article 9. Nous avons observé que certaines font l'objet d'une application partielle : taxes sur les moulins, sur les molyettes, sur la voirie et sur les transports alors que d'autres (taxes sur les bicyclettes, sur le permis de construire,...) ne sont pas du tout appliquées. La principale raison, précédemment mises en évidence, est que les élus, en quête de popularité et de renforcement de leur légitimité ne sont guère enclins à **prendre des mesures contraignantes pour leurs administrés**. Cette fiscalité forfaitaire sur les biens et les redevances demeure donc rarement mise en oeuvre et les sommes collectées demeurent peu importantes.

Le taux de recouvrement des impôts locaux demeure faible ! D'après DICKO 2004, "Après le premier trimestre 2003, le taux moyen de recouvrement de TDRL au niveau national était de 18 % et il est peu probable que ce taux s'améliore beaucoup d'ici la fin de l'année 2003."

Le tableau ci-dessous représente l'évolution des taux de recouvrement (par rapport aux rôles émis) des ressources fiscales des communes rurales de Tambaga et Djidian entre 2000 et 2003 (en %) :

	2000	2001	2002	2003

Commune rurale de Djidian	14	35	60 ⁹¹	45
Commune rurale de Tambaga	6	12	11	45

Selon le maire (1999-2004) de la ville Kita interrogé en 2004, les fonds propres de la commune urbaine sont essentiellement constitués par les « patentes », c'est-à-dire les taxes professionnelles des usines CMDT et HUICOMA.

Si les ruraux de la région d'étude peinent à s'acquitter des impôts, c'est, outre des raisons économiques, le fait qu'ils ont une **image fortement négative des impôts**. Tentons d'en comprendre les raisons :

Les impôts existaient déjà à la période précoloniale. Ainsi, HUMBEY, C., 2003 nous rappelle " la période de précolonisation, où les clans vaincus devaient payer un tribut au vainqueur en signe d'allégeance et de soumission." S'ils avaient déjà un caractère obligatoire et collectif, ils symbolisaient surtout l'allégeance forcée à un maître, c'est-à-dire au pouvoir des étrangers dominants. POLOMACK 1997 explique comment " La levée de l'impôt par exemple qui existait dans le cadre des kafu ... a été récupérée par le système administratif dès la mise en place de l'administration coloniale." HUMBEY, C., 2003 poursuit : « Durant la colonisation, pour la population, l'impôt direct par capitation devient le symbole de la violence de l'Etat colonial qui emploie la force pour le percevoir. (...) Il en va de même sous la Première et la Seconde République sous laquelle les sommes récoltées par la Préfecture dans les villages y⁹² sont très rarement réinvesties". FREYSS, C., 1996 relate aussi que, dans la région de Kita, les villageois de Founia, évoquant l'absence de pont sur la rivière Bakoye, se demandent "pourquoi payer des impôts quand les contreparties attendues n'apparaissent pas ?"

Les témoignages recueillis semblent concorder sur le fait que, dans la région, la population était particulièrement réfractaire au paiement des impôts. "Avant la décentralisation, on ne payait pas d'impôts" nous confirme ainsi le vieux chef du village de Katakoto. Malgré le recours à la force contraignante, les sommes collectées demeuraient peu élevées dans le Cercle de Kita. HUMBEY, C. 2003 écrit : "Aussi quand la commune demande aujourd'hui aux populations de lui verser les impôts et taxes destinés à supporter ses charges, les villageois font montre d'une certaine méfiance. Certains voient l'instauration de l'impôt communal comme un retour en arrière." Les paysans ont conservé une tendance à cacher ou minorer leurs revenus, tendance d'ailleurs également relevée par KOENIG, D., 1980 et CAMARA, S. et al., 2000 qui ont enquêtés sur le revenu des ménages. **Les mauvais souvenirs des impôts prélevés par la contrainte sous la colonisation puis, dans une moindre mesure, sous les deux premières républiques semblent encore marquer les esprits des ruraux.**

Par ailleurs, ARAUJO BONJEAN, C. et CHAMBAS, G. in LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B nous informent que : « Au Mali, la taxe de capitation et autres taxes forfaitaires fournissaient en 1989 encore 8,6 % des ressources globales de l'Etat, soit 9 milliards de F.CFA. (...) ; en zone rurale, le taux de recouvrement dépassait généralement les 90 %. ». En 1991, la Troisième République supprime l'impôt *per capita*. Mais, suite à une mauvaise campagne de communication, la population a cru devoir se soustraire à tout paiement d'impôts alors que seul l'impôt par tête était supprimé. Cela nous est d'ailleurs confirmé par KASSIBO, B., 1997 et BERIDOGO, B., 1998. Ce dernier affirme que les "propos peu clairs tenus par les pouvoirs publics sur la suppression du minimum fiscal ont entraîné une résistance des populations à

⁹¹ C'est alors le taux le plus important de toutes les communes rurales du Cercle !

⁹² (dans l'espace rural où elles sont prélevés)

s'acquitter de tout impôt." Il ajoute que la campagne électorale de l'ADEMA s'est essentiellement faite "sur la base de promesses relatives à la suppression de l'impôt". **Dans la région d'étude, l'aversion des populations rurales envers les impôts est considérable.** L'historique des impôts ainsi que les messages biaisés des années 1990 aboutissent à une situation où les populations rurales les accueillent au mieux avec suspicion, au pire avec rejet. La majorité des ruraux que nous avons interrogés pensent que l'argent des impôts et taxes ne sert qu'à enrichir le maire (dans le cadre du questionnaire n°1, 84 % des 202 personnes nous l'ont cité comme cause du mauvais fonctionnement de la commune rurale !). En 2003, seulement deux personnes interrogées (sur 202) pensent que les impôts sont réinvestis dans la commune ! Le secrétaire général d'une de nos communes d'étude nous confirme que la population est « convaincue que ça va directement dans les poches du maire » et que ce n'est pas réinvesti dans des projets à intérêt collectif communal.

Pour parvenir à recouvrir une partie des impôts et taxes communaux, les élus communaux du premier mandat ont pu user de deux armes : la sensibilisation et la coercition. A Kita, en 2002 et 2003, devant le faible taux de recouvrement enregistré, l'Administration du Cercle de Kita déclare la guerre à "l'incivisme fiscal". Dans un premier temps, conjointement avec le service du Trésor Public (c'est-à-dire le Percepteur), le Préfet a organisé des tournées de sensibilisation dans toutes les communes du Cercle afin d'expliquer aux populations l'utilité et la nécessité de s'acquitter des impôts. Dans un second temps, elle a encouragé les maires à recourir à la coercition. Concrètement, dans certaines communes rurales, comme celle de Kassaro ou de Djidian, le régisseur communal accompagné d'un membre (ostensiblement armé) de la Garde Nationale a fait la tournée des villages récalcitrants afin de collecter les impôts. On a montré qu'à Djidian, le maire travaille en étroite concertation avec les encadrements paysans, desquels il tient sa légitimité, mais a aussi recours à la coercition à l'encontre de ceux, minoritaires, qui refusent de reconnaître sa légitimité et sa légalité. Par contre, à Tambaga, où la correspondance entre les pouvoirs élus et paysans est forte, les élus ont refusé de se heurter frontalement à des encadrements paysans majoritairement hostiles au recouvrement. On a vu précédemment que la légitimité populaire des élus est loin d'être complète. Celle-ci pourrait se renforcer si les élus parvenaient à gagner le capital confiance (dont jouissent actuellement les encadrements paysans) de leurs concitoyens pour pouvoir gérer les affaires locales. Cette confiance est également indispensable au développement, chez les ruraux, d'une conscience de la nécessité de s'acquitter des taxes et impôts pour réaliser des investissements à caractère d'intérêt général. **La génération de revenus conditionne la viabilité du fonctionnement communal. Or, actuellement, la majorité des ruraux ne le comprend pas ; ce qui nous fait dire que la population rurale du Cercle de Kita a bien mieux assimilé le "pourquoi" (la gouvernance locale,...) de la décentralisation que le "comment" (impôts, vote,...).**

Afin de combattre la perception négative des impôts, issue des périodes précédentes où les sommes collectées n'étaient pas réinvesties localement, les élus doivent montrer de manière évidente la destination des fonds, en faisant des réalisations communales visibles. "Pour pouvoir demander, il faut montrer qu'on redistribue" nous dit avec justesse le maire de la commune rurale de Kassaro. Comme nous l'avons précédemment montré, **cette "visibilité" du retour des taxes et impôts collectés constitue en effet une des conditions sine qua non pour que la population accepte davantage de s'acquitter des sommes demandées, d'où les investissements visibles et concrets qui ont été réalisés avec le FICT**. Cette nécessaire mise en évidence de la contrepartie des prélèvements populaires est clairement exprimée par TOURE, L. et al., 2003 qui déplorent que " la taxe de voirie est partout en vigueur sans que les équipes communales se soucient beaucoup de proposer un service correspondant à cette

nouvelle taxation." Enfin, plus de transparence dans la gestion et l'utilisation des fonds concourrait certainement à gagner la confiance de la population.

Outre la visibilité de la contrepartie, nous avons montré que le recouvrement des impôts est d'autant plus important que les élus parviennent à travailler en intelligence avec les encadrements paysans, ces derniers collectant les fonds auprès de chaque chef de lignage ou de grande famille avant de les remettre aux élus au nom du village. Tout comme DJIRE, M., 2001 à Sanankoroba et COULIBALY et HILHORST 2004, nous avons observé à Djidian que le recouvrement des impôts est délégué aux autorités villageoises et se fait par tranches successives au cours de l'année. Ce phénomène qualifié d'"invention géniale" par DJIRE, M., 2001 (mais qui pourtant se réalisait déjà ainsi avant la décentralisation) se révèle en effet le plus efficace car le mieux adapté par rapport, d'une part aux possibilités des populations (à Djidian, les deux principales tranches sont données après les récoltes et après le paiement du coton), et, d'autre part, à la forte légitimité et autorité dont jouissent les encadrements qui effectuent ce recouvrement primaire. LE MEUR, P-Y., BIRSCHENK, T. et FLOQUET, A., 1998, montrent qu'au Bénin, la "ristourne" se trouve "quasiment convertie en budget d'investissement local". Si, dans notre région d'étude, nous n'avons **pas relevé de relation directe formelle entre la fiscalité des AV cotonnières et la fiscalité communale**, plusieurs personnes nous ont confirmé ce qui paraît évident : l'argent collecté par le chef de village provient essentiellement des fonds de l'AV cotonnière. La meilleure preuve en est la modalité de paiement par tranche de l'impôt : la tranche la plus importante étant celle qui intervient après le paiement du coton-graine par la CMDT. **On pourrait donc imaginer que la clé de répartition des revenus cotonniers des OPA cotonnières prévoit une part pour les trois collectivités territoriales (commune rurale, cercle et région), avec une part prépondérante pour la commune rurale.** Pour cela, il nous semble qu'on devrait envisager une plus grande systématisation de la taxation du coton en direction des collectivités territoriales. Nous avons montré qu'elle s'opère déjà de fait, les encadrements paysans effectuant la collecte des participations communautaires ou impôts tels la TDRL essentiellement juste après le paiement du coton. C'est donc possible. Reste à l'institutionnaliser de manière juridique.

Par ailleurs, les recettes des impôts et taxes, bien qu'en augmentation à la fin du premier mandat, ne sont pas suffisantes pour supporter les charges du personnel de la mairie. Le budget de fonctionnement n'est pour l'instant équilibré que grâce à la dotation de l'Etat. En ce qui concerne les recettes d'investissement, les subventions du FICT, qui constituent plus de 80 % du budget des communes rurales, sont investies, comme on l'a vu, dans la construction d'ouvrages et de bâtiments.

Il s'avère donc difficile de changer les mentalités, de faire se développer une conscience citoyenne, pourtant indispensable au fonctionnement de la collectivité territoriale et à la réalisation de projets communaux d'intérêt général, c'est-à-dire à l'autogestion et la prise en main de leur développement par les collectivités territoriales. C'est cette conscience citoyenne démocratique, pilier d'une décentralisation réussie, qui est un objectif à atteindre.

Le système actuel de recouvrement des taxes et impôts locaux ne semble donc pas en mesure de pouvoir générer localement un niveau de recettes de fonctionnement suffisant pour permettre aux communes rurales de s'assurer une autonomie de gestion suffisante pour leur garantir une viabilité à long terme.

La gestion des ressources naturelles pourrait peut-être contribuer activement au fonctionnement des communes rurales. C'est une des raisons pour laquelle de nombreux projets de développement qui se sont créés depuis la réforme de la décentralisation axent de leurs efforts de recherche-développement sur la thématique de la gestion des ressources naturelles. Les

ressources naturelles, bien gérées, sont-elles en mesure de rendre viable (c'est-à-dire libres de s'autogérer grâce à une autonomie financière) les jeunes communes rurales ?

Les revenus locaux de la gestion des ressources naturelles :

"Les ressources naturelles, c'est tout ce que nous avons" nous dit le président du CIV-GRN⁹³ de la commune rurale de Tambaga. Il est en effet clairement admis que, en l'absence d'impôt foncier et d'impôt sur le revenu, les ressources naturelles (par leur gestion durable) constituent le principal élément sur lequel les communes rurales peuvent s'appuyer pour générer localement les fonds dont ils ont besoin pour assurer leur fonctionnement. Deux questions se posent alors : « quelles sont les ressources avec lesquelles les communes rurales peuvent générer des revenus pérennes ? » et « Quelles peuvent être les meilleures modalités de leur perception ? »

Notre étude des comptes communaux de quatre communes du Cercle de Kita (Tambaga, Djidian, Bendougouba et Kassaro) sur la période 2000-2004 ainsi que notre expérience au sein du PAE Kita, nous ont permis de faire le point sur les modalités de génération des revenus que pouvaient tirer les communes rurales à partir de la gestion des ressources naturelles. Commençons par étudier le "champ des possibles" des textes réglementaires.

Selon l'article n°5 de la Loi N° 00-044 du 07 juillet 2000 déterminant les ressources fiscales des communes, des Cercles et des Régions, certaines taxes sont perçues localement, et, même si elles transitent par le service de la Perception, reviennent largement à la commune rurale. On peut, par exemple, citer les trois taxes ci-dessous (les chiffres sont des pourcentages) :

Impôt et taxes	Commune	Cercle	Région
Taxe sur l'exploitation artisanale de l'or et autres carrières	80	15	5
Taxe sur le bétail et arme à feu	80	15	5
Taxe sur le bois exploité dans les forêts de l'Etat	50	25	25

Le bétail et les forêts sont deux pistes que nous avons exploré plus précisément.

La taxe sur le bétail

On a vu que le bétail était de plus en plus nombreux dans la région. Les comptes communaux de la commune rurale de Djidian font apparaître que :

- ce sont les bovins qui génèrent l'essentiel de la recette de cette taxe sur le bétail. En effet, ils représentent 53,5 % (soit 6.770 bovins) du total du cheptel communal et près de 50 % de ceux qui sont déclarés taxables sont effectivement taxés (contre environ 25 % pour les petits ruminants) ;

- pour l'année 2003, sur les 12.659 animaux (appartenant aux catégories taxables) recensés par la CMDT dans la commune rurale de Djidian, seuls 4.814 (soit 38 %) sont déclarés taxables par la commune rurale.

De plus, sur ces 4.814 animaux, les chiffres ci-dessous indiquent que seules 51 % des recettes qu'ils devraient générer sont effectivement perçues :

Somme (théorique) si tous les animaux de la commune étaient taxés :	2.022.950 F.CFA
Somme (théorique) si tous les animaux déclarés taxables étaient taxés :	904.400 F.CFA
Somme réelle des animaux taxés :	462.000 F.CFA

⁹³ Comité intervillageois pour la gestion des ressources naturelles : organe de gestion mis en place par le PAE.

Par conséquent, la somme effectivement perçue par la taxe bétail correspond à 22,84 % du montant qui serait perçu si tous les animaux de la commune de Djidian étaient taxés.

Pour cette commune comme pour d'autres, on constate que le recouvrement reste faible. Les raisons en ont déjà été citées : les maires éprouvent des difficultés à taxer les leurs, ils sont tenté d'user de leur position pour accorder des passe-droits aux encadrements paysans où à d'autres leaders dont ils souhaitent obtenir le soutien politique, etc.

Les taxes sur les produits forestiers :

Intéressons-nous plus particulièrement aux ressources forestières. Dans la région fortement boisée de Kita, nous pensons qu'elles constituent-elles les ressources naturelles à partir desquelles les collectivités territoriales peuvent générer les revenus les plus importants.

A titre de rappel, outre les forêts classées, le domaine forestier est constitué du domaine "protégé" qui comprend le reste des terrains appartenant à l'Etat et soustraits aux défrichements.

Selon l'article 15 de la Loi n°95-003, l'exploitation forestière est dite :

- "contrôlée" quand elle est réalisée au sein de forêts délimitées et aménagées,
- "orientée" quand elle est réalisée au sein de forêts délimitées mais non encore aménagées,
- "incontrôlée" quand elle est réalisée au sein de forêts non délimitées et non aménagées.

Par extension, on parle donc de zone contrôlée, zone incontrôlée et zone orientée.

La taxe d'exploitation :

Le Décret n°98-402/PRM du 17 septembre 1998 fixant les taux, les modalités de recouvrement et de répartition des taxes perçues à l'occasion de l'exploitation du bois dans le domaine forestier de l'Etat, en son article 2, dispose que : « Toute exploitation de bois dans le domaine forestier de l'Etat, en dehors de l'exercice des droits d'usages, est subordonnée au paiement d'une taxe » au SCN (Service de Conservation de la Nature), le service forestier de l'Etat. Cette taxe est différente selon la réglementation de la zone de provenance, afin d'inciter à la réduction de la gestion incontrôlée par le passage progressif des massifs vers le régime contrôlé.

Origine	incontrôlée	orientée	Contrôlée
Bois de chauffe	800 f/stère	400 f/stère	250 F/stère
Charbon de bois	1200 F/quintal	800 f/quintal	500 f/quintal

La principale ressource forestière de la commune rurale est la taxe d'exploitation.

L'article n°8 du Décret n°98-402/PRM (abrogé en 2004) répartissait cette taxe d'exploitation comme suit :

	Incontrôlée	Orientée	Contrôlée
Budget d'Etat	60 %	35 %	15 %
Travaux d'aménagement et d'entretien		30 %	45 %
Contrôle forestier	35 %	15 %	10%
Communes rurales		5 %	10 %
Chambres Régionale d'Agriculture		5 %	10 %
Remise aux agents forestiers	5 %	10 %	10 %
Total	100 %	100 %	100 %

CISSE et DOUMBIA, 2002, révèlent que « les fonds de contrôle qui représentent 35 %, 15 % et 10 % de la taxe de bois respectivement dans l'incontrôlée, l'orientée et la contrôlée sont

bloqués depuis près de deux ans pendant que les fonds destinés à la remise aux agents sont directement prélevés ». Nous avons constaté qu'il en a été initialement de même en ce qui concerne les fonds d'aménagement revenant aux communes rurales. Le décret n°98-402 cité ci-dessus prévoyait qu'une part importante de la taxe " travaux d'aménagement et d'entretien des massifs forestiers" revienne au niveau des collectivités locales. Or, nous n'avons pas trouvé de traces de ces revenus dans les comptes des communes rurales étudiées. HAUTDIDIER, B., 2003 remarque également, dans la région de Koulikoro, des comptes bloqués et des réinvestissements minimes sous forme de plantations effectuées par les agents du service technique forestier de l'Etat.

En 2004 interviennent de nouvelles dispositions réglementaires. Il s'agit :

- de la Loi n°04-005 du 14 janvier 2004 portant création du fonds d'aménagement et de protection des forêts (ci-après dénommé FAPFO) et du fonds d'aménagement et de protection de la faune dans les domaines de l'Etat,
- du Décret n°04-091 /P-RM du 24 mars 2004 fixant l'organisation et les modalités de gestion du Fonds d'aménagement et de protection des forêts et du fonds d'aménagement et de protection de la faune dans les domaines de l'Etat,
- du Décret n°04-137 (bis) /P-RM du 27 avril 2004 fixant la répartition des recettes perçues à l'occasion de l'exploitation des domaines forestiers de l'Etat entre les fonds d'aménagement et de protection des forêts et de la faune et les budgets des collectivités territoriales (abrogeant le chapitre 3 du Décret n°98-402).

Elles laissent augurer une meilleure rétribution des produits forestiers des communes rurales concernées. Cette amélioration semble être à la fois quantitative et qualitative. Ainsi, l'article n°4 de la Loi n°04-005 dispose que le FAPFO est destiné à financer notamment : "l'appui aux Collectivités Territoriales dans des activités d'Aménagement et de Protection des forêts".

Le Décret n°04-137 (bis) précise, à son article 2, que : "Les recettes perçues à l'occasion de l'exploitation du domaine forestier de l'Etat sont réparties comme suit :

- ⇒ 80% pour les fonds d'aménagement et de protection des forêts ;
- ⇒ 20% pour les budgets des collectivités territoriales".

De plus, le Décret n°04-091 précise, en son article 4, que 5 % du FAFPO va "pour l'appui aux Collectivités Territoriales dans des activités d'aménagement et de protection des forêts". Ces 5 % des 80 % du FAFPO, (soit 4 % de l'ensemble des recettes d'exploitation) additionnés aux 20 % revenant aux collectivités territoriales, font **24 % des recettes forestières (de la taxe d'exploitation) qui reviennent désormais aux collectivités territoriales.**

Concrètement, c'est au niveau du service de la Perception du Cercle que le SLCN reverse mensuellement l'ensemble des recettes d'exploitation qu'il a perçues. La répartition financière entre les communes rurales est faite par le SLCN en fonction de la contribution en recettes d'exploitation de chacune de ces communes rurales. Elle intervient après que la Perception ait réparti la somme globale entre les différents niveaux de collectivités territoriales. Pour cela, elle se réfère à la Loi N°00-044 du 7 juillet 2000 déterminant les ressources fiscales des communes des cercles et des régions, qui stipule, en son article 5, que : " Les impôts et taxes énumérés ci-après recouverts sur le territoire des communes, des Cercles et des Régions sont transférés aux budgets de ces collectivités territoriales suivant les clés de répartition ci-après : "

Impôt et taxes	Commune	Cercle	Région
Exploitation bois	50 %	25 %	25 %

(nous ne citons que cette rubrique).

C'est donc théoriquement **12 %** (soit 50 % de 24 % précédemment énoncés) **des taxes d'exploitation forestière qui approvisionne désormais le budget des communes rurales.**

Ces nouvelles dispositions réglementaires (qui abrogent certaines dispositions du Décret 98-402) permettent :

- un système de répartition plus simple et donc plus transparent,
- une meilleure articulation avec les textes de la décentralisation (levant les flous et contradictions qui existaient précédemment),
- une plus grande part des recettes d'exploitation pour le budget communal (12 % au lieu de 10 % auparavant).

Mais des incertitudes sur les mécanismes et les destinations de ces fonds demeurent :

- dans l'ensemble, le système de prélèvement et de redistribution de ces taxes paraît peu transparent, même si cela semble s'améliorer ces dernières années,
- les dispositions réglementaires actuelles ne permettent pas de garantir que les taxes communales issues de l'exploitation des ressources naturelles vont être réinvesties dans ce même domaine. Comment s'assurer, en effet, que les 5 % du FAFPO pour les collectivités territoriales seront effectivement "investies dans des activités d'aménagement et de protection de la forêt" ? Selon le Percepteur de Kita, interrogé à l'été 2004, les 5 % du FAFPO et du FAPFA abonderaient le FICT et serviraient à payer les 10 % de la cote part communales pour les prochains investissements éligibles à l'ANICT.

Mais, en pratique, cette somme va sur le compte bancaire de la commune (laquelle ne dispose pas de comptes distincts) et rien ne permet de s'assurer qu'elle ne sera pas utilisée pour le fonctionnement plutôt que "dans des activités d'aménagement et de protection des forêts". En effet, jusqu'à présent, les "ristournes" destinées à l'aménagement des forêts semblent utilisées par les communes rurales pour assurer leur propre fonctionnement et ne sont pas réinvesties dans le domaine forestier.

- Enfin, en août 2004, le Percepteur affirme qu'il a constaté que la part allouée par le SLCN aux communes avait diminué de moitié. Il semble en effet qu'une partie des fonds "se perdent en route" entre la SRG (Structure Rurale de Gestion d'un marché de bois), le SLCN, la Perception et la commune rurale. Au Niger où le service technique de l'Etat est l'intermédiaire entre les SLG et l'Arrondissement, NOPPEN et al., 2004 nous indiquent que les sommes finalement perçues par les Arrondissements sont dérisoires, sans qu'il soit possible de déterminer précisément à quel niveau les ponctions illicites sont réalisées. Au Niger comme au Mali, la part de la taxe d'exploitation reversée par le SLCN aux collectivités territoriales est donc moindre que ce qu'elle devrait être. Il apparaît alors évident que le manque de transparence du système est l'occasion de détournements. A ce propos, TRAORE, M., 2004, qui a enquêté sur ce sujet dans la région d'étude, écrit que : " les communes ne reçoivent pas la totalité des ristournes d'exploitation qui leur ont été destinées sur la vente du bois et du charbon de bois ; car une partie de ce fonds se trouve malheureusement détourné soit par certains membres des SRG, soit par certains agents de l'Etat..."

SRG et fiscalité forestière :

Le tableau ci-dessous, établi à partir de l'étude des comptes administratifs de cinq communes rurales, nous permet de visualiser les recettes communales d'exploitation forestière pour différentes années. Il s'agit plus exactement de la ligne budgétaire n°720 intitulée "Vente des récoltes et de produits forestiers" ou "recettes forestières". Les chiffres sont en F.CFA.

Communes rurales	Année 2000	Année 2001	Année 2002	Année 2003
Tambaga		42.750	48.666	78.150
Djidian			11.700	5.250
Kassaro		343.600	415.388	646.830
Bendougouba			280.184	319.360
Zan Coulibaly ⁹⁴	50 000			2.000.000

Tableau n°26 : Recettes communales d'exploitation forestières de cinq communes rurales entre les années 2000 et 2003.

Le tableau ci-dessus nous indique que les communes rurales de Bendougouba et de Kassaro ont des recettes forestières plus importantes que celles de Tambaga et de Djidian, alors qu'elles possèdent pourtant moins de superficies forestières. Le principal facteur explicatif réside dans le fait que ces deux communes rurales se trouvent aidées dans la gestion de leurs ressources forestières par le projet PNUD-BIT (avec notamment une organisation en Structures Rurales de Gestion de Bois gérant les marchés de bois). **Les communes rurales où il y a des marchés ruraux de bois** (les trois dernières dans le tableau) **ont des revenus forestiers bien plus importants**. On peut donc supposer qu'à Tambaga, commune rurale comprenant de vastes superficies forestières, l'essentiel de l'exploitation se fait illégalement et ne génère pas de recettes communales. La commune rurale ne retire évidemment pas d'argent des défrichements qui s'effectuent, dans leur immense majorité, de manière incontrôlée.

Par conséquent, puisqu'une part des recettes forestières revient à la commune rurale, les élus ont intérêt à ce que les marchés ruraux de bois soient gérés efficacement par les SRG : structure rurale de gestion de bois. Plus l'exploitation est contrôlée par les SRG, plus elle peut être taxée. Cela est d'ailleurs confirmé par les données fournies par le SLCN : pour l'année 2003, dans le Cercle de Kita, sur plus de 17 millions de recettes d'exploitation forestières, plus de 5 millions (soit près de 30 %) proviennent des seules forêts sous aménagement alors qu'elles ne représentent que 3 % des superficies forestières du Cercle.

Une étude menée par le PAE Kita conclut que, **dans le Cercle de Kita, les principales ressources naturelles à partir desquelles les communes rurales peuvent, par le biais d'une gestion rationnelle, tirer des revenus durables, se situent incontestablement dans le domaine forestier**. L'expérience intéressante des marchés ruraux de bois encadrant la seule filière bois-énergie ne doit pas nous faire perdre de vue que, d'une part, les ressources bois d'œuvre et de service constituent aussi d'autres sources potentiellement importantes de revenus boisés et que, d'autre part, outre le bois, le domaine forestier possède également d'autres ressources susceptibles d'être valorisées (et taxées). Ainsi, dans la région de Kita, les projets PNUD-BIT puis PAE ont montré avec succès comment les femmes pouvaient valoriser la filière karité (*Vitellaria paradoxa*) et générer des bénéfices dont une partie pouvait revenir à la commune rurale. D'autres produits forestiers tel le "zaban" (*Saba senegalensis*), le "tamba"

⁹⁴ Commune de la région de Koulikoro. Chiffres approximatifs rapportés par Baptiste HAUTDIDIER.

(*Detarium senegalensis*) ou le "tamarin" (*Tamarindus indica*) pourraient également faire l'objet de valorisation (par le biais de leur transformation puis de leur commercialisation) et donc générer des revenus importants.

La part des ressources d'exploitation forestière dans la part totale des budgets communaux demeure faible. Selon TRAORE, S., 2004, pour l'année 2003, elles ne représentent que 4 % des recettes de la commune rurale de Bendougouba et 6 % des recettes de la commune rurale de Kassaro (dont la majeure partie de la superficie est pourtant constituée de forêts classées et dont la gestion forestière est encadrée par des SRG). A titre d'exemple, si l'on additionne la taxe sur le bétail et les recettes forestières, les communes de Djidian et Tambaga ont généré pour l'année 2002 respectivement 413.700 et 212.300 F.CFA, ce qui correspond, dans les deux cas, à **moins de 6,8 % du total de leurs recettes.**

Il est regrettable que, en ce qui concerne le bétail et l'exploitation forestière, la majeure partie des sommes qui pourraient être dégagées par les ressources des communes rurales leur échappent, notamment en raison :

- des dispositions législatives floues et sous appliquées,
- des fraudes et des détournements massifs, en particulier en matière forestière,
- des élus mal placés pour taxer et prendre des mesures coercitives à l'endroit de leur propre communauté,
- du manque de réinvestissements dans la GRN.

Les sommes effectivement perçues par les communes rurales sont bien en deçà de ce qu'elles devraient normalement percevoir. Pour les augmenter, il faudrait d'abord renforcer les contrôles pour que les règles légales soient mieux appliquées. Ainsi, on ne peut s'empêcher de penser que, comme nous l'a dit en 2003 le coordinateur d'une ONG Suisse à propos de la gestion décentralisée des ressources naturelles : "Au Mali, ce n'est pas un problème de lois ; le problème est dans leur application".

Ensuite, les dispositions législatives et réglementaires pourraient être révisées pour permettre aux collectivités territoriales et aux communautés rurales un accès plus direct et rapide aux fonds. Si les nouvelles dispositions légales semblent aller dans ce sens, le secteur de la GRN génère encore trop peu de recettes et fait rarement l'objet d'investissements.

La décentralisation communale malienne a pu apparaître comme une imposition institutionnelle maladroitement plaquée sur un milieu rural pour lequel ses concepts sont parfois dérangeants. Elle aurait donc peu de chances d'être comprise et appropriée par la population, ce qui serait pourtant la condition de la réussite du processus de décentralisation dans son ensemble. On a montré que **c'est au prix d'un "détournement de démocratie", par intégration de la décentralisation dans l'organisation et le fonctionnement des encadrements paysans de la société rurale, qu'elle réussit à se constituer une fragile légitimité.**

La population a d'abord cru que la décentralisation, « retour du pouvoir à la maison », signifiait la fin des interventions étatiques par la légalisation des encadrements paysans et de leurs pouvoirs en matière foncière et de gestion des ressources naturelles ; elle a cru aussi que cette gestion locale permettrait notamment de chasser des finages les allochtones indésirables. Les mauvaises modalités de présentation de la décentralisation ont donc inévitablement engendré des déceptions parmi la population. Les ruraux ont pensé que les élus, non seulement jouiraient immédiatement de moyens considérables pour faire des réalisations concrètes dans la commune, mais aussi qu'ils pourraient défendre avec force leurs intérêts, plaider leur cause au niveau de l'Etat, en prenant des mesures les favorisant. Là encore, leurs espoirs furent déçus.

On a pu dire que les premiers maires (1999-2004) ont été les "cobayes" de la décentralisation.

Le premier mandat des collectivités territoriales a été celui de l'apprentissage du fonctionnement communal et de l'articulation du nouveau pouvoir avec ceux qui lui préexistaient. La position des élus a été délicate car ils ont dû concilier des logiques différentes et souvent antagonistes. En effet, les lois de la décentralisation attribuant des pouvoirs de gestion aux élus des collectivités territoriales sont intervenues dans un contexte de pluralité d'encadrements et ont complexifié le jeu des pouvoirs. Il y a pu y avoir des conflits de compétences, notamment en raison de l'imprécision des lois existantes. On s'est aperçu que le bon fonctionnement de la commune rurale dépendait fortement, en fait, des plus ou moins bonnes relations que les élus savaient entretenir avec les encadrements paysans (et, dans une moindre mesure, avec l'Administration). Du degré de collaboration entre ces deux types d'instances dépendait largement la réussite de la décentralisation communale. C'est à ce niveau que les élus, et, en particulier, le maire, ont pu jouer un important rôle de médiateur et de point de jonction entre des logiques plurielles.

Dans le Cercle de Kita, seuls neuf maires sur trente trois ont été réélus en 2004 (soit un taux de renouvellement de 73 %, comparable au taux national, ce qui peut paraître surprenant lorsqu'on se rappelle que la population demeure encore largement emprunte d'un schéma de pensée où un chef qui accède à cette place prestigieuse et qui conforte ainsi son aura populaire, y demeure *a priori*. Ce désaveu nous inspire quelques pistes d'explications :

- la population, mal informée sur la décentralisation, s'est rendue compte qu'elle avait mal choisi les élus du premier mandat : pas assez alphabétisés, pas assez probes, pas assez ou trop coercitifs,...

- les élus ont fait les frais du manque de célérité de l'Etat à transférer les compétences (en particulier en matière de gestion des ressources naturelles) et les moyens nécessaires à l'effectivité de cette gestion locale. La mise en évidence de cette incapacité, ajoutée aux désillusions dues à la mauvaise sensibilisation initiale de la réforme, ont provoqué **une forte désillusion de la population, rejaillissant sur la popularité des élus**. Nous reviendrons sur ces aspects de transfert de compétences aux chapitres suivants.

- le dernier facteur d'explication est beaucoup plus positif : la population a compris et usé du pouvoir de sanction que lui offre le système démocratique.

L'expérience malienne de décentralisation présente, comparativement aux autres expériences de la sous région les particularités suivantes :

- sa mise en place a été simultanée sur l'ensemble du territoire,
 - les nouvelles collectivités territoriales sont (partiellement) créées "par le bas" et n'ont pas obligatoirement repris un découpage administratif préexistant (même si elles se réalisent en leur sein), comme c'est le cas dans la plupart des autres pays de l'Afrique de l'Ouest,
 - le regroupement communal s'est d'abord fait de manière libre et consensuelle (avant l'éventuelle intervention arbitraire et contraignante de l'Administration),
 - un programme national d'appui technique et financier à la décentralisation a été mis en place grâce à la mobilisation d'une partie importante des bailleurs et à la mutualisation de leurs fonds,
 - ces moyens sont utilisés pour conduire une politique définie et dirigée par le Gouvernement malien, en qui les principaux partenaires techniques et financiers du pays, Banque Mondiale exceptée, ont placé leur confiance,
 - la gestion du FICT est confiée à un EPCA⁹⁵, l'ANICT. Au cours des trois premières années, l'Agence a permis de servir la quasi-totalité des collectivités territoriales qui ont, non seulement pu financer des investissements, mais également acquis, par la pratique, la maîtrise d'ouvrage de ces réalisations,
 - au Mali, le service du Trésor Public est réellement intégré au processus de décentralisation.
- Il est souhaitable qu'à l'avenir les autres services de l'Etat puissent trouver leur place dans une fonction d'appui et de contrôle de légalité.

La décentralisation malienne semble avoir un meilleur bilan que la décentralisation sénégalaise car la mise en œuvre de la décentralisation, beaucoup plus récente, est moins coûteuse et a atteint des résultats importants. **Si la décentralisation communale malienne souffre de nombreux maux, elle n'en est pas moins devenue, en quelques années, une réalité palpable en milieu rural.** La conscience de la citoyenneté communale se construit avec le temps. C'est le fonctionnement dans la durée qui fait exister la commune dans les esprits des ruraux. Aujourd'hui, nous constatons que **l'on se trouve de plus en plus à une confluence des logiques (paysanne et décentralisée), les ruraux s'approprient lentement mais sûrement l'entité commune rurale.**

Pour TOURE, L. et al., 2003, " Les ressources naturelles, leur exploitation rationnelle dans la perspective de générer des ressources pour la population, une gestion concertée de l'espace, ont un pouvoir fédérateur et peuvent créer au sein de la population, un sentiment d'appartenance communale qui aujourd'hui fait cruellement défaut." BERTRAND A. et al., 2005, écrivent que : " L'exploitation décentralisée des ressources renouvelables ouvre la porte vers des revenus locaux et vers un développement local tant au niveau communautaire qu'au niveau communal et au niveau individuel." Au Mali, la capacité d'autofinancement des collectivités territoriales maliennes n'est guère meilleure que dans les pays voisins. Pourtant, **la génération de ressources financières pérennes à partir des ressources naturelles locales constitue un enjeu capital pour (le budget de fonctionnement) des jeunes collectivités territoriales. Il en va de leur viabilité même ; car, sans même considérer qu'il leur faudra de moins en moins compter sur l'Etat pour assurer les missions de services publics, il apparaît clairement que, sans autonomie financière il ne peut y avoir d'autonomie de gestion.** Toutefois, pour qu'elles puissent pleinement profiter financièrement de la gestion et de l'exploitation de (leurs) ressources naturelles, il faut que les droits de gestion et d'appropriation sur ces ressources leur

⁹⁵ Etablissement Public à Caractère Administratif

soient clairement attribués. C'est tout l'enjeu des transferts des domaines et des compétences que nous traiterons en détail dans les chapitres suivants.

CHAPITRE 13 :

Modalités des transferts

Il ne saurait y avoir de décentralisation sans transferts de compétences. Nous verrons comment, sur le plan institutionnel, l'Etat malien et les projets de développement les préparent activement. Mais, au préalable, il convient de s'interroger sur les conditions cadre de la réussite de ces transferts, et, en particulier, sur le rôle que l'Etat doit jouer. Transférer quoi, à qui et comment ? C'est à ces questions que ce chapitre propose de répondre. Puisqu'une des finalités majeures de la décentralisation est de produire une meilleure « gestion locale », partons de ce « souhaitable » pour aborder la question des transferts.

Quelle « gestion locale » ?

Nous avons montré que, depuis la colonisation, une logique générale d'enregistrement foncière incite plutôt à l'immatriculation privative des terres. Cette tendance est renforcée depuis les années 1980 par l'effet des PAS, ou plus généralement, des déterminismes macroéconomiques externes.

Toutefois, face à la "tragédie de la gestion publique" des ressources naturelles, une convergence d'opinion se fait aujourd'hui sur la remise en cause de la gestion étatique, sur l'idée qu'on ne peut créer "par le haut" une propriété privée viable et sur l'intérêt de mettre en œuvre un système de gestion qui soit plus "local". Par exemple, BERTRAND, A., in LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B affirme que : " Les populations rurales apparaissent les mieux placées pour assurer la gestion locale des ressources renouvelables et donc le premier contrôle et la surveillance permanente des ressources dont elles ont la gestion." **Depuis que ce concept fait consensus, le débat s'est déplacé sur les modalités de parvenir à cette gestion locale.** Nos expériences vécues et les études de cas étudiés nous permettent de souligner quelques pré-requis indispensables à la réussite d'une gestion véritablement « locale ». Intéressons-nous tout d'abord aux conditions nécessaires à l'efficacité des règles locales.

Les règles locales sont d'autant plus efficaces que :

- **on réhabilite la composante foncière** pour mieux saisir les intérêts et enjeux des différents acteurs. Il faut s'intéresser davantage aux droits fonciers, c'est-à-dire **souligner la nature sociale des espaces considérés**. Selon CHAUVEAU et LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B : "une réelle gestion décentralisée de la terre et des ressources (...) implique une rupture importante avec la façon dont la question foncière a été traitée par les Etats depuis les indépendances". Cela commence par une reconnaissance des droits fonciers paysans qui soit plus forte et plus claire que ce que permet le cadre juridique légal actuel. **L'Etat doit absolument redéfinir le statut de la terre en accordant la primeur des maîtrises foncières aux encadrements paysans**, tout en veillant à ce que les règles locales s'articulent à l'ensemble des droits et des obligations existants, socialement situés et localement définis, qui constituent le système foncier local.
- **on reconnaît l'encadrement existant, c'est-à-dire ses règles et ses instances** et que l'on choisit de s'appuyer obligatoirement sur eux pour fonctionner. La déclaration de Praia de juin 1994 recommandait déjà "la reconnaissance de la légitimité des structures locales par les pouvoirs publics". MARIE, J., 1995 préconise aussi "la reconnaissance de droits précisés et considérés par le pouvoir politique et administratif comme des interlocuteurs responsables de l'organisation et de la gestion du territoire (...) ". Puisque, comme on l'a précédemment montré, les encadrements paysans sont demeurés très forts, et même le principal référent des ruraux, **plus le système de gestion locale mis en place emprunte les voies habituelles du fonctionnement et de l'organisation du pouvoir des encadrements villageois, plus il est légitime, aisément accepté par la population et plus ses chances de succès sont importantes**. L'adhésion forte et surtout l'appropriation du projet par les encadrements villageois est donc d'une importance primordiale pour la réussite des projets de gestion locale des ressources naturelles. Ainsi, dans le cas de la mare de raphia de Djidian, la réussite de l'opération de mise en défens (qui, précisons-le, n'a pas été insufflée par un projet de développement), est largement imputable au fait que les autorités élues de la commune rurale et les encadrements paysans ont su travailler de concert et en bon intelligence pour convaincre la population. Dans la même idée, il convient aussi que le système de gestion nouvellement instauré, sinon participe à son renforcement, du moins ne dérange pas trop la structuration sociale inégalitaire de la communauté (avec peut-être une « dose » d'inégalité sociale acceptable, à ne pas dépasser). Autrement dit, une initiative de gestion commune qui irait frontalement à l'encontre des intérêts des encadrements paysans aurait toutes les chances d'avorter.
- **les encadrements locaux sont investis d'une certaine reconnaissance légale** vis-à-vis des acteurs étatiques, ce qui revient à **les responsabiliser dans la gestion locale**. Ainsi, dans l'expérience concluante du Walde kelka, dans la Région malienne de Mopti, où l'ONG N.E.F. appuie depuis le début des années 1990 treize villages riverains dans la gestion de plus de 100.000 hectares de forêt, une certaine autonomie de gestion est conférée à chaque village. Par exemple, le permis collectif d'exploitation de la ressource forestière est délivré par le service technique des Eaux et Forêts au nom du village. Dans notre région d'étude, comme c'est encore le système d'encadrement paysan qui est le principal référentiel des ruraux en matière de réglementations de l'accès au foncier et aux ressources naturelles, il serait intéressant de songer à procéder à la **reconnaissance officielle de ces structures**, à leur

donner une existence et un pouvoir légal, sous contrôle d'une tutelle étatique, au sein du processus de décentralisation.

- Toutefois, il est important de ne pas idéaliser a priori les systèmes paysans de gestion ! Si la gestion publique a fait la preuve de ses insuffisances, ce serait se fourvoyer que de prôner, en une réaction diamétralement opposée, l'abandon de l'encadrement étatique au profit de pleins pouvoirs indépendants donnés aux encadrements locaux. CHAUVEAU, J-P., in LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B écrivent que : « Les pratiques foncières coutumières ne constituent nullement un système endogène, fermé et harmonieux » et mettent en garde contre le " risque de « réifier un droit traditionnel largement dépassé. » En effet, reconnaître l'existence et la légitimité des droits existants ne doit pas aboutir à l'établissement de systèmes traditionnels idéalisés et figés. LAVIGNE DELVILLE, Ph., 1999 **met en garde contre un "néo-traditionalisme" qui figerait des règles obsolètes inadaptées au contexte actuel ou qui donnerait un chèque en blanc aux autorités coutumières.** Les cas des dérives rencontrées dans certains pays anglophones, ou à Sanankoroba, comme le montre DJIRE, M., 2001, où des chefs, simples titulaires de droits paysans d'appropriation, ont abusé les paysans en pratiquant des actes de ventes, devraient nous mettre en garde contre les risques de dérives. Enfin, nous avons mis en évidence que la gestion commune, peut, face à l'évolution du contexte, notamment démographique, du milieu, exacerber les logiques d'exclusion communautaire. Cela renforce l'idée précédemment évoquée que **certains problèmes constatés ne sont pas seulement dus aux dérives du système d'encadrement paysans, mais aussi à ses pratiques inégalitaires et d'exclusion**, pratiques qui semblent de moins en moins facilement acceptées par la population rurale, en particulier les jeunes hommes. Ce constat du recul du seuil d'acceptabilité des contraintes sociétales des encadrements paysans rejoint d'ailleurs ce que nous avons précédemment exprimé à partir de l'observation de l'évolution du rapport spatial des parcelles individuelles et collectives.
- les règles sont définies localement, de manière autonome, sans pressions ou influences externes trop contraignantes. Ainsi, LAVIGNE DELVILLE, Ph., 2001 pense que : "un système de règles est d'autant plus performant qu'il est cohérent avec le système d'autorité local,...". En effet, les règles coutumières possèdent un atout majeur : elles sont légitimes et donc porteuses de sens pour les acteurs concernés, c'est-à-dire qu'elles sont reconnues comme justes et adaptées par l'ensemble⁹⁵ de ceux à qui elles s'appliquent. DIAKITE, K. et DIALLO, Y., 2004 écrivent à propos des conventions locales de gestion des ressources naturelles que leur « reconnaissance par l'ensemble de la communauté constitue une source d'autorité pour ceux qui sont chargées de la mettre en œuvre. ». De même, une des clés de la réussite de l'expérience de la convention locale de gestion des ressources naturelles du Walde Kelka est que les règles édictées émanent des références paysannes. Enfin, DJIRE, M., 2001 montre comment, à Sanankoroba, le succès de l'association *Benkadi* est dû au fait que son fonctionnement et sa gestion reposent sur les mécanismes endogènes paysans. C'est sur cette base solide qu'une puissante dynamique de développement s'est étendue à l'ensemble des villages de cette commune rurale.
Il faut déléguer à des instances « paysannes » un droit exclusif de gestion légalement opposable aux tiers. Bien que le droit local que nous appelons ici « paysan » soit considéré comme légitime et apte à prémunir de l'accès libre, face aux nouveaux enjeux, et notamment l'accroissement de l'exploitation commerciale des ressources naturelles, il s'avère nécessaire d'encadrer (pour protéger et garantir la pérennité de) cette juridiction par des règles et des arbitrages à un niveau supérieur relevant du niveau étatique. Pour LAVIGNE DELVILLE, P., 1999, il s'agit de : "donner aux populations un droit à définir les règles de gestion sur leur espace dans le respect de principes généraux établis par l'Etat."

⁹⁵ Ou au moins la grande majorité. Celle-ci est matérialisée par le consensus public.

- **elles relèvent d'un système d'autorité incontestablement légitime** pour tous. La population doit être bien organisée et structurée par des encadrements paysans respectés et légitimes. Pour RIBOT, J., 2004, la « représentation » doit être « localement responsable ». Il insiste sur le fait que ces instances locales doivent être représentatives (légitimité) et localement redevables, c'est-à-dire tenues de rendre des comptes à leur population. Il y aurait donc une forte corrélation entre responsabilisation et légitimité.
- **les règles s'appliquent à un milieu humain socialement homogène et lié.**
Les projets de gestion communautaire ont montré que **l'existence et le maintien d'un système de règles sont facilités lorsqu'il relève de groupes sociaux peu différenciés, partageant un ensemble de principes sociaux, sur un espace restreint.** A ce propos, MATHIEU et FREUDENBERGER, 1998, insistent sur le fait que les conditions favorables à la réussite d'une gestion communautaire sont : un groupe d'utilisateurs de petite taille, résidant sur un espace bien délimité partageant une même base matérielle de subsistance et résidant à proximité de la ressource. Ainsi, ils écrivent que : « la conformité aux règles est facilitée par les relations d'obligation et d'interdépendance mutuelle dans l'ensemble de la vie sociale ». Ces auteurs évoquent, par exemple, la crainte des sanctions magiques des détenteurs des pouvoirs fonciers comme un des éléments-clés du respect des règles communautaires. **Plus le milieu humain est socialement homogène, plus la structuration et la cohésion sociales sont fortes.**
- **une vision globale est partagée par tous les acteurs concernés : l'objectif commun** de parvenir à une durabilité écologique dans l'exploitation d'une ou des ressources peut constituer une valeur, puis une norme, fédérative. Mais elle est d'autant plus facile à avoir qu'elle concerne une petite communauté homogène, comme un village. C'est pourquoi les cas de ressources communes gérées par plusieurs finages villageois (forêts ou pâturages, par exemple) sont difficiles à réaliser. Plusieurs projets y ont échoué, car chaque village a tendance à se comporter comme autant d'individus, aux intérêts et/ou aux logiques divergents.
- **l'intérêt collectif du respect de ces règles est manifeste et évident.**
C'est le **bénéfice commun** qui doit être clairement perçu par l'ensemble des acteurs. Ces derniers ne respecteront les règles que s'ils ont un intérêt évident et objectif à jouer le jeu collectif. A ce propos, MATHIEU et FREUDENBERGER, 1998 évoquent "la congruence des objectifs et des motivations". En effet, **pour que la gestion commune réussisse, il est indispensable que les règles collectives soient perçues par la grande majorité des individus de la communauté comme étant réellement pertinentes, très bénéfiques et absolument nécessaires.**
Par exemple, dans le cas d'une ressource commune en voie de disparition, comme la forêt de *raphias*, enclavée dans le terroir du village de Djidian, les habitants ont spontanément et collectivement décidé d'en faire une ressource commune (en commençant par décréter trois ans de mise en défens pour permettre sa régénération) car, nous ont-ils dit, « l'intérêt collectif peut gérer alors que l'intérêt individuel ne peut qu'exploiter à son profit ». LAVIGNE DELVILLE, Ph., 2001, confirme que : « Les contraintes de l'action collective ne seront assumées que s'il y a un intérêt objectif à la mise en place de ces règles, qui apportent des contraintes à court terme. ». En particulier, aucune modification des pratiques paysannes ne se fait si elle va à l'encontre des intérêts de la population, et surtout pas celle des élites qui sont au sommet de l'échelle sociale. WINTER, M., 1998 montre que cet intérêt collectif est clairement perçu au sein du Walde Kelka : le mécanisme de surveillance villageoise, relayé par les sanctions des services techniques de l'Etat, fonctionne bien parce que **l'intérêt des deux parties converge** dans cette pratique :

intéressement financier et affirmation de leur autorité supérieure pour les services techniques de l'Etat ; respect des règles locales et intéressement financier pour les autochtones. Une des causes de la réussite du Wade kelka est que les règles villageoises se sont imposées à tous les acteurs d'un territoire en faisant diminuer l'exploitation incontrôlée des ressources naturelles. Il faut donc que le **besoin de réglementation** sur les ressources naturelles soit réellement perçu par la population. C'est le cas, par exemple, lorsque l'accroissement de prélèvements commerciaux menace la régénération d'une ressource naturelle, comme celle du bambou dans la commune rurale de Tambaga. Dès lors, le besoin de réglementer apparaît pour préserver une ressource sur laquelle les communautés villageoises autochtones estiment jouir de droits, sinon exclusifs, du moins prioritaires. La Charte pastorale malienne semble aller dans ce sens : par exemple, elle privilégie l'utilisation autochtone dans l'utilisation des résidus de récolte.

Toutefois, remarquons que cette règle, globalement juste, est contredite par des exemples qui illustrent que le contrôle social local n'est pas forcément synonyme de conservation des ressources naturelles. Il y a, par exemple, des cas de communautés villageoises qui se mettent d'accord pour exploiter une forêt villageoise jusqu'à disparition totale de la ressource (cas des Dogons charbonniers). A l'inverse, deux villages peuvent s'accorder pour ne pas exploiter une forêt, faute d'avoir pu définir des règles communes. Dans ce dernier cas, c'est la non exploitation qui garantit la paix sociale.

- **la communauté responsable de la gestion de la ressource jouit d'un droit exclusif.** Cette maîtrise par une communauté villageoise des droits organisationnels d'appropriation du foncier de son finage (qui se manifeste notamment par le droit de se réserver un usage prioritaire de la ressource en réglementant l'accès des autres acteurs) est **indispensable pour permettre d'en réguler l'accès**. Cela ne signifie pas que l'usage foncier est privatif et exclusivement communautaire, mais plutôt que cet **accès est réglementé par une instance incontournable et incontestable**. Ainsi, en tant qu'utilisateur autorisé, un utilisateur allochtone devra bénéficier d'une autorisation explicite et respecter certaines règles, assorties le plus souvent de restrictions supplémentaires, comme une taxe ou une marque d'allégeance. **La distinction entre « ayant droit » et « utilisateur autorisé » est donc essentielle.**
- **il y a des mécanismes effectifs de surveillance, de contrôle et de sanctions** des transgressions. Ces sanctions doivent être effectives et graduées. Pour WINTER, M., 1998, c'est surtout l'efficacité du système de contrôle et de sanctions qui fait le succès de Walde Kelka ; et le tout doit s'effectuer dans la **transparence**, souligne l'auteur.
- **il existe des mécanismes, associant les ayant-droits, pour renégocier et modifier les règles.** En effet, vu les fluctuations de la ressource et les changements des contextes socioéconomiques influant sur les rapports sociaux et fonciers, il est essentiel qu'il y ait une grande **flexibilité et adaptabilité des règles par des mécanismes de renégociation**. Il faut donc maintenir une capacité permanente de négociation, qui peut être obtenue par le recours à une « médiation patrimoniale ».
- **la viabilité économique de l'action est réelle, importante et manifeste.**

CLOUET, Y. 1996 nous rapporte que les actions impulsées par les projets de développement ont plus d'impacts lorsque l'accent des vulgarisateurs, initialement surtout mis sur la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles (thème non mobilisateur pour les paysans), se porte sur l'aspect économique des actions : "Des résultats économiques tangibles sont nécessaires.

Il est impossible de gérer des ressources naturelles sans des articulations fortes avec la production et avec la vente des produits." Les mesures de MPP (Maintien du Potentiel Productif) en sont un exemple. Pour susciter l'intérêt des paysans, la ressource doit être clairement perçue comme ayant une valeur importante. LAVIGNE DELVILLE, Ph., 2001 le résume par une formule : « Une ressource abondante ne nécessite pas de règles. Une ressource sans enjeu économique ne justifie pas le coût de l'action collective. » Ainsi, il paraît évident qu'un des facteurs qui a limité la réussite du projet forestier de Kita (dit « BIT ») est l'abondance de la ressource boisée.

- **les coûts de transactions sont largement couverts par le bénéfice collectif de l'action. Ce bénéfice généré par la mise en œuvre de ce système de règles de gestion doit largement dépasser les coûts de transaction nécessaires à sa réalisation.** Ainsi, une des recettes de la réussite de l'expérience du Walde Kelka semble être que la perception de taxes villageoises sur l'exploitation, amendes et autres ristournes constituent autant de sources de revenus villageois qui permettent une pérennisation autonome des actions et un réinvestissement de cet argent dans des ouvrages collectifs. LAVIGNE DELVILLE, Ph., 2001 confirme : "un système de règles est d'autant plus performant (...) que les coûts de surveillance et de contrôle sont intégrés aux rapports sociaux et aux interactions quotidiennes entre acteurs". Au-delà, cette pertinence économique conditionne la **capacité d'autofinancement**, elle-même capitale pour assurer la durabilité du système de règles mis en œuvre. Les coûts des transactions doivent donc être couverts localement et **ne pas dépendre de ressources extérieures**. Pour WINTER, M., 1998, "quand la gestion durable des ressources naturelles dépend de ressources financières externes, son succès peut-être compromis."

En outre, il est important que d'autres éléments soient réunis pour que les instances et les règles puissent effectivement produire une meilleure gestion locale :

- 1) Le premier point est le transfert en lui-même (sur lequel nous reviendrons largement plus avant). Pour KASSIBO, B., 2001, "La participation effective des collectivités décentralisées et des communautés locales n'est réalisable que par le transfert par l'Etat de pouvoirs et de ressources conséquentes aux autorités représentatives locales."

2) L'Etat doit continuer à assurer son rôle principal de définition des règles et d'encadrement global.

Pour VINCENT, P., in LAVIGNE DELVILLE, Ph., 1998, B, en tant que garant de l'unité politique, économique et sociale, l'Etat doit conserver « une **fonction centrale de définition des grandes orientations stratégiques nationales (loi-cadre), de coordination des actions (...)** ». Un des nouveaux rôles majeurs de l'Etat serait donc de définir des principes-cadre, au lieu de codifier et de réglementer précisément les activités humaines. Dans le cas contraire, il rencontrerait des difficultés liées à l'uniformisation de toute législation foncière d'ampleur nationale. Ainsi, PELISSIER, P., 2002 nous rapporte qu'au Sénégal, la loi sur le domaine national considérée par les Diolas de Casamance comme un instrument de spoliation, en raison de l'appropriation individuelle de leurs rizières, est considérée *a contrario* dans le bassin de l'arachide comme assurant aux paysans wolofs et serers une sécurité foncière pérenne sur leurs terroirs. **Le cadre légal de l'Etat doit donc être obligatoire et minimaliste**, c'est-à-dire, comme

nous l'avons proposé précédemment, s'exercer dans une logique de subsidiarité ascendante, en laissant une possibilité d'adaptation, de précision, par construction locale de réglementations. Cela peut, par exemple, se réaliser par le biais de procédures de type convention locale de gestion des ressources naturelles contractées entre une collectivité territoriale et un groupement d'utilisateurs. **Le contrôle de l'Administration ne peut et ne doit intervenir qu'a posteriori et à un niveau plus élevé.**

3) Préciser les règles localement :

Cette idée, aujourd'hui reprise par les tenants de la gestion patrimoniale, s'inspire de l'*indirect rule* telle qu'elle était pratiquée dans les colonies africaines britanniques. Elle consiste à **édicter des principes généraux pour définir un cadre de référence de la politique foncière au sein duquel peut s'exercer la flexibilité de la jurisprudence locale.** Une loi-cadre au niveau étatique définit globalement les principes directeurs et laisse aux acteurs locaux la possibilité de la préciser en l'adaptant aux spécificités du contexte local. Plusieurs auteurs préconisent donc le compromis et la jurisprudence *a minima* ou de première instance, à l'échelle locale. Ainsi, CHAUVEAU et LAVIGNE DELVILLE, 1998, B, proposent de : « **donner aux autorités coutumières un rôle de juge de paix de première instance**, avec appel possible au pouvoir administratif et judiciaire ». Ils préconisent une « reconnaissance du droit des populations à définir leurs propres règles dès lors qu'elles ne remettent pas en cause l'intérêt général et/ou les principes fondamentaux définis par l'Etat... ». Ecartant la notion ambiguë de mise en valeur, ces auteurs avancent le terme de "droits constatés" mettant en avant les droits opérationnels d'exploitation. Pour ROCHEGUDE, A., 2003, les véritables arbitrages ne pourront se faire que localement. Mais cela requiert que les acteurs locaux reconnus disposent de véritables pouvoirs, notamment sur le plan foncier. **L'Etat doit reconnaître et officialiser les mécanismes (instances et règles) locaux d'arbitrage et de gestion et imposer leur recours préalable à celui des instances supérieures**, comme les tribunaux administratifs. Cette idée est souvent sous-jacente aux projets de développement innovants tels les conventions locales de gestion des ressources naturelles. Elle est, par exemple, activement défendue par un haut responsable national de l'ONG suisse Intercoopération.

Ce dernier pense même qu'il ne relève pas du devoir de l'Etat d'élaborer les textes d'application (par exemple, les textes sur le transfert de compétences en gestion des ressources naturelles, la charte pastorale,...) et qu'il devrait plutôt laisser ce rôle et cette fonction d'adaptation à la population organisée à la base. Cette option implique une révision profonde des législations sectorielles actuellement en vigueur. C'est notamment la préparation d'un texte juridique, comme celui établissant le transfert de compétences en gestion des ressources naturelles, qui devrait être conçue et perçue, non comme une fin en soi, mais plutôt comme une étape d'un processus intégrant l'élaboration participative du texte, sa diffusion, ses mesures d'accompagnements, son évaluation, ses réajustements, etc.

La généralisation d'une approche contractuelle entre l'Etat et les collectivités rurales permettrait d'aboutir à un droit qui laisse une certaine capacité d'adaptation aux instances locales de décision. Les encadrements paysans et les élus des communes rurales ne coïncidant pas, cela nous amène à nous poser la question des modalités de l'articulation entre les instances de décision de ces deux échelles territoriales.

4) Articuler les instances de décision

La reconnaissance précédemment évoquée à propos des encadrements paysans doit être mutuelle : reconnaissance de la légitimité des règles locales par l'Etat d'une part, et de la légalité des règles du droit positif par les ruraux d'autre part. L'étude des projets GTV a montré qu'il est vain de créer des structures de gestion *ex nihilo*. Par conséquent, **mieux vaut valider juridiquement les règles et les instances existantes, afin d'apporter une reconnaissance officielle par l'Etat aux instances et procédures d'arbitrages locales**. De plus, cela peut contribuer à renforcer la sécurisation foncière des ruraux. Si cette première étape est nécessaire pour rompre le schisme entre légalité et légitimité, elle doit impérativement s'accompagner de mesures et d'instances qui encadrent à un niveau supérieur les procédures locales et qui les articulent avec celles du droit légal. Selon GRIFFON, M., 1992, "Décentraliser, c'est aussi prévoir une articulation entre les différents niveaux d'autorité". Parce qu'il vaut mieux raisonner en termes d'articulation des modes de régulation, plus qu'en termes de substitution d'un mode de régulation étatique ou "paysans" à un autre, l'enjeu de la mise en œuvre d'une réforme instituant une gestion foncière décentralisée repose sur ces modalités d'articulation. Par conséquent, il apparaît nécessaire d'instituer une pluralité d'instances de gestion, complémentaires et interdépendantes, à des niveaux spatiaux différents et de veiller au bon fonctionnement de leur articulation selon le principe de subsidiarité. Pour BARRIERE, O. et C., 2002, "une gestion viable à long terme (...) gagnerait à impliquer les populations de façon horizontale en établissant des rapports consensuels entre les différents niveaux décisionnels et en rassemblant à chaque échelle de gestion les différents acteurs dans des espaces de négociation. L'objectif du droit est justement d'articuler ces différents rouages..." et de proposer de "replacer les autorités coutumières dans leur fonction, en les officialisant au sein d'un cadre collectif de type comité de gestion..." présidé par le chef de village. Encore faut-il que soient bien répartis et clairement définis, les tâches, les droits et les devoirs de chaque partie à tous les niveaux de responsabilités. Il est donc nécessaire de **clarifier et de délimiter les champs de compétences des différentes instances**, notamment ceux des collectivités territoriales (ce qui manque actuellement dans le droit positif) pour éviter les contradictions et les chevauchements des décisions, entraînant des situations d'accès libre.

Pour CHAUVEAU et LAVIGNE DELVILLE, 1998, B, « Sans surestimer la capacité de l'Etat à peser sur les dynamiques et les rapports de force locaux, on peut en effet penser que c'est seulement à partir du moment où les **procédures locales de négociation et d'arbitrage, ou au moins leurs résultats, sont reconnus et validés par l'Etat**, qu'il devient possible pour l'Etat de jouer son rôle, ...». Pour rompre la dichotomie existante entre les deux types de droits de référence et contribuer à assurer la sécurité foncière en milieu rural, il convient que **ces procédures de réglementation et de validation intrinsèques et extrinsèques soient fortement articulées. Les mécanismes de sanctions doivent être clairement appuyés et relayés par les instances externes généralement étatiques, auxquelles on fait appel en second recours**. Ainsi, à titre d'exemple, dans le cas du Walde Kelka, les villageois contrôlent et rapportent les faits constatés aux services techniques qui, seuls, ont le pouvoir de sanctionner. L'implication active des agents de l'Etat a progressivement permis de restaurer l'autorité de l'Etat là où prévalait depuis 1991 un accès libre prédateur des ressources naturelles.

De même, dans le contexte des marchés ruraux de bois, les membres de la structure rurale de gestion de bois font appel au SLCN pour amender un contrevenant, qui est généralement un allochtone. Ce système permet de rappeler l'autorité du SLCN en matière de gestion des ressources naturelles, et celle des villageois dont le pouvoir de maintien des règles locales peut

être légitimé et légalisé par l'appui ponctuel, et donc nécessaire, du service de l'Etat. C'est un bel exemple pratique d'articulation positive d'instance et de réglementation.

Plus généralement, dans le contexte juridique dual actuel, il convient de veiller à la **progressivité dans le changement de système de règles**. Des choix trop interventionnistes, trop volontaristes, en ajoutant trop brutalement de nouvelles instances et règles, risquent de complexifier davantage le jeu foncier. KHOUMA, 2000 remarque ainsi que l'"incompatibilité entre la loi sur le domaine national et le droit foncier Diola" crée *de facto* un dualisme juridique. Cette progressivité est nécessaire pour atteindre une bonne gestion locale. CHAUVEAU et LAVIGNE DELVILLE, 1998, B, écrivent que : « A l'échelle d'une ou deux générations, la **coexistence des normes (étatique et coutumière)** s'impose comme une donnée structurelle, pour des raisons tant sociopolitiques que fonctionnelles. » Enfin, il convient de se rappeler que le droit est plus ce que les populations en font que ce que le législateur a voulu en faire. Ainsi, pour BARRIERE, O et C., si, au Mali, une nouvelle loi foncière s'impose, "les effets d'une nouvelle loi foncière dépendent plus de la motivation des acteurs que des intentions du législateur."

5) Coordonner au niveau communal.

La mairie doit jouer un rôle central et incontournable. Elle doit non seulement être informée, mais **constituer le lieu de coordination de toutes les actions qui intéressent l'espace communal. Cette coordination doit s'exercer à la fois verticalement** (constituer l'interface, le relais légitime à la fois des concitoyens ruraux et de l'administration étatique) **et horizontalement** (être le cadre de concertation et de coordination des différentes interventions des projets sur l'espace communal). Dans une stratégie d'accompagnement et de renforcement des communes rurales, le PAE de Kita, dans sa phase 2001-2004, avait particulièrement travaillé au renforcement de ce rôle de coordination (horizontale en particulier) des actions au niveau communal par l'expérimentation d'un outil : les « cadres de concertation » multi-acteurs aux niveaux Cercle et Commune.

Ces cadres de concertation se tenaient trimestriellement au niveau communal (nommés CCDC) et Cercle (CCDK). Placés sous la présidence du maire, ce qui affirme et renforce son statut (et du Préfet pour le niveau Cercle), ils associaient tous les intervenants du développement sur l'espace communal : Administration déconcentrée, services techniques de l'Etat, élus, personnel communal, agents des ONG et projets, CMDT, syndicats agricoles, CIV-GRN, etc. Ces cadres étaient des plateformes d'information, de communication, d'échange et d'harmonisation et parfois même d'articulation des actions. Utiles et appropriés par les collectivités territoriales, ils se sont partiellement pérennisés après le départ du projet. Un chercheur du CIRAD travaillant au Mali à qui nous avons fait part de l'expérience de ces cadres de concertation, l'a immédiatement interprété comme une "récupération"⁹⁶ par l'instance communale, ce à quoi nous lui avons répondu que cette "appropriation" par la mairie était voulue dans le contexte du premier mandat communal où la mairie, d'une part, avait besoin d'affirmer son pouvoir naissant et, d'autre part, constitue, notamment pour le PAE Kita, le cadre privilégié de la concertation locale multi-acteurs. En d'autres termes, cette « récupération », est nécessaire dans une phase d'affirmation du pouvoir communal. Si elle donne effectivement l'occasion au maire de se présenter comme celui par qui le développement arrive, une telle action permet de renforcer, chez les différents types d'acteurs, la prise de conscience de l'existence de la collectivité territoriale Commune, du pouvoir des élus et du périmètre du territoire communal.

⁹⁶ dans le sens, semble-t-il, de « détournement » ou d'« accaparement ».

Dans le même esprit, toutes ces **actions et interventions doivent être inscrites dans une planification**, comme les PDESC au Mali, **à long terme**, car le temps long est nécessaire au retour des investissements en GRN, et doit relever d'une stratégie politique locale explicite, claire et cohérente. Cette planification, programme pluriannuel de la collectivité territoriale, favorise une prise en main de la direction et de l'orientation des actions par les dirigeants des collectivités territoriales, et permet de dépasser l'approche trop souvent descendante des projets de développement, qui s'inscrit dans le court terme et qui génère une attitude attentiste. Elle permet aussi de donner une cohérence globale aux actions des collectivités territoriales, par l'élaboration d'une stratégie marquée par des objectifs et des réalisations programmées permettant, là encore, de corriger les actions ponctuelles des intervenants des différents projets. **La planification communale constitue donc un outil permettant d'asseoir la fonction de coordination des élus de la collectivité territoriale.**

6) Déléguer les pouvoirs

Le cadre juridique actuel du Mali ouvre la voie à une délégation de prérogatives de gestion. Ainsi, la Loi n°96-050 du 16 octobre 1996 portant principe de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales, dispose, en son article n°14, que : « Les organes délibérants des **Collectivités Territoriales peuvent procéder à des délégations de pouvoirs aux autorités villageoises**, de fractions et de quartiers ».

L'article n°23 précise que : « Les collectivités territoriales peuvent confier par contrat la gestion de certaines unités d'aménagement de leur domaine forestier à toute personne physique, morale, publique ou privée ». Nous pouvons encore citer l'Ordonnance N°00-027 portant Code domanial et foncier qui dispose, en son article 56 que : " Les collectivités territoriales peuvent transférer leur pouvoir de gestion (de leur domaine public immobilier) à des concessionnaires dûment agréés." Toutefois, nous verrons plus avant que, comme les finages villageois ne font pas partie du domaine public immobilier des communes, il n'y a pas de transfert du foncier de l'Etat aux collectivités territoriales.

On peut encore citer, en matière plus spécifiquement forestière :

- la Loi n°95-003 du 18 janvier 1995 portant organisation de l'exploitation du transport et du commerce du bois, qui dispose, en son article n°10, que la fixation du quota annuel est faite par une commission *ad hoc* créée au niveau de la commune rurale ;
- la Loi n°95-004 AN/RM fixant les conditions de gestion des ressources forestières, qui dispose, en son article 56 que : « La collectivité territoriale décentralisée peut exploiter en régie ou concéder le droit d'exploitation des ressources de son domaine forestier à des tiers. Cette concession est accordée en priorité aux organisations riveraines de ces ressources » ;
- le Décret n°01-404 du 17 septembre 2001 déterminant les conditions et modalités d'exercice des droits conférés par les titres d'exploitation des ressources forestières qui dispose, en son article n°22, que : « L'exploitation des produits forestiers dans les domaines forestiers de l'Etat ou des collectivités territoriales peut être faite par des personnes physiques ou morales dans le cadre de **contrats de gestion** conclus avec les autorités compétentes » ;
- l'Arrête n°96-0753/MDRE-SG du 13 mai 1996 fixant les règles d'approvisionnement et de fonctionnement des marchés ruraux de bois, qui dispose, en son article n°3 que : « La Structure Rurale de Gestion de Bois peut sous-traiter tout ou partie de son quota annuel d'exploitation avec des tiers ». DIAKITE, K., 2000 écrit que : « Pour un meilleur accompagnement de la décentralisation, il est souhaitable de procéder à l'immatriculation des forêts villageoises au

profit de la commune et de procéder à une délégation de gestion aux autorités villageoises, à des structures de gestion villageoises ou à des personnes physiques ou morales ». Enfin, le projet de texte sur le transfert des compétences en gestion des ressources forestières et fauniques (GRFF) prévoit que le service communal de GRFF placé sous l'autorité du maire, peut établir des contrats de gestion forestière et faunique entre la commune et l'Etat, les personnes physiques et morales. Ainsi, le document n°8 de ces avant-projet de texte établi même un « contrat type » encore dénommé : « Protocole de gestion forestière entre le conseil communal de ... et le conseil de village ou de fraction de... ».

WINTER, M., 1998 écrit que "L'Etat pourrait transférer la plupart de ses droits fonciers et de ses responsabilités en matière de GRN au niveau le plus bas des collectivités administratives décentralisées, en stipulant que de telles collectivités soient libres de transférer à leur tour ces pouvoirs aux juridictions locales de GRN". Si nous sommes d'accord avec WINTER, nous pensons qu'il vaudrait mieux remplacer "libres" par "obligées". En effet, si, pour les décideurs et législateurs maliens comme pour nous, il apparaît évident que les principaux récipiendaires du transfert de compétences de l'Etat soient les collectivités territoriales, en revanche, il nous apparaît nécessaire de **lier la réception de ces compétences à une obligation de délégation** à des instances plus légitimes. **Ce lien doit donc, à notre avis, avoir un caractère obligatoire et automatique.**

Pour LAVIGNE DELVILLE, Ph., 2001, " Une telle approche à deux niveaux (collectivités territoriales et associations locales *ad hoc*, recevant de la collectivité une délégation de droits de gestion) semble la voie la plus prometteuse". L'auteur poursuit en préconisant « que la commune n'ait pas de responsabilité directe de gestion ni même de définition de règles, et que soit prévue en même temps une délégation de gestion au quotidien aux instances locales, sous forme contractuelle, s'il s'agit de structures associatives. Cette **distinction entre appropriation et gestion de la ressource, avec transfert contractuel du droit de gestion**, permet de garantir une gestion au plus près des usagers, et une possibilité de régulation en cas de dérapage. » SANOGHO et al., 2004 pensent aussi que la " délégation de gestion des ressources naturelles par les collectivités territoriales en direction des associations infra communales villages, associations coutumières et modernes, etc., doit être sous-tendue par une contractualisation-type conférant des droits et imposant des devoirs et obligations aux parties contractantes." Ils préconisent pour cela la réalisation de plans d'aménagement et de gestion simplifiés. Ceux-ci ont déjà été conçus et testés par des projets pilotes à Kita et surtout dans la région de Sikasso sous l'égide de l'ONG Intercoopération. Cette délégation, *via* une contractualisation à des structures *ad hoc* de groupes d'usagers, permettrait, dans une certaine mesure, d'éviter la politisation et le clientélisme au niveau communal. Elle concourrait donc à réduire le risque de dilapidation des ressources naturelles communales à des fins monétaires immédiates ou d'exploitation politicienne et personnelle.

On a ainsi constaté dans la commune rurale de Tambaga que l'exploitation politicienne de certaines situations, comme le processus de création d'une convention locale de gestion des ressources naturelles, conduit à radicaliser les tensions.

On pourrait même imaginer que la gestion soit confiée de plein droits aux villages et que la commune n'ait qu'un rôle de superviseur veillant aux respects des règles, mais cela laisse pendant deux questions majeures : l'exclusion des allochtones et surtout le fait que dans les régions forestières comme celle de Kita, la forêt constitue une ressource fiscale importante sur lesquelles comptent les jeunes communes rurales. Se pose également la question de ce qui se passerait en cas de conflits graves, si la commune transférait à des chefferies villageoises la gestion de ressources dont les villageois se sentent légitimes détenteurs.

Les compétences transférées en juin 2002 semblent aller dans le sens d'un transfert de compétences à la commune assortie d'une obligation de délégation subsidiaire. Ainsi, en matière d'hydraulique, si la maîtrise d'œuvre a été transférée à la mairie, celle-ci ne peut exercer la maîtrise d'ouvrage et gérer les infrastructures en régie directe. Elle est dans l'obligation d'en déléguer la gestion à des associations d'usagers.

On a précédemment montré qu'au sein des mairies de notre région d'étude, le pouvoir était souvent accaparé par le maire et ses proches conseillers, c'est-à-dire que la délégation de tâches était globalement insuffisante au sein du conseil communal. Cela conforte l'idée qu'**une décentralisation qui s'arrêterait au niveau de la mairie, c'est-à-dire dont le transfert de compétences se limiterait au niveau de la collectivité territoriale "commune", sans délégation de compétences de gestion aux groupements d'utilisateurs ruraux, serait inachevée** puisqu'elle ne parviendrait pas jusqu'à la base. Une gestion « locale » implique donc une délégation de pouvoirs d'élaboration des règles de gestion des ressources et surtout une délégation des pouvoirs d'arbitrage à des instances locales et légitimes. Plus elle s'inscrit dans la logique sociale de l'organisation « paysanne » des territoires, plus l'institution décentralisée de gestion foncière (par exemple une commission *ad hoc* de la mairie), jouira de la confiance de la population et donc moins la légitimité de ses décisions risquera d'être remise en cause.

Ainsi, pour JOUVE, P., 2001 : " plutôt que de vouloir appliquer la même loi à cette diversité de situation, ne vaudrait-il pas mieux, une fois défini un cadre général pour la gestion des terres, déléguer à la population de chaque région le contrôle social de leurs ressources foncières ", selon le principe de **subsidiarité** ? BERTRAND, A., in LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B, recommande également cette subsidiarité : " **Il y a dans la gestion des ressources, des décisions qui relèvent du niveau local et d'autres qui doivent être prises à d'autres niveaux de responsabilités** (...) Le contrôle de l'administration ne peut intervenir qu'*a priori* et à un niveau plus élevé".

Nous sommes convaincus que, plutôt que de définir comment chaque ressource naturelle doit être gérée sur le territoire malien, il est plus pertinent d'établir un cadre juridique général puis, en son sein, de définir avec précision l'articulation des niveaux de responsabilités. **L'effort juridique doit porter davantage sur la définition des procédures et des niveaux d'arbitrages que sur le contenu des actions** qui peuvent dépendre du contexte local, c'est-à-dire de la rencontre de ressources locales avec des stratégies sociales et économiques. Toutefois, si la majorité des acteurs est aujourd'hui convaincue de la nécessité de mettre en œuvre une gestion locale et décentralisée des ressources, les questions du territoire optimal (ou bien des modalités d'articulation entre les niveaux territoriaux), des instances et des modalités d'exercice de ces prérogatives ne font pas l'objet d'un consensus.

Quel type d'instances ?

Est-il nécessaire et/ou pertinent que les structures d'encadrement paysannes récipiendaires des droits de gestion délégués par la commune rurale soient officielles, c'est-à-dire qu'elles jouissent d'une reconnaissance juridique ? Rares sont aujourd'hui les auteurs qui, tel CUNY, P., 2001, répondent par la négative à cette question. Nous pensons que cette **existence juridique induit un surcroît de représentativité** (la force conférée par la légalité) **et donc de légitimité populaire**. Surtout, cette **reconnaissance juridique facilite la délégation de droits** en provenance de la collectivité territoriale par le biais d'une contractualisation. Elle permet, par

exemple, de percevoir des sommes d'argent, de se pourvoir en justice, et d'être poursuivi en justice, c'est-à-dire d'être comptable envers le groupe qu'elle représente. Nous montrerons que l'inexistence juridique des AV cotonnières (et forestières) jusqu'à l'orée du vingt-et-unième siècle a constitué une de leurs faiblesses. De même, le PAE Kita qui, dans une démarche de projets de gestion de terroirs villageois, a créé *ex nihilo* des CV-GRN et BC-GRN, a finalement appuyé l'officialisation des BC-GRN en coopératives afin qu'ils puissent faire entendre leur voix face aux autres acteurs. Cette action fut notamment motivée par le fait qu'en 2003, une décision du tribunal administratif de Kita ait donné raison à un bûcheron, en arguant de la non existence légale des structures paysannes de gestion des ressources naturelles, décrédibilisant ainsi la légitimité du BC-GRN qui avait appréhendé le bûcheron. Le PAE Kita aurait dû s'inspirer de l'expérience du Walde Kelka dont le succès est notamment attribué au fait que l'association de droit privé dénommée « Walde kelka » soit reconnue officiellement depuis le mois d'août 1993, passant ainsi d'une gestion *de facto* des terroirs à une gestion *de jure*. Notons que cette « officialisation » des structures de gestion est facilitée à partir de l'année 2001 par la Loi N°01-076 du 18 juillet 2001 régissant les sociétés coopératives en République du Mali. La majorité des « projets » : CMDT, BIT, PAE,... l'utilisent alors pour donner un statut juridique aux structures villageoises qu'ils appuient.

A quelle(s) échelle(s) dévoluer ?

Dans le cadre décentralisé du Mali, quel est le niveau d'encadrement territorial optimal (ou plutôt « principal » si l'on considère que la question de l'articulation entre les niveaux est essentielle) auquel doit être transféré les prérogatives de gestion foncière et des ressources naturelles ? Le Cercle ? L'Arrondissement ? La Commune rurale ? Le quartier ? L'exploitation agricole ?, ... ?

Pour FAURE, A., in LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B, " le groupe pertinent est le plus souvent **le quartier**". En effet, nous avons décrit qu'un quartier correspond, sinon à un lignage, du moins à une communauté humaine socialement unie et dont la gestion d'une portion du finage villageois relève d'un chef de lignage. Ancien niveau spatial de gestion collective de la production et de la consommation, le quartier est encore, selon DJIRE, M., 2001, l'« instance de socialisation » matérialisée, par exemple, par la réalisation de travaux collectifs. Toutefois, nous avons vu que, dans notre région d'étude, les pouvoirs du chef de lignage ont tendance à s'effacer devant ceux des UPA. Cependant, on peut difficilement envisager de déléguer de tels pouvoirs à un niveau aussi fin que celui de l'exploitation agricole, non seulement en raison de son instabilité (fractionnement), mais surtout parce que cela reviendrait à privatiser *de facto* toutes les terres.

LAVIGNE DELVILLE, Ph., 1998, B écrit : « on peut imaginer une gestion décentralisée des ressources, confiée à des associations villageoises ou des groupements *ad hoc* par contrats de gestion, ... ». On pourrait certes imaginer, dans une logique de gestion subsidiaire où les compétences de gestion du foncier et des ressources naturelles seraient transférées aux communes rurales avec obligation de les déléguer à des structures de gestion, de prolonger ce mécanisme de gestion foncière par des délégations de prérogatives à des niveaux toujours plus fins : quartier, exploitation agricole, ménage,..., renforçant ainsi les compétences des autorités lignagères structurantes. Toutefois, trop approfondir cette logique obligerait à rentrer dans le détail des instances et mécanismes de la gestion du foncier et des différentes ressources naturelles, ce qui deviendrait vite ingérable en raison de leur grande complexité et variabilité.

Certains auteurs préconisent que, plutôt que l'hasardeux regroupement communal actuel à l'articulation difficile, **la collectivité territoriale de base devrait être le village**, entité qui, notamment dans le cadre de la gestion à la base de la filière cotonnière, a prouvé ses capacités d'organisation et de gestion collective. Ainsi, pour ROCHEGUDE, A., in LAVIGNE DELVILLE, Ph., 1998, B, "la priorité devrait revenir au village (...), entité de vie politique, économique et sociale (et) premier cercle de décision après celui de la famille".

Le village possède en effet un double avantage :

► Tout d'abord, il **jouit d'une place légalement reconnue dans le schéma de décentralisation**, ce qui en fait théoriquement un partenaire privilégié des collectivités territoriales. Ainsi, la Loi n°95-034 portant Code des collectivités territoriales au Mali dispose des articles suivants : article n°60 : « **Le village est la communauté de base en milieu rural sédentaire** » ; article n°61 : le village est « reconnu en tant que tel par arrêté du représentant de l'Etat au niveau régional, à la demande des populations après avis du conseil communal ». L'article n°62 précise que le village est administré par un chef de village investi par le conseil de la communauté concernée. Conformément à l'article n°63, le chef de village veille à l'application des lois, des règlements et des décisions des autorités communales. De plus, (article n°67), « il assiste le receveur municipal dans le recouvrement des impôts et taxes et le maire dans les opérations de recensement ». L'article n°72 précise que les conseillers du village sont obligatoirement consultés sur l'organisation des activités agricoles, pastorales, sylvicoles,...., l'élaboration et la mise en oeuvre des schémas d'aménagement et des POS, la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles, les litiges domaniaux et fonciers, la partie du programme de développement concernant leur village,...

De "collectivité territoriale décentralisée" dans la Constitution de 1960 (mais sans fonctionnement réel), le village devient donc "communauté de base en milieu rural" dans le Code des collectivités territoriales de la Troisième République. Selon FREYSS, J., 1996, "Ousmane SY qui est probablement le principal concepteur de la réforme mise en oeuvre insiste sur le fait que le choix d'une entité communale, groupant plusieurs villages, ne doit pas effacer la réalité villageoise, profondément ancrée dans la pratique des gens. Le village aura donc une existence juridique qui se traduit notamment par l'exigence que chaque village soit représenté au conseil municipal, que le budget doit être présenté dans chaque village,(...)".

La réalité ne ressemble guère à ce qu'ils avaient ainsi imaginé. **Son rôle demeure imprécis et sa place par rapport aux collectivités territoriales est à construire.** Il semble pourtant que le Gouvernement souhaite réformer le statut des villages pour renforcer leur légitimité en matière de gestion autonome. Ainsi, le Conseil des Ministres du mercredi 8 décembre 2004 a adopté un projet de loi relatif à la création et à l'administration des villages, fractions et quartiers. Il est suivi d'un projet de décret fixant le mode de désignation des conseillers de village, de fraction et de quartier et les modalités de fonctionnement des conseils de village, de fraction et de quartier. Les raisons avancées par ce texte sont que le statut juridique qui est conféré à ces communautés de base dans l'organisation administrative du Mali, d'une part, souffre de lacunes, d'autre part, est imprécis, et enfin qu'il a évolué dans le temps.

► Ensuite, il est le "**topocentre**" du finage, c'est-à-dire d'une entité spatiale cohérente de vie et de travail, disposant de ressources naturelles, organisée et gérée par une communauté humaine placée sous l'autorité d'un même encadrement paysan. Pour DJIRE, M, 2001 : " chaque village constitue un champ social relativement autonome, une sorte de société globale avec ses normes d'organisation sociale et ses structures". GALLAIS, J., 1984 pense que seul le village, cadre social de base "où les liens de solidarités pèsent traditionnellement plus lourds que les formes d'éclatement ", peut servir d'assise à une "coopération". GOUROU P., 1991 renchérit : " ne serait-il pas judicieux de penser que la démocratie devrait commencer par le village (...) La démocratie villageoise donnerait une base solide au multipartisme qui, dans les conditions précédentes, risque de n'être qu'une série d'étiquette dissimulant des citoyens ou des groupes domestiques", racolant une "clientèle" rurale par des cadeaux.

GRIFFON, M. 1992 propose même de "**reconnaître les villages comme collectivités locales de base**" c'est-à-dire un village = une commune, afin d'éviter de faire des collectivités territoriales "un échelon déconcentré de l'autorité centrale". A cela on peut rétorquer que cela ferait 12 000 communes au Mali !!! et toute une série d'infrastructures (école, santé...) qui sont difficilement concevables au niveau villageois.

CLOUET, Y., 2001 écrit également que, dans le contexte de la décentralisation, le terroir constitue un niveau particulièrement pertinent pour étudier la gestion des ressources naturelles par les collectivités territoriales. C'est en effet sur cet espace que s'exerce la « souveraineté » foncière des lignages fondateurs, avec lesquelles devront se négocier les décisions d'attribution et d'usage de ces ressources. En revanche, l'espace villageois s'avère beaucoup moins pertinent pour d'autres actions, comme la santé.

Il est vrai que **les communes rurales apparaissent souvent comme la réunion, voire la juxtaposition de finages villageois bien plus cohérents qu'elles**. L'exemple de l'autopromotion villageoise par les AV tend également à prouver que le village est le niveau optimal de gestion du développement local. Faudrait-il alors limiter la commune rurale à un rôle de coordination de l'aménagement de leur territoire ?

La prise en main de leur développement par les villageois serait alors davantage une question de moyens qu'un problème institutionnel ou d'organisation ?

Si le finage villageois constitue incontestablement une unité spatiale de gestion, la disparité de sa composition sociale peut parfois s'avérer pénalisante, compte tenu des enjeux de la gestion des ressources naturelles du finage. De plus, l'étude, au chapitre suivant, de la « crise des AV » nous montrera que l'échelle locale ou villageoise ne suffit pas à garantir l'absence d'accaparement des ressources ou de mécanismes d'exclusion.

Par ailleurs, VINCENT P., in LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B privilégie plutôt le **groupe de villages** en soulignant que le niveau village est "rarement pertinent comme lieu de décision, car la gestion des ressources naturelles s'inscrit toujours dans un cadre intercommunautaire qui requiert un consensus sur les règles applicables à tous les usagers". Pour COULIBALY, C., 2004, les Etats qui se lancent dans la décentralisation gagneraient " à utiliser les espaces d'expression de solidarité de leurs peuples comme lieux de création des collectivités décentralisées ". Pour cet auteur, ces lieux de solidarité sont le village et les institutions précoloniales supravillageoises. Si nous avons montré qu'un village s'inscrivait dans un ancien espace identitaire plus vaste, le *kafo*, (ce qui implique partiellement que la maîtrise foncière s'exerce encore sur un ensemble de villages) où les rapports sociopolitiques entre les villages, liés à leurs modalités de création, sont demeurés forts, nous pensons qu'il ne faut pas systématiser ni idéaliser le retour au Kafo. La réforme malienne, en laissant le libre choix du regroupement aux villages, a laissé la porte ouverte : ceux qui souhaitaient reconstituer le Kafo l'ont fait, ceux qui n'en voulaient pas ont pu faire valoir d'autres choix, par exemple celui de s'affranchir d'un bourg voisin qui était un chef-

lieu d'arrondissement. Chaque époque a sa construction territoriale qui correspond à une situation sociale précise avec ses inégalités et parfois son oppression.

- La commune rurale :

L'espace communal est-il le cadre idéal d'une gestion locale des ressources naturelles ? Les communes rurales possèdent indéniablement des atouts pour constituer un point pivot, un niveau incontournable car :

- elles sont **des collectivités territoriales**. A ce titre, elles sont dotées, selon l'article 1 du Code des collectivités territoriales, et la Loi-cadre n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la Loi n°96-056 du 16 octobre 1996, de la personnalité morale et de l'autonomie financière ».

La responsabilité des communes rurales est engagée, par exemple, dans le maintien de l'ordre et de la paix sociale de leur ressort administratif. Elles peuvent poursuivre ou être poursuivie pénalement. Cette reconnaissance officielle de leur statut juridique leur confère une puissance légale. Le maire, officier de police judiciaire, est le représentant de l'Etat dans la commune rurale. Cette personnalité morale et financière fait des communes rurales le **niveau privilégié de réception des transferts de compétences en gestion foncière et des ressources naturelles**.

- elles sont le **niveau le plus fin de collectivités territoriales**. Elles pourraient donc être les plus « locales », les plus proches des encadrements paysans. On a mis en évidence les forts liens entre les encadrement élus et les encadrements paysans : les élus ne peuvent gouverner sans l'assentiment des encadrements paysans, même lorsqu'ils n'en sont pas directement issus. **Parce qu'elle est le lieu de rencontre entre la légalité étatique et la légitimité populaire, la commune rurale semble constituer l'échelon le plus apte à gérer les compétences foncières et les ressources naturelles de son territoire.**

Toutefois, outre les problèmes liés au « découpage » territorial, en dépit du Code des collectivités territoriales (Loi N°95-034 du 12 avril 1995) qui dispose, en son article 14, que le conseil communal délibère notamment sur "la gestion domaniale et foncière et l'acquisition du patrimoine, la protection de l'environnement", etc., l'Etat n'a pas (encore) transféré aux communes rurales les compétences majeures qui leur permettraient de s'affirmer comme les gestionnaires de l'espace communal, à commencer par les compétences de gestion foncière et des ressources naturelles. A l'inverse, la légitimité populaire des élus communaux, c'est-à-dire le fait que les ruraux les considèrent comme un de leurs encadrements légitimes, n'est encore que très partielle, en particulier dans les communes rurales où la population est socialement hétérogène. La légitimité des élus pour traiter des questions foncières n'est donc pas du tout évidente pour les ruraux. De plus, un transfert de responsabilités à une assemblée localement élue ne réglerait pas la question du partage des compétences, ou rapports de force, avec les encadrements paysans ; et leur donner ce pouvoir risque d'accroître la complexité du jeu foncier en ajoutant une nouvelle instance de gestion. **On peut alors penser que la commune rurale n'est pas apte à se substituer aux encadrements paysans dans la gestion des droits fonciers.** Le territoire communal ne serait donc pas, *a priori*, un espace pertinent en matière de gestion foncière ?

Pourtant, dans un cadre de délégation obligatoire, tel que décrit précédemment, la commune rurale pourrait constituer le récipiendaire légal des compétences foncières.

En revanche, en aucun cas, elle ne pourrait se substituer aux encadrements paysans compétents pour exercer la gestion foncière.

Le Cercle :

C'est une **collectivité territoriale** dont l'atout principal est son **ancienneté**. Ainsi, le Cercle de Kita est un territoire administratif aux contours inchangés depuis l'an 1887 ! Or, comme dans le cas des frontières des Etats Ouest africains, l'existence de limites administratives, mêmes lorsqu'elles sont géographiquement et ethniquement artificielles à l'origine, produit, avec le temps, une identité de territoire, c'est-à-dire un espace dont la population a pris conscience d'appartenir à une entité commune. Si c'est pleinement le cas à Kita, il n'en demeure pas moins que **cet espace est bien trop grand** (plus de 36.000 km² !) **et trop mal pourvu en voies de communications pour constituer un échelon « local⁹⁷ » de gestion** des compétences qui intéressent notre étude. En revanche, nous sommes convaincus qu'**il peut et doit jouer un rôle de planification, de coordination et d'harmonisation des actions de développement portant sur les ressources naturelles de plusieurs communes**, comme c'est le cas dans le Parc Naturel de la Boucle du Baoulé. Ainsi, MARIE, J., 2002, prenant l'exemple du pastoralisme, pense que : si "l'assise spatiale, sociale et politique serait la commune (...), les politiques communales devront être coordonnées au niveau régional". Mais le niveau Cercle ne doit pas être investi de l'essentiel des prérogatives en matière de gestion des ressources naturelles si l'on veut susciter une forte responsabilisation des communes rurales et, plus tard, de l'intercommunalité. A ce propos, GRIFFON, M., 1992 utilise le terme de « subsidiarité ascendante » pour exprimer l'idée que le principe de subsidiarité doit, en cas de nécessité, s'accompagner d'un traitement à un niveau décisionnel supérieur, c'est-à-dire à une échelle territoriale plus grande.

L' Arrondissement :

Cette circonscription administrative a été écartée du processus de mise en œuvre de la décentralisation. En effet, la création des communes rurales a fait qu'elle ne jouit pas du statut de collectivité territoriale. Nous avons montré que l'Etat, pensant les supprimer, a initialement négligé leur intégration dans le processus de décentralisation, avant de faire machine arrière. Dans le Cercle de Kita, si cet échelon n'est pas non plus pertinent en terme de gestion foncière, il constitue, par sa dimension spatiale, une échelle territoriale intéressante compte tenu de l'importante superficie de ce Cercle⁹⁸. En effet, les huit arrondissements constituent un niveau administratif intermédiaire entre le Cercle et les 33 communes. Nous avons constaté la pertinence de son existence en terme de présence déconcentrée de l'Administration étatique et donc de relais du pouvoir déconcentré. L'arrondissement continue d'exister légalement comme circonscription administrative dirigée par un Sous-préfet, et surtout, dans l'esprit des ruraux, comme la matérialisation locale la plus visible de l'Etat.

⁹⁷ L'Etat associe généralement le vocable « local » au niveau Cercle, par différence du niveau régional.

⁹⁸ Plus de 36 000 km². Cette affirmation est donc certainement moins vraie dans d'autres Cercles qui possèdent une taille plus petite.

L'intercommunalité : une perspective intéressante ?

On a mis en évidence que, en particulier en matière de gestion des ressources naturelles, il est parfois indispensable de dépasser l'échelle communale pour coordonner certaines activités ou infrastructures. Pourtant, **au Mali, le cadre juridique de l'intercommunalité est balbutiant**. Il est écrit dans le rapport de la réunion annuelle de concertation et d'échanges entre les CCC, la DNCT et la CCN tenue à Bamako du 21 au 23 juin 2004 que "notre législation est encore incomplète sur les formes et les modalités concrètes d'organisation de l'intercommunalité au Mali." Seule la Loi n°95-034 portant Code des collectivités territoriales évoque cette possibilité. Ainsi, son article 21 dispose que : « Les collectivités territoriales peuvent entreprendre des actions de coopération entre elles. » en créant un syndicat ou toute autre structure appropriée. Au cours de la première session ordinaire du HCCT au titre de l'année 2005, les membres du HCCT ont notamment formulé des recommandations ayant trait à la définition d'un cadre réglementaire de l'intercollectivité et de la coopération décentralisée.

On peut en effet penser qu'il convient d'abord de renforcer la place et le fonctionnement des jeunes communes rurales avant de pouvoir entreprendre une coopération entre ces entités. A l'inverse, on peut considérer **l'intercommunalité comme un moyen de corriger les manquements du découpage communal** («micro-communes», limites imposées par le haut,...), en créant des entités plus viables, car correspondant davantage aux réalités sociales des encadrements paysans. De plus, dans cette logique de libre constitution d'entités, plus conforme à l'esprit de la MDD, la taille de la structure intercommunale pourrait être adaptée en fonction des motivations du regroupement. Elle permettrait de reconstituer un niveau territorial intermédiaire (manquant, en tout cas, à Kita) permettant de mieux articuler les collectivités territoriales « Cercle » et « commune ».

En bref, créer des regroupements de communes avec un statut juridique pourrait permettre de :

- recréer des unités homogènes là où la communalisation a échoué,
- créer des territoires plus grands nécessaires à la gestion de certaines actions en matière de gestion des ressources naturelles,
- mieux bénéficier de l'appui des collectivités territoriales occidentales, *via* la coopération décentralisée qui s'effectue de plus en plus au niveau des communautés de communes.

Notons que, ces dernières années, l'intérêt pour l'intercommunalité se renforce.

La réussite d'une gestion locale implique que les structures jouissent d'un important niveau d'autonomie de gestion. Toutefois, autonomie ne signifie nullement indépendance, et nous avons montré, par l'exemple du Walde Kelka, que, pour être pleinement efficace, la gestion locale a besoin d'être épaulée ou relayée par un cadre et une autorité qui la dépasse. C'est l'encadrement étatique qui doit jouer ce rôle. C'est pourquoi, la réussite des systèmes de gestion (décentralisée) locale implique de repenser la place et le rôle de l'Etat.

LE NOUVEAU RÔLE DE L'ETAT

Il est aujourd'hui largement admis, notamment par BERTRAND, A., *in* LAVIGNE DELVILLE, 1998, B., qu'**une meilleure politique de gestion locale (et décentralisée) des ressources naturelles ne requiert pas moins d'Etat, mais mieux d'Etat**. Après l'avoir mis en évidence, nous nous attacherons à esquisser des modalités de réalisation de ce « mieux d'Etat ». Si la décentralisation implique une autonomie d'action et de gestion vis-à-vis de l'Etat, elle ne signifie nullement que les collectivités territoriales peuvent s'affranchir de toute autorité étatique. On a montré que cette idée, abusivement véhiculée lors de la présentation de la réforme de décentralisation en milieu rural, est encore présente dans les esprits.

Pour BABIN, D. et al., 2002 : "la réussite de tout processus de décentralisation passe d'abord par un renforcement du niveau central concomitant avec le transfert de responsabilités à des instances décentralisées." En effet, **la décentralisation doit nécessairement être accompagnée d'une déconcentration**, c'est-à-dire d'un Etat fort et présent localement. Pour que les collectivités territoriales puissent fonctionner efficacement, l'Administration de l'Etat doit jouer un rôle majeur, notamment par l'exercice de la tutelle des collectivités territoriales.

La Tutelle des collectivités territoriales

La Loi n°93-008 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales dispose, en son article 18, que : "**Les collectivités territoriales exercent leurs activités sous le contrôle de l'Etat (...)**". Le Code des collectivités territoriales (Loi n°95-034 du 12 avril 1995) dispose, en son article 229, que : « Le Ministre chargé des collectivités territoriales assure la tutelle des régions. Le représentant de l'Etat au niveau de la région assure la tutelle des cercles de la région et de la commune du chef-lieu de région. **Le représentant de l'Etat au niveau du Cercle assure la tutelle des communes** ». **C'est donc le Préfet, représenté au niveau arrondissement par le Sous-préfet, qui assure la tutelle des communes rurales**. On peut donc parler de « tutelle décalée ».

Le schéma n°9 ci-après présente globalement cette organisation.

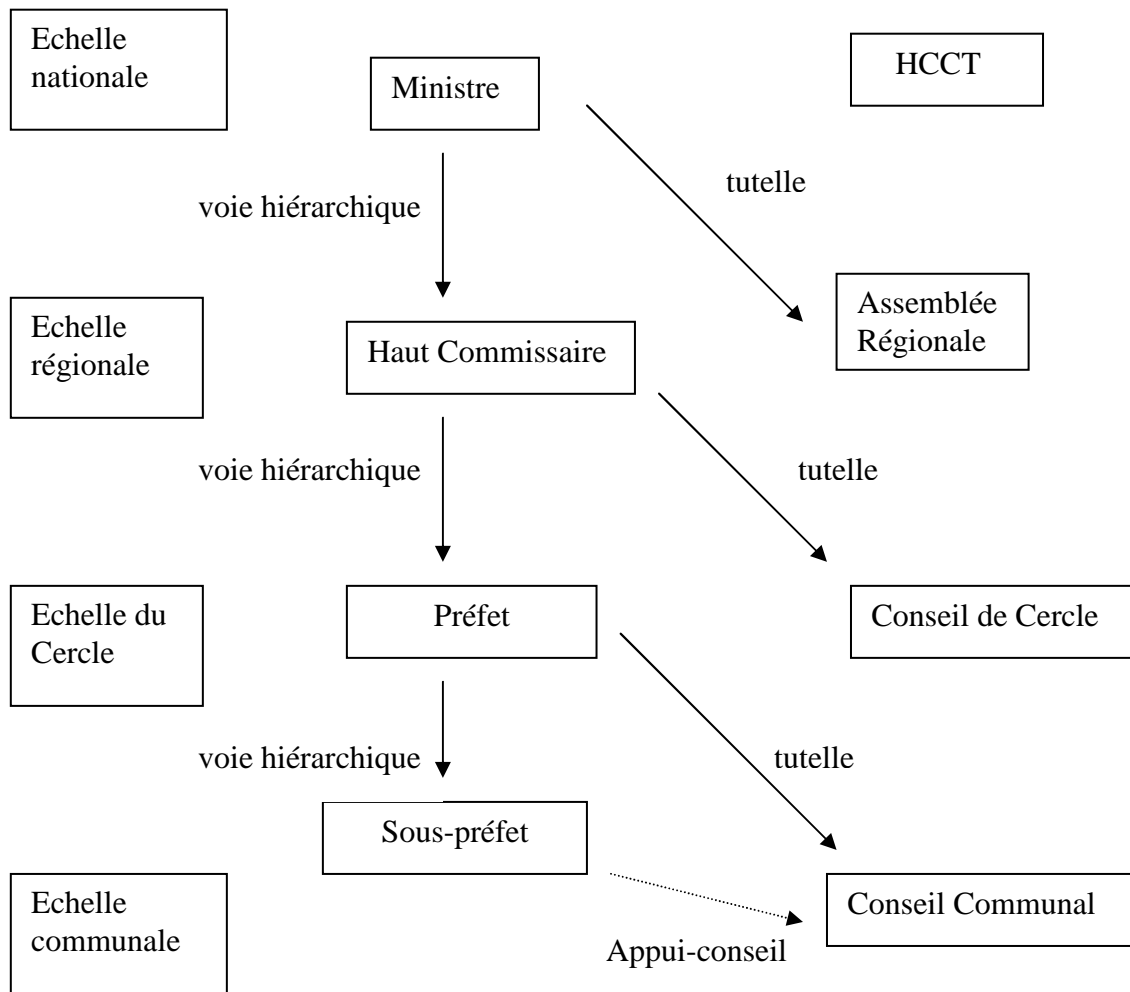


Schéma n°9 : Les échelles de pouvoir et le système de tutelle

Le schéma ci-dessus illustre bien, au sein du schéma global de fonctionnement des différentes instances de la Troisième République, la différence (et la complémentarité) entre la relation de tutelle et celle de rapport hiérarchique.

La Loi-cadre n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la Loi n°96-056 du 16 octobre 1996 dispose, en son article 20, que : " **Aucune collectivité ne peut établir ou exercer de tutelle sur une autre collectivité.**"

En quoi consiste cette Tutelle et quel rôle peut-elle jouer dans ce processus de transfert de compétences ?

L'article n°230 du Code des collectivités territoriales (Loi n°95-034 du 12 avril 1995) dispose que : « La tutelle administrative a une fonction d'assistance, de conseil, de contrôle de légalité. (...) ». Le Décret N°95-210/P-RM du 30 mai 1995 déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales, précise que l'exercice de la tutelle que les représentants de l'Etat exercent sur les collectivités territoriales décentralisées comprend notamment le contrôle de légalité, la

garantie du maintien de l'ordre public et l'assistance technique au bureau communal (article 48).

Attribuant une nouvelle place et un rôle inédit à l'Administration dans le système décentralisé, la Tutelle, en tant que mode de coopération entre les élus des collectivités territoriales et les représentants nommés par l'Etat, comprend deux types de relations : d'une part, un rôle de responsabilité supérieure de l'Etat, via son Administration déconcentrée, sur les collectivités territoriales comprenant la supervision, le maintien de l'ordre public, l'obligation de contrôle de légalité (par validation *a posteriori* des actes) ; d'autre part, un rôle d'orientation, d'assistance et d'appui-conseil, dans un esprit de coopération. Ces deux types de tâches sont conçues de manière indissociées et complémentaires. Illustrons-les par des exemples :

Tout d'abord, les délibérations des conseils municipaux sont fréquemment bloquées parce qu'inconstitutionnelles ou illégales. Ainsi, en 2003, dans le Cercle de Kita, une commune rurale périurbaine a souhaité vendre du foncier (qui ne lui appartient pas). Dans une autre commune, un maire a pris un arrêté bannissant les Peuls transhumants de son territoire ! LIMA, S., 2003 indique encore que, dans la région de Kayes, certains maires ont voulu créer une taxe sur les chiens et que d'autres ont voulu supprimer la TDRL ou faire payer 15.000 F.CFA pour l'entrée d'un troupeau sur le territoire communal. Dans tout ces cas, et notamment parce que les collectivités territoriales sont jeunes, le **rôle de contrôle *a posteriori* des actes des jeunes communes rurales par la Tutelle est très important.**

Ensuite, l'Administration et, dans une certaine mesure, les agents des services techniques de l'Etat, maîtrisent mieux la situation légale que les élus communaux. En effet, ces derniers, liés aux pouvoirs paysans, maîtrisent parfois mal le français écrit et les textes du droit légal. La fonction d'appui-conseil de la Tutelle s'avère donc indispensable. Lorsque le Sous-préfet et le Conseil communal coopèrent bien, cette assistance se transforme en un transfert de compétences (connaissances et capacités) de l'Administration déconcentrée vers les élus communaux. Dans ces conditions, les fonctions de suivi et d'appui-conseil sont très importantes et efficaces. Il est donc indéniable que le rôle de la Tutelle est nécessaire et indispensable.

Le nouveau rôle de l'Etat : un choix politique :

Pour BERTRAND, A. et al., 2005, " Les politiques de gestion locale des ressources renouvelables et de décentralisation de cette gestion impliquent donc que l'Etat assume toutes ses fonctions d'arbitre, de maître du jeu économique, de régulateur des activités, de contrôle des interventions et de leurs effets et de planificateur des actions dans un souci d'aménagement du territoire." Dans la même optique, VINCENT, P. in LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B appelle de ses vœux un Etat qui ne s'opposerait plus au local et qui saurait recoller la fracture juridique prévalant actuellement. Il écrit que : " La difficulté réside aujourd'hui dans la réussite de la combinaison dialectique entre la reconnaissance et la valorisation des pratiques locales, d'une part, et la définition d'un cadre commun national destiné à guider la coordination des actions, d'autre part." La gestion durable des ressources naturelles passe par une possibilité de contrôle de l'accès et de l'exploitation des ressources et cela exige que les règles d'accès et les autorités compétentes soient clarifiées et

reconnues par tous. Cela requiert aussi une réelle volonté politique, en particulier là où existent des intérêts économiques puissants. L'enjeu ici, n'est pas d'exclure, mais de réguler, tout en veillant à ce que les démarches adoptées ne favorisent pas une privatisation des ressources ou une exclusion non justifiées. Cela implique un **acte politique fort** et des décisions courageuses. Il ne s'agit pas moins que de **redéfinir le rôle de l'Etat** et surtout de

former ses agents à ce nouveau rôle. Par ailleurs, il se pourrait bien que, dans cette nouvelle redistribution des rôles et des tâches, la charge de l'Etat s'en trouve allégée.

La décentralisation allège et redéfinit les missions de l'Etat

La gestion décentralisée des ressources naturelles requiert un cadre juridique et institutionnel que seul l'Etat est en mesure de mettre en place et de garantir. Il ne s'agit donc pas pour lui d'abandonner ses responsabilités mais de les redéfinir et de les exercer autrement. Nous affirmons, avec BERTRAND, A., 1998, que les politiques de gestion locales des ressources n'impliquent pas moins d'Etat mais « **mieux d'Etat** ». En effet, le droit légal est concrètement très peu présent en milieu rural. La plupart des missions que l'Etat prétendait assumer sans en avoir les moyens, comme la gestion des ressources naturelles, pourraient bientôt être dévolues aux collectivités territoriales. A leur tour, ces collectivités territoriales pourraient déléguer certaines responsabilités aux groupes d'usagers, par le biais de documents contractuels. DABIRE, B., 2000 pense également que : « En transférant certaines responsabilités et fonctions à des acteurs et institutions locales, la dévolution peut rendre les services forestiers plus opérationnels ; elle peut permettre d'abaisser les coûts administratifs et de gestion grâce à la proximité des communautés et à l'accès au savoir-faire et aux connaissances locales ». Cependant, l'Etat renâcle parfois à transférer certains pouvoirs au niveau local, faute d'une appréciation correcte des capacités des acteurs locaux et des communautés à assumer certaines responsabilités. **En réalité, les forestiers ont tout à gagner d'une dévolution de la gestion des ressources forestières car ils n'y perdront que leur rôle de gendarme qui les écarte très souvent de leur fonction première : la gestion forestière.** S'il est certain qu'une gestion décentralisée et efficace des ressources naturelles priverait certains agents corrompus des services techniques de l'Etat d'une part importante de leurs prébendes indûment perçues, il semble que l'Etat pourrait bénéficier davantage des recettes financières forestières. **Le partage du pouvoir avec des usagers impliqués et responsabilisés permettra un recentrage de l'Etat sur ses missions régaliennes. L'Etat doit donc comprendre qu'il a plus à gagner qu'à perdre dans cette logique de gestion locale par dévolution de compétences.** Contrairement à ce qu'en perçoivent certains agents de l'Etat, cette redéfinition du rôle de l'Etat pourrait non seulement se traduire par des économies financières générées par le recentrage des fonctions de l'Etat, mais aussi par une re-légitimation de l'Etat malien. L'articulation des cadres juridiques lui procurerait une reconnaissance par les ruraux de son rôle suprême : définition du cadre juridique, planification, coordination, arbitrage,..., ainsi que la maîtrise d'un territoire national sur lequel il n'a, le plus souvent, qu'une prégnance formelle. Par conséquent, on constate que le sujet du transfert de compétences en gestion des ressources naturelles s'inscrit plus largement dans la problématique du processus de reconstruction d'un Etat profondément affaibli. **L'enjeu final de la décentralisation est donc aussi la re-légitimation de l'Etat.**

Une gestion décentralisée du foncier et des ressources naturelles nécessite pour l'Etat de passer d'une situation où il possède, exploite et contrôle *a priori* à un système où, tout en demeurant garant des règles et du fonctionnement global, il contrôle *a posteriori* des tâches effectuées par d'autres acteurs.

On a écrit précédemment que **la réforme de la décentralisation, pour être efficace, doit s'accompagner d'une déconcentration plus poussée.** Concrètement, cela signifie que les ressources humaines de l'Administration territoriale, ainsi que des services techniques de

l'Etat, doivent mieux profiter aux jeunes collectivités territoriales. Si cet aspect semble avoir été initialement négligé au Mali, l'Etat a récemment « corrigé le tir » par des réformes institutionnelles réorganisant notamment les services techniques de l'Etat et les mettant à disposition des élus des collectivités territoriales.

Les actes de renforcement de la déconcentration :

La mise en place, en 2005, d'un Ministère des Réformes Institutionnelles confirme la volonté du Gouvernement d'agir dans ce domaine. Son rôle est notamment d'accompagner le transfert de compétences d'une politique de déconcentration des services de l'Etat, ce qui nécessite, d'une part, de préciser les modalités d'exercice des missions de tutelle de l'administration générale (contrôle de légalité, appui-conseil,...) par la révision des textes réglementaires, et, d'autre part, d'affecter progressivement les moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice des missions. Un cadre stratégique de la réforme de l'Etat est adopté par le Gouvernement en 2003. Un programme de réforme institutionnelle, qui traite spécifiquement de la question de la déconcentration, apporte des réponses en ce sens. La préparation de cette nécessaire réorganisation des services techniques de l'Etat a lieu à partir de l'année 2003 dans le cadre d'un **Programme de Développement Institutionnel (PDI)** conduit par le Commissariat au développement institutionnel (CDI), organe rattaché à la Primature. Ce PDI se décline en 5 axes : la réorganisation de l'Etat, le renforcement de la gestion publique, le renforcement de la déconcentration et de la décentralisation, la valorisation et le renforcement des capacités des ressources humaines et, enfin, la communication et les relations avec les usagers. Le quotidien « L'Essor » du 24/05/2005 en dévoile davantage : « Adapter l'administration au contexte démocratique et à la décentralisation, voilà le défi qui se pose aujourd'hui à l'Etat. » Rendre cette administration capable de répondre aux besoins des populations passe impérativement par un recentrage et une redéfinition des missions des services publics. C'est dans cet esprit que le Gouvernement adopte, dès 2003, le Programme décennal de développement institutionnel (PDI) et qu'il le rend effectif en janvier 2005. Dans ce cadre, une étude sur les missions des services publics identifie les missions appelées à rester dans le portefeuille de l'Etat et précise le niveau d'exercice des différentes missions à transférer aux collectivités décentralisées. En outre, le lancement du PDI comble une lacune importante dans la poursuite de la mise en œuvre de la décentralisation. En effet, il vise à responsabiliser davantage l'administration centrale (gouverneurs, préfets et sous-préfets) dans la mise en œuvre de la décentralisation afin qu'elle soit plus en mesure d'assurer ses différentes missions, en particulier l'exercice de la tutelle, l'appui-conseil et le contrôle de légalité.

Cette réforme de déconcentration est appuyée par les bailleurs de fonds. Suite à la clôture du programme de l'Union Européenne d'appui à la première phase de la décentralisation au Mali (1999-2005) et à ses résultats jugés satisfaisants, l'UE a poursuivi son soutien à la décentralisation malienne dans le cadre du 9^{ème} FED (Fond Européen de Développement), tout en l'insérant dans un appui plus vaste à la **réforme de l'Administration et la déconcentration de l'Etat**. En mars 2006, est lancé un **Programme d'Appui à la Réforme Administrative et à la Décentralisation (PARAD) financé par l'UE** à plus de 47,2 milliards de F.CFA, soit 72 millions d'euros pour la période 2006-2009), dont 38 milliards de F.CFA d'appui budgétaire pour améliorer notamment la gouvernance, la déconcentration de l'administration, la décentralisation et le transfert de compétences. Il est destiné à accompagner le Gouvernement malien dans la mise en œuvre du PDI et des actions définies dans le document cadre de politique

nationale de décentralisation. Visant une plus grande déconcentration des services publics, il concerne l'ensemble des administrations maliennes. Ainsi, c'est dans son cadre que chaque ministère doit préparer et mettre en œuvre des plans triennaux de transfert de compétences. "Le PARAD vient en appui du processus de réforme de l'État dans le prolongement d'une décentralisation réussie, qui doit maintenant en pousser plus loin les acquis en adaptant le fonctionnement de l'État à ce nouveau paysage institutionnel", a expliqué Mme Iren HOREJS, chef de la délégation de l'UE au Mali (rapporté par L'Essor n°15663 du 16 mars 2006). Relevons au passage que l'UE expérimente là une nouvelle approche financière basée sur le résultat : elle verse directement au budget national l'ensemble des fonds du PARAD à travers un appui budgétaire sectoriel. Des indicateurs permettent de lier directement les versements à la tenue des quatre sessions annuelles des conseils communaux, à la remise des comptes administratifs communaux, ou encore à la scolarisation des filles. Enfin, en 2007 est créé une Ecole Nationale d'Administration (ENA).

L'Administration territoriale déconcentrée, bien que toujours garante et première responsable des fonctions régaliennes de l'Etat, a, en théorie, dû céder subitement une part importante de ses prérogatives au profit des collectivités territoriales décentralisées, ce qui, comme on le montrera ultérieurement, est à l'origine de frustrations chez certains représentants de l'Etat ; frustrations qui se sont traduites par des refus d'assurer correctement leur mission de Tutelle. Toutefois, depuis 2002, l'Etat semble avoir pris conscience de la nécessité de revaloriser le rôle de l'Administration territoriale déconcentrée. Ses fonctionnaires peuvent et doivent jouer un rôle important dans le processus de décentralisation. En effet, ils sont souvent expérimentés et généralement plus instruits que les maires et peuvent donc les épauler efficacement, notamment en leur transférant certaines capacités de gestion. On montrera plus avant comment la place de l'Administration déconcentrée, en particulier au niveau de l'Arrondissement, jusque là "oubliée" dans le processus de décentralisation, semble revalorisée depuis l'année 2002.

L'Etat doit redéfinir les grands principes sur lesquels il souhaite fonder sa politique. Il doit faire des choix au centre desquels se trouve la question de la reconnaissance des droits locaux dans une logique de cohérence avec la politique de décentralisation. Il doit accepter de redéfinir son propre rôle pour passer d'une gestion centralisée et uniformisatrice du foncier et des ressources naturelles à une gestion décentralisée reposant sur la base de transferts de compétences en gestion et de délégations de pouvoirs selon le principe de la subsidiarité ascendante. Il lui incombe également de créer un cadre permettant une interconnexion des règles et instances légales et légitimes. Il est donc nécessaire de trouver l'articulation indispensable entre les exigences de la gestion autonome et le cadre institutionnel et juridique de la décentralisation. La reconnaissance des droits locaux, leur négociation et renégociation, ainsi que la contractualisation des rapports de divers ordres constituent probablement des voies indiquées pour réussir cette adéquation.

Nous pensons que, selon les modalités de réalisation que nous avons décrites, le transfert de compétences en gestion du foncier et des ressources naturelles peut fortement concourir à la réussite du processus de décentralisation dans son ensemble. Cependant, il semble qu'actuellement, ce soit surtout les projets de développement, en particulier ceux qui sont impulsés de l'extérieur de l'Etat, qui prennent les devants et explorent concrètement ces modalités de mise en œuvre. C'est ce que nous allons maintenant étudier par des exemples concrets de notre région d'étude, en commençant par la filière cotonnière.

CHAPITRE 14 :

La filière cotonnière : le transfert de ses compétences en gestion

Etudier le transfert de compétences en matière de gestion des ressources naturelles implique de connaître les modalités d'encadrement agricole du milieu paysan. Depuis 1995, la CMDT est l'ODR qui développe la production agricole et encadre les paysans de la région de Kita. L'Etat lui ayant confié sa mission de développement rural, y compris pour les actions ne se rapportant pas au système de production cotonnier, elle encadre les paysans dans des domaines aussi divers que l'alphabétisation ou le maraîchage. En cela, de 1995 à, 2002, la CMDT exerce des compétences très larges qui font d'elle un véritable opérateur de développement rural, avec, on l'a vu, une stratégie de développement agricole très élaborée et performante. Sa présence jusque dans les mécanismes et instances d'encadrement des paysans (comme les AV) implique qu'elle soit intervenue dans l'ensemble des domaines qui touche à la vie paysanne, et donc dans la gestion des ressources naturelles, notamment parce l'expansion des terroirs se réalise au détriment des superficies boisées des terroirs. Rappelons également que, dans la région de Kita, le système agraire n'a pas encore entraîné de séparation ager-saltus, c'est-à-dire qu'entre le champ cultivé, la jachère et la brousse, il y a un continuum dont les frontières sont floues.

La question que nous nous posons dans ce chapitre est : « vers qui et comment se réalise le transfert des compétences en provenance de la CMDT dans la région de Kita ? ». Y répondre nous permettra probablement de préciser les parallèles à faire, mais aussi les limites, de la comparaison entre la question du transfert de compétences en gestion des ressources naturelles et celle du transfert de compétences en gestion de la filière cotonnière à la base. Nous posons l'hypothèse que, même si le « projet » de développement de la CMDT semble *a priori* relever d'une autre logique que celle de l'Etat décentralisateur, on pourrait également y retrouver une fonction et un effet de lien, d'interface, voire de réconciliation entre les logiques étatiques et paysannes. Nous commencerons par étudier les structures cotonnières légalement récipiendaires de ces transferts, puis les problèmes en présence.

Le dispositif d'encadrement CMDT doit s'appuyer sur des organisations de producteurs bien structurées au niveau villageois. Voyons comment se sont créées et fonctionnent ces organisations paysannes cotonnières.

Les OPA (Organisations Professionnelles Agricoles)

Jusque dans les années 1960, les coopératives et groupements paysans étaient mis en place sous l'impulsion du pouvoir central, sans réelle volonté interne. L'année 1974 marque un tournant : Les AV prennent le pas sur les FGR (Fédérations de Groupements Ruraux) qui étaient constitués au niveau arrondissement et contrôlés par l'Administration. A partir de 1979, le gouvernement veut uniformiser les OP (Organisation Professionnelles) et substituer au coopérativisme occidental importé, une forme originale de développement rural basé sur les systèmes locaux de solidarité villageoise. La Loi n°88-62 reconnaît quatre formes d'associations paysannes : le *ton*⁹⁹ villageois, la coopérative, la fédération nationale du mouvement coopératif et l'union des coopératives et tons villageois. Dans les années 1980, ces "tons villageois" sont dotés d'un statut juridique mais ils demeurent encore largement le fruit ou l'objet d'une démarche descendante, administrative et dirigiste.

Les premières AV (Associations Villageoises)

C'est à **partir du début des années 1980** que l'Etat s'oriente clairement vers la promotion de ces structures villageoises. La stratégie affichée par la CMDT pour parvenir à l'autopromotion des populations rurales est de s'appuyer sur les structures traditionnelles d'entente existantes au sein des communautés villageoises. Le Plan Quinquennal 1981-1985 prévoit que « les AV doivent constituer le principal outil de développement de la zone CMDT, avec l'aide de cette dernière. Elles sont appelées à participer à la prise de décisions dans la mise en œuvre des projets de développement. Progressivement, elles devront prendre le relais des Opérations de Développement Rural (ODR). » Cinq critères sont retenus pour la création des AV : entente, autosuffisance dans la production, récupération saine des crédits, existence d'au moins trois néo-alphabètes et caution mutuelle.

Dès ces années 1980, les principales fonctions assignées aux AV sont déjà :

- approvisionnement en moyens de production,
- gestion des crédits agricoles,
- commercialisation primaire des produits agricoles,
- alphabétisation (par formations en cascade).

Rappelons que, dans la région de Kita, la création des AV n'est pas le fait de la CMDT. En effet, les premières AV y sont mises en places par l'encadrement arachidier de l'ODIPAC dans les années 1980. Il en existait 220 en 1989 dans le Cercle de Kita. On a précédemment montré que, grâce aux ODR arachidières, au début des années 1990 dans la région de Kita, les AV étaient des structures fortes qui, non seulement organisaient la production arachidière à la base, mais aussi le maraîchage, la gestion des espaces forestiers,..., et qui généraient d'importantes sommes d'argent gérées et utilisées collectivement au bénéfice de la communauté.

Néanmoins, le bilan d'évaluation du fonctionnement de ces AV arachidières montre que les résultats obtenus ont été décevants, car des facteurs externes ont conduit les AV qui avaient contracté des crédits à ne plus pouvoir les rembourser. L'ODIMO, en tant qu'intermédiaire entre l'AV et la BNDA (Banque Nationale de Développement Agricole), pour garder sa crédibilité, a tenté de contraindre les AV à les rembourser, en effectuant des saisies d'animaux et de matériels, actions qui ont contribué à discréditer l'image des AV aux yeux des paysans.

⁹⁹ mom bambara désignant un groupement de classe d'âge.

En raison de ces problèmes, la CMDT choisit, à son arrivée en 1995, d'ignorer les anciennes AV et suscite la création de nouvelles associations villageoises qu'elle appelle OPC (Organisation de Producteurs de Coton). Ainsi, CHABIRAND et OFFNER 1998 relevaient que seules 25 AV arachide perduraient et que 276 OPC avaient été créées. Le principe de fonctionnement des OPC est très proche de celui de l'AV. Cependant, **contrairement aux AV arachidières, les OPC ne sont constituées que des producteurs de coton**, c'est-à-dire des producteurs de la culture commerciale. Cela relève d'une stratégie qui incite fortement à la culture cotonnière ; car si un paysan veut augmenter sa productivité par l'accès aux intrants et au matériel agricole, il est obligé de produire du coton afin d'adhérer à l'AV. Les producteurs eux-mêmes conserveront le nom courant d'AV. La CMDT adoptera ensuite les noms d'APC (Association de Producteurs de Coton) et d'AV.

S'inscrivant dans l'idéologie des ODR, **le discours de la CMDT et de ses partenaires veut que les AV soient des structures pré-coopératives issues du ton villageois**, c'est-à-dire ancrées dans la tradition paysanne. SANOGO, B., 1989 lui-même définit les AV comme "des groupements volontaires des habitants d'un même village en vue de l'exécution collective de certaines tâches relatives à la production agricole et de la prise en charge de certains investissements à caractère communautaire". Pourtant, la réalité est quelque peu différente. En effet, nous avons montré que les groupements communautaires paysans tels les classes d'âge ou les *tons* de culture n'ont pas pour but principal la productivité ou les intérêts économiques des sociétaires mais la pérennisation de la structure sociale,...

Les critères de choix, par la CMDT, des villages retenus pour la création des AV diffèrent peu de ceux des AV arachidières : " population stable, élan collectif des agriculteurs et entente entre eux, présence de structures collectives traditionnelles, présence d'éléments lettrés, niveau technique agricole satisfaisant et maîtrise de la capacité d'endettement ".

Les AV cotonnières sont nées d'une crise :

Jusqu'à la fin des années 1970, toutes les opérations cotonnières de base : la gestion de la pesée, de l'achat et du paiement, la commercialisation et la distribution des crédits, reposaient sur la responsabilité de l'encadrement de base de la CMDT. Le chef SB était omnipotent. C'est en effet par lui que tout ce qui était lié au coton transitait : crédit, intrants, matériel, informations,...

Ce moniteur de base disposait donc d'un pouvoir important qui lui donnait l'ascendant sur les paysans. Il pouvait, au gré de son bon vouloir, favoriser un producteur par rapport à un autre. Ainsi CILSS 1997 notait que : " Il est considéré comme un problème le fait que des agents de base soient le seul relais entre la CMDT et le village." Certains agents ont abusé de cette situation de confiance pour détourner une partie de l'argent dû aux producteurs. Confrontés à des malversations sur le crédit d'équipement et aux abus persistants de certains agents CMDT autour de la pesée du coton, les paysans du Mali-Sud se révoltent et refusent de livrer leur production. C'est donc les abus de pouvoirs perpétrés par les agents CMDT entre 1972 et 1982 qui, en ébranlant le climat de confiance établi, ont été l'élément déclencheur de l'expression de la volonté d'autogestion des producteurs, puis l'élément accélérateur de la politique de transfert de compétences en direction des AV. FOCK AH CHUEN, M., 1994 nous le confirme: " ce furent les malversations des équipes d'achat de la CMDT qui amenèrent un agent de la CMDT, Michel DAOU, à proposer de former les villageois pour les affranchir de la dépendance de l'encadrement de la CMDT ".

La première AV cotonnière a été expérimentée dans la région de Fana à partir de 1973 puis de Koutiala à partir de 1975. Après une période de quelques années d'observation, la CMDT

recupère l'idée et généralise sa mise en œuvre dès 1979. En 1983, on comptait déjà 456 AV commercialisant 40.000 tonnes de coton. SANOGO, B., 1989 nous rapporte qu'en 1985, il y en avait déjà 574 qui contrôlaient 57 % du coton produit dans la zone CMDT. En 1995, plus de 50 % des villages de la zone "Mali-Sud" sont organisés en 4 596 AV. L'organisation des producteurs en AV est donc une stratégie émergente, " résultat d'un construit social" selon FOCK AH CHUEN, M., 1994 et non une stratégie mûrement réfléchie et préméditée par la CMDT.

Si la CMDT intègre rapidement les AV à sa stratégie globale et promeut leur développement, c'est qu'elle y perçoit clairement des intérêts multiples :

- l'AV permet de restaurer le climat de confiance entre les paysans et la structure d'encadrement. D'une part, la gestion en interne de la filière au niveau villageois permet de se prémunir des malversations des agents CMDT. D'autre part, on a montré que les relations entre chef de ZAER (Zone d'Animation et d'Expansion Rurale) et AV sont d'une nature beaucoup moins pesante et autoritaire que les précédentes relations producteurs – chef SB ;
- L'organisation des producteurs en AV facilite la collaboration entre le personnel d'encadrement et les villageois : il est plus facile pour la CMDT de s'adresser à un groupe homogène qu'à un nombre très élevé de petites exploitations individuelles ;
- l'AV procure des avantages financiers à la CMDT en lui permettant de réduire ses coûts structurels d'encadrement à la base (coûts de collecte du coton, de livraison d'intrants, d'encadrement des exploitations individuelles). L'institution des AV a, par exemple, permis de regrouper un volume de produit suffisant pour rentabiliser le déplacement d'un camion CMDT (apportant les intrants de la campagne agricole suivante et ramenant dans un même trajet le coton-graine).

Les producteurs assurent désormais eux-mêmes le travail de commercialisation primaire au village : c'est au sein de l'AV que s'exécutent toutes les opérations de conditionnement, de pesée, de chargement, de tassage et de comptabilité. Parce que ce travail fait économiser à la CMDT des frais importants, elle rétrocède aux AV une "prime de commercialisation" d'un montant de 2 à 5 F. CFA¹⁰⁰ par kilogramme (soit 2000 à 5000 F.CFA la tonne) de coton vendu.

Il convient de bien différencier les deux montants suivants :

- la ristourne qui est le montant résultant de la différence entre la première pesée villageoise et la seconde réalisée au pont-bascule de l'usine d'égrenage ; et

- la prime de commercialisation qui résulte du versement des frais de marché (à la fois pour le coton et les céréales) qui correspondent à la quote-part du résultat bénéficiaire de la filière coton revenant aux producteurs. Lorsque le résultat de la filière pour une campagne cotonnière est bénéficiaire, la CMDT verse aux producteurs entre 40 % et 60 % de ce résultat sous la forme d'un complément au prix d'achat plancher.

La prime de commercialisation est un "bonus" que les agriculteurs perçoivent (au cours de la campagne d'achat suivante) seulement les années où le marché cotonnier est assez favorable pour permettre des bénéfices. Elle relève du principe de partager avec les producteurs le bénéfice découlant de la commercialisation sur un marché mondial favorable. Si les prix sur le marché international baissent, il n'y a pas de bonus. A titre d'exemple, en 1999-2000, le prix était de 150 F.CFA sans bonus alors que l'année précédente, il était de 145 F.CFA avec un bonus de 40 F.CFA.

Cette prime de commercialisation (abusivement appelée "ristourne") est une source de revenus importante pour les AV de producteurs. En 2003, elle s'élèverait à plus de 3 milliards de F.CFA pour l'ensemble de la zone CMDT depuis la création des AV. Selon l'Essor n°15693 du 03 mai 2006, elle s'élevait à 5 milliards de F.CFA pour la seule campagne 2006/2007. C'est cette prime qui constitue la caisse de solidarité généralement utilisée comme "sécurité sociale" et pour prendre en charge les investissements à caractère communautaire : centre d'alphabétisation, forage, moulin,... Ainsi, dans la commune rurale de Tambaga : à Kourounouna, ce sont les fonds de l'AV qui ont permis la réalisation d'une mosquée en 1999. A Kobaronto, ils ont permis de construire la mosquée en 1998 et le magasin de stockage en 1999.

L'autre source de revenus des AV (dont le montant est généralement largement inférieur) est constituée par les

¹⁰⁰ Outre qu'elle varie avec les années, cette somme est incitative : elle est plus importante pour les villages organisation en AV.

cotisations des membres. Rappelons que l'adhésion des producteurs à l'AV est obligatoire pour accéder aux intrants et au crédit.

- L'AV permet de sécuriser le remboursement des crédits d'intrants et d'équipements individuels grâce au système de la « caution solidaire » entre les membres du groupement. La caution solidaire est la gestion en commun du crédit contracté par l'AV des producteurs. Ce système permet d'assurer le remboursement de la totalité du crédit de l'AV/CPC à partir des revenus du coton. Concrètement, la CMDT défalque directement le montant du crédit de l'AV au moment du paiement de la récolte de coton-graine. Ce système permettra ensuite aux CPC (coopératives de producteurs de coton) de gérer directement leur crédit de campagne avec l'organisme financier : la BNDA.

SANOGO, B., 1989 résume ces atouts : « l'objectif était de faire participer davantage les cultivateurs à l'établissement des plans de campagne, d'alléger l'organisation du crédit agricole qui reposait sur l'encadrement de base et se faisait individuellement auprès de chaque exploitant, de garantir et de simplifier les mouvements d'argent entre l'appareil CMDT et les villages, et enfin de mettre en place un contrôle paysan en transférant au village les tâches de gestion et surtout de commercialisation ».

Les membres des groupements interrogés, quant à eux, citent souvent trois avantages :

- la gestion des opérations "en interne", au village, permet aux producteurs de mieux contrôler la commercialisation, en réduisant le nombre d'intermédiaires et donc les possibilités de malversation ;
- le transfert de compétences par l'implication des producteurs dans la gestion quotidienne de la filière : pesée, intrants, crédit, ... ;
- les ressources financières dégagées au niveau des groupements permettant d'améliorer les conditions de vie des villageois (puits, écoles, dispensaires, etc...).

Caractéristiques des AV cotonnières :

L'AV regroupe des paysans travaillant sur l'espace géographique d'un même village, s'approvisionnant sur un même dépôt d'intrants et commercialisant leurs produits sur le même marché. Par conséquent, à l'origine, une AV correspondait souvent à un marché cotonnier. On comptait entre 12 et 18 producteurs par AV. Le Bureau de l'OPC (appelée AV par la suite) qui comprenait 17 membres à l'origine, en compte à présent 7 : un président actif, un secrétaire général, un secrétaire général adjoint, un trésorier, un trésorier général adjoint, un magasinier et un animateur, auxquels il faut ajouter un président d'honneur, qui est souvent le chef de village. Les AV servent de relais villageois à la CMDT qui forme, en leur sein, des équipes techniques villageoises (ETV) pour la réalisation de certaines tâches comme la mensuration des superficies, le piquetage et les soins zootechniques. Ces équipes techniques sont constituées par un ou deux membres du Bureau accompagnés par des néo-alphabètes. L'AV peut comporter plusieurs équipes techniques suivant les activités menées dans les villages. Mais, en général, on y trouve : une équipe de commercialisation, une équipe de crédit et une équipe de piquetage.

Les AV cotonnières ont pour tâches :

- l'approvisionnement en moyens de production : détermination des besoins, commande, stockage et distribution,
- l'octroi et la gestion des crédits agricoles (intrants et matériel) aux villageois, par le système de la caution solidaire,

- la commercialisation primaire collective du coton-graine (avec pesées villageoises des productions individuelles),
- les réalisations communautaires.

Toutes ces opérations se font sous le suivi, l'appui, les conseils et le contrôle de l'agent CMDT. La grande autonomie de gestion accordée aux OPC se double donc d'un contrôle de la transparence des comptes et d'une contre-pesée du coton.

Le système d'encadrement CMDT constitue un dispositif déconcentré visant notamment le transfert de compétences aux OP (organisations de producteurs) cotonnières. Une des forces de la CMDT est qu'elle a su accompagner ses producteurs, déléguer les compétences en les formant tout au long des opérations de base de la filière. Ainsi, dans la logique du développement intégré, la stratégie des AV-ZAER transfère aux AV un nombre sans cesse croissant de fonctions. La CMDT a formé et accompagné les producteurs jusqu'à ce qu'ils soient organisés en d'efficaces organes de gestion villageois de la filière cotonnière. Il est indéniable que **ce transfert des compétences** de la gestion villageoise de la filière cotonnière, et, en particulier, de la commercialisation du coton **est un formidable succès. De plus, la CMDT a réussi là où tous avaient échoué auparavant : elle est parvenue à donner une légitimité populaire à des groupements de producteurs dont elle a impulsé la création.** Pour cela, elle a su s'appuyer sur les encadrements paysans existants. Ainsi, dans les villages où la culture cotonnière est très pratiquée, le Président d'honneur de l'AV est presque toujours le chef de village et ses fils et ses conseillers sont souvent membres du Bureau. Si cette stratégie possède des écueils que nous développerons plus avant, elle possède l'avantage de présenter une bonne adéquation entre encadrements paysans (traditionnels) et encadrements cotonniers.

Des compétences et des pouvoirs qui dépassent rapidement le champ de la seule gestion villageoise de la filière cotonnière :

L'organisation des producteurs en AV et les compétences acquises en gestion sont utilisables dans des domaines autres que la filière coton. Les AV sont incitées par la CMDT à **prendre en charge un champ d'activités toujours plus large, à caractère communautaire** (que l'Etat n'a pas les moyens de financer), notamment en matière d'investissements sociaux collectifs : puits, écoles communautaires, ... Ainsi, c'est dès l'année 1984 que la CMDT lance l'opération "grenier de prévoyance". La constitution de ces greniers vise notamment à consolider les AV en leur proposant de nouvelles sources de capitalisation sur des activités économiques autres que le coton. BERIDOGO, B., 1997 écrit que " les AV sont rapidement devenues des organes de décision, de financement et d'exécution du développement communautaire, grâce principalement à la constitution de revenus propres" et à leur bonne inscription, adéquation, avec les encadrements villageois". CLOUET, Y., 1996 constate également ce succès : "dans le cas du Mali-Sud, se trouvent à la fois réunis une société malienne de développement qui fonctionne bien économiquement, des paysans ayant confiance dans cette société grâce au contrat moral qui les lie, et des organisations villageoises qui leur permettent de prendre progressivement en charge les éléments de leur avenir." **Puissante, car légitime et économiquement efficace, l'AV gère progressivement les affaires du village**, que ce soit les activités directement liées à la culture cotonnière ou bien celles relevant plus généralement du développement rural du village. Nous avons d'ailleurs constaté que, pour les intervenants de toute nature (CMDT bien sûr, mais aussi projets de développement, Administration, etc...), **l'AV est de plus en plus assimilée au village, dans le sens où elle joue le rôle de relais, d'interface entre la population villageoise**

et l'extérieur. A Kita, certains présidents d'AV sont considérés comme les chefs effectifs des villages. Ainsi, il est significatif que lorsqu'un intervenant externe, comme un agent d'un projet de développement, arrive dans un village de la région d'étude, on le conduit parfois directement chez le président actif de l'AV, véritable chef actif des décisions villageoises, plutôt que chez le chef de village. Ainsi, en 2002, lors de notre première visite dans le village de Djinaga (commune rurale de Tambaga), les premiers villageois que nous avons rencontrés nous ont conduit vers une personne que nous pensions être le chef de village et avec laquelle nous avons longuement échangé sur les raisons de notre visite. Ce n'est que des mois plus tard que nous avons appris qu'il s'agissait en fait du chef de l'AV. **L'AV cotonnière joue donc le rôle de relais, d'interface entre la population villageoise et l'extérieur**, et, de fait, pour les intervenants externes de toute nature (CMDT bien sûr, mais aussi projets de développement, Administration, etc...), nous avons observé que l'AV cotonnière est de plus en plus assimilée au village. S'adresser au chef de l'AV, c'est s'adresser au (représentant du) village.

Dans les années 1980 et 1990, les AV constituent le produit et l'objet des idéologies importées : non seulement du développement intégré, mais aussi du leitmotiv de la "participation" locale de la base, censée constituer le "remède miracle" aux déficiences de l'Etat central et permettant de prendre en charge l'ensemble du développement rural dans une logique d'autogestion et d'auto-développement. La CMDT et les Gouvernements successifs décident d'appuyer le développement rural sur les AV cotonnières, considérées de plus en plus comme des opérateurs de développement rural.

Enfin, nous les AV constituent également le socle d'un syndicalisme paysan dont nous montrerons que la force et le rôle de défense des intérêts des producteurs se renforcent.

De l'AV à la commune rurale :

Certains auteurs pensent que, tout comme la gestion de terroirs, les formes d'organisation villageoise encadrées par la CMDT ont "préparé le terrain" à la décentralisation rurale. Ainsi, DIARRA, Z.D., 1993 remarque que « la perspective d'auto-administration (décentralisation) s'apparente beaucoup à la politique de transferts de compétences et de responsabilités déjà engagé par la CMDT » avant de conclure : « La décentralisation suppose le transfert de ressources aux collectivités rurales, ce souci est déjà pris en compte par la CMDT par l'octroi de frais de marché aux AV et l'aide à la création de filiales gérées par les AV elles-mêmes. »

Certes, DIARRA s'emballe un peu, car il y a une nette différence entre le transfert de capacités techniques de gestion et un système de libre gouvernance issu du vote démocratique. Toutefois, certains éléments sont néanmoins communs aux deux logiques :

- Tout d'abord le transfert de compétences, des techniques agricoles mais surtout des capacités de gestion (alphabétisation fonctionnelle,...), confère des capacités d'autogestion au sein de la communauté villageoise.

- Ensuite, la génération, au niveau de l'AV cotonnière, de ressources financières importantes, permet de les engager dans des réalisations visant la satisfaction des besoins communautaires. Par le biais de ces AV, les villageois ont pu réaliser écoles, forages et CESCO (Centre de santé communautaire). **Cette prise en charge du développement villageois par la population organisée collectivement fait dire à certains villageois qu'ils n'ont pas attendu / eu besoin de la décentralisation pour prendre en main leur propre développement.** Ainsi, cet agriculteur de Batimakana déclare : " je ne vois pas pourquoi créer la commune pour nous administrer alors que nous sommes déjà décentralisés ! " Invité à approfondir son propos, il s'avère que le terme

"déjà décentralisé" fait bien ici référence à la gestion locale suscitée par le projet de développement et, en particulier, à l'organisation communautaire et l'autogestion permise par le transfert de compétences, associé aux gains financiers liés au fonctionnement des AV cotonnières.

- En outre, plus récemment, en 2002-2003, la CMDT, qui, forte de la prééminence et du profond ancrage de son système d'encadrement, a pris très en retard le "train de la décentralisation", a procédé à un ajustement territorial de ses structures d'encadrement. Afin de mieux correspondre au schéma de la décentralisation, la CMDT a souhaité faire correspondre ces unités d'encadrements au découpage communal. Ce recadrage territorial a donné lieu à des débats internes, certains cadres prônant une parfaite mise en adéquation territoriale sur le modèle : une commune rurale = une ZPA = une CPC (Coopérative de producteurs de coton). Si cette formule n'a finalement pas été retenue, **la CMDT a néanmoins produit un important effort d'harmonisation avec le découpage des collectivités territoriales.** Ainsi, dans le Cercle de Kita, depuis l'année 2004, une unité d'encadrement CMDT se trouve rarement à cheval sur plusieurs communes. A titre d'exemple, les communes rurales de Djidian et de Tambaga, qui étaient auparavant partiellement encadrées par respectivement cinq et quatre ZDR, sont maintenant intégralement composées de trois et deux ZPA.

- Enfin, à partir de l'année 2006, la CMDT organise une fédération de toutes les CPC en unions à l'échelle communale. En 2008, il y a 288 unions au Mali. On peut toutefois déplorer que ce mouvement soit impulsé par le haut dans une logique de prouver l'existence d'interlocuteurs des futures sociétés cotonnières privées, et donc craindre que ces structures de gestion de la filière cotonnière, si tant est que ce niveau soit pertinent, aient à construire l'effectivité de leur fonctionnement.

L'exemple de la CMDT semble donc indiquer que le transfert de compétences en gestion de la filière cotonnière induit une dynamique fortement propice à la réussite du processus de décentralisation et donc des transferts de compétences en direction des communes rurales.

Toutefois, la mise en œuvre de ces transferts cotonniers semble souffrir de certaines lacunes. Si les AV apparaissent comme une structure permettant aux producteurs d'être davantage responsabilisés dans la gestion de leurs affaires, il semble que de nombreux problèmes se posent au sein de ces structures de base.

La « crise des AV » :

Dès 1983, la CMDT fait une première évaluation générale des AV cotonnières et repère " 200 AV faibles, 192 AV moyennes et 49 AV fortes ". Le rapport d'auto-analyse de la CMDT en 1995 déplore également que : " Quoique la progression quantitative des AV ait été rapide, la situation qualitative n'est pas satisfaisante". L'étude menée dans la région de Kita par AGE en 1995 relevait aussi que : " la plupart des AV sont en crise de fonctionnalité (manque de capacité organisationnelle et institutionnelle) ". Enfin, tout comme CHABIRAND et OFFNER 1998, nous avons également observé, dans notre région d'étude, un certain nombre de problèmes au sein des AV.

Les difficultés de fonctionnement rencontrées par les AV sont dues à :

- Des problèmes de gestion :

Tout comme pour les Associations Villageoises cotonnières, le fonctionnement organisationnel et social des AV forestières pose problème. Nous y avons également observé de nombreux cas **d'accaparement des poste-clés par les encadrements paysans**, rendant socialement difficile le renouvellement du Bureau. **L'incompétence** de certains membres entrave le fonctionnement global de l'OPC. Les ressources financières y sont accaparées par un petit groupe, ce qui leur confère davantage de prestige social, donc de poids politique et, par là, d'impunité.

Par ailleurs, le petit nombre de personnes alphabétisées dans les villages en AV favorise le non renouvellement des responsables de l'AV cotonnière, en même temps qu'il gêne le contrôle mutuel, et permet donc des éventuels abus de pouvoirs. CHABIRAND et OFFNER 1998 relèvent comme cause de "blocages internes" à l'OPC : le **cumul de postes/fonctions, lié au faible nombre d'alphabètes dans les villages**. Pour FOCK AH CHUEN, M., 1994 : "Le fonctionnement des AV concentrées sur quelques jeunes lettrés avait vite montré ses risques, en particulier d'accaparement du pouvoir par ceux-là, sans possibilité pour les autres membres d'exercer le contrôle nécessaire".

- Les détournements de fonds

L'étude menée dans la zone par AGE en 1995 évoque la recrudescence des cas de « malversation de certains responsables d'AV » comme une des raisons avancées par les producteurs pour expliquer l'échec de la gestion des greniers de prévoyance. A Bondjé (dans la commune rurale de Sébékoro), le secrétaire a été expulsé suite à un détournement d'argent. De plus, la sous rémunération des membres du bureau des AV influe défavorablement sur leur motivation au travail et accroît le risque de détournement. Si, au Mali, par pudeur, on qualifie souvent de "mauvaise gestion" des malversations et détournements financiers avérés, il n'en demeure pas moins que certains cas de mauvaise gestion et de répartition des fonds collectifs des AV peuvent être dus à un déficit de capacités de gestion, c'est-à-dire à une maîtrise insuffisante des outils de gestion vulgarisés. CHABIRAND et OFFNER 1998 relèvent aussi le manque de formations des responsables des AV.

- L'octroi de crédits aux paysans, effectué sans garanties, et ce, pour des raisons "sociales". Au sein des AV, la distinction entre les aspects de gestion professionnelle de la filière cotonnière et de gestion communautaire locale est confuse et surtout insuffisamment régie par des mécanismes de suivi et de contrôle internes et externes. Ainsi, trop souvent, une AV décide d'accorder une avance financière à l'un de ses membres, généralement appartenant à l'encadrement paysan, le tout étant évidemment réalisé sans trace écrite. C'est la répétition de ce type d'écarts dans la gestion qui a mené au mauvais fonctionnement, à la faillite et/ou à l'éclatement de nombre d'AV cotonnières. Les mêmes problèmes de gestion interne se retrouvent dans le fonctionnement des structures rurales de gestion de bois. La tenue des comptes et le système d'archivage y sont trop souvent mal effectués. Ainsi, selon NOPPEN et al., 2004, " les membres clé du bureau s'octroient des prêts, souvent sans laisser de reçus" Leur grande influence sur l'encadrement paysan leur confère une certaine impunité.

- La non reconnaissance du statut juridique des AV :

Au Mali, la phase de production constitue le maillon faible du système de financement de la filière coton. Les producteurs sont nombreux, répartis sur un large territoire et difficilement solvables. Les producteurs agricoles et leurs organisations n'ont qu'une très faible capacité à obtenir des prêts car ils ne peuvent fournir de garanties suffisantes au crédit d'intrants. La caution solidaire des groupements n'est pas toujours suffisante pour que la BNDA (Banque Nationale de Développement Agricole) accepte de leur accorder un crédit. Les AV n'ayant pas de personnalité morale ni de statut juridique, elles ne peuvent nouer de véritables relations contractuelles. On montre ci-après que cette lacune, tout comme l'absence de structures fédérant les AV, est partiellement entretenue par la CMDT, par crainte de voir croître une trop grande force (d'opposition) chez les producteurs ruraux. En revanche, les OPA qui, sous certaines conditions, ont accès au crédit bancaire, (APC et CPC), peuvent alors négocier directement leur crédit de campagne avec la BNDA.

- Le désengagement trop rapide de l'encadrement.

Le rapport AGE 1995 incrimine le fait que la CMDT ne soit plus le seul interlocuteur des producteurs. Il fait probablement allusion au crédit de la BNDA car il décrit ensuite une situation où des responsables d'AV influents "forcent l'accès aux crédits" alors qu'ils ne disposent d'aucune garantie. Le même rapport évoque ensuite des paiements bloqués ou différés, la crise de confiance envers l'AV et ses responsables au sein des communautés villageoises et même la vente du coton sur des marchés parallèles. En outre, au niveau institutionnel, dès la fin des années 1980, les bailleurs de fonds demandent à la CMDT de se désengager progressivement de l'appui-conseil en direction des AV.

• La caution solidaire pose certains problèmes :

L'étude menée dans la zone par AGE en 1995 évoque le « non fonctionnement de la caution solidaire ». " Si tu prends un crédit avec la CMDT, même si tu tombes malade (et donc que tu n'es pas en mesure de produire suffisamment pour rembourser), tu dois payer." se plaint un producteur de Tambaga. CAMARA, S. et al. 2000, relatent comment, en raison d'une mauvaise répartition temporelle de la pluviométrie lors de la campagne agricole 1998-1999, certains paysans n'ont rien gagné et n'ont pas pu rembourser leurs dettes. Dans un tel cas, l'AV se doit d'utiliser l'argent gagné par d'autres producteurs pour rembourser le crédit de campagne. Cela a pour effet de mécontenter et de décourager les bons producteurs. De ce fait, la caution solidaire

est de plus en plus critiquée et mal perçue, surtout par les plus gros producteurs. Tandis que ces derniers rechignent à utiliser les revenus collectifs pour aider les villageois en difficulté, certains cultivateurs solvables s'appuient parfois sur la caisse commune pour éviter de s'acquitter de leurs créances en temps voulu. Le cautionnement solidaire concerne aussi la détermination du choix et le conditionnement du coton avant le stockage dans le silo villageois. A ce niveau, si le choix est mal fait, c'est l'ensemble de l'AV/CPC qui est pénalisée car le lot de coton évacué vers l'usine est payé à un prix moindre (Rappel : la CMDT détermine trois qualités de coton correspondant à trois tarifs distincts pour le coton-graine). Les impayés conduisent la CMDT à bloquer les ressources et donc le fonctionnement des AV les plus endettées, ce qui remet en cause le système de caution solidaire, et, par là, la viabilité globale du système d'organisation en AV.

Malgré l'appui en comptabilité et gestion du Programme de Gestion Rurale aux AV dans les années 1990, la caution solidaire fonctionne de plus en plus mal et les AV se scindent en groupements plus petits.

En 2008, les producteurs dénoncent en masse ce principe de la caution solidaire. C'est même une des principales causes du début de boycott de cette année-là dans les régions de Sikasso et Bougouni. L'Essor n°16239 du 14/07/2008 l'explique fort justement : « Dans un contexte où les revenus tirés de la vente du coton fibre sur le marché étaient substantiels, le système n'engendrait pas de frustrations insurmontables. Aujourd'hui que les cours mondiaux sont de plus en plus bas, la caution solidaire ne passe plus auprès des bons producteurs qui réclament sa suppression, sinon sa révision... ».

- Les problèmes sociaux :

La plupart des documents internes de la CMDT attribuent la cause de l'éclatement des AV à des "problèmes de cohésion sociale" sans pousser plus avant la réflexion. En quoi consistent exactement ces scissions ? Quelles en sont les causes ?

On a montré précédemment que la CMDT a toujours présenté les AV comme étant issues des structures paysannes d'encadrement dites "traditionnelles". Ainsi, au sein de l'AV, le poste de président d'honneur est toujours attribué au chef de village, ce qui permet de garantir une certaine légitimité au groupement. De fait, nous avons montré qu'aucune structure villageoise ne peut échapper au rattachement au système de pouvoir en présence. Si cette adéquation garantit l'appropriation villageoise de l'AV et une certaine efficacité de fonctionnement, elle semble aussi être la source de nombreuses difficultés de gestion. A propos de la corruption survenant dans les structures villageoises autogérées, BERIDOGO, B., 2002 écrit : « leurs responsables se sont servis de la tradition pour échapper à tout contrôle. » En effet, un individu peut difficilement, d'un point de vue social, reprocher à un leader paysan responsable de l'AV, une utilisation ou un prêt personnel des fonds de l'AV. Par ailleurs, traduire le voisin devant une autorité illégitime : administration, justice, gendarmerie, etc..., revient à opérer une rupture avec les règles de sa communauté et donc de s'en exclure. Ici, **le poids de la hiérarchie sociale influe négativement sur la bonne gestion de l'AV.**

BERIDOGO, B., 1997 souligne que : "les premières AV étaient dirigées par les lignages des chefs de village", ce que confirme LUQUIAU, C., 2002 à propos des AV : "écran à la pérennisation des rapports lignagers, les premières associations des producteurs de coton étaient dirigées par des chefs de village." A l'instar des conseillers villageois qui sont issus des différents quartiers (avec une prépondérance numérique des familles dominantes et fondatrices), nous avons observé que les poste-clés de l'AV sont occupés par des membres de celles-ci. Ainsi, les

réponses que nous avons obtenues à une question portant sur les "chevauchements" entre les personnes constituant le conseil villageois et le bureau de l'AV nous révèlent que ce sont les mêmes membres à Djinagué et Katakoto. A Sékokoto, les membres du conseil de village nous disent même qu'ils "supervisent l'AV et l'aident dans ses activités" ; et que ce sont partiellement les mêmes à Kourounouna. Dans la commune rurale de Tambaga, on peut estimer que c'est le cas dans 93 % des AV et à Djidian dans 65 % des cas. Néanmoins, l'écart entre ces chiffres est à modérer par le fait que, dans la commune rurale de Djidian, si les postes clés (Président actif, trésorier et secrétaire) ne sont pas occupés physiquement par des membres du conseil villageois, les encadrements paysans y dirigent les AV, par le biais de leurs fils ou dépendants.

Le fractionnement des AV

Si, au départ, **la CMDT a mis en place une AV par village, il y a aujourd'hui le plus souvent plusieurs AV par village.** Cela est d'autant plus le cas que les communautés villageoises atteignent un nombre important de personnes. Il y a ainsi trois AV dans les villages de Kobaronto et Katabantakoto qui sont numériquement importants au sein de la commune rurale de Tambaga. Nos enquêtes révèlent que cette évolution résulte de la conjonction de deux facteurs :

- le fractionnement de l'AV entre les quartiers du village ; ce qui paraît constituer une évolution logique de la structure, voir même, une intégration/appropriation villageoise de l'AV, par une meilleure adéquation entre le groupement cotonnier et les encadrements paysans (lignagers). BERIDOGO, B., 1997 souligne aussi que "Le phénomène croissant de segmentation des AV est dans une certaine mesure lié à la tendance historique d'autonomisation des quartiers".
- la "crise de générations": nous avons observé que, de plus en plus, une AV des jeunes se crée par scission de celle des aînés.

Si, dans tous les villages observés, les deux facteurs co-agissent, c'est, par exemple, la "crise de génération" qui domine à Kobaronto et l'alignement sur le fonctionnement villageois à Katabantakoto. Dans les deux cas, on peut estimer que **l'AV se rapproche ainsi de l'évolution que nous avons observé dans l'organisation et le fonctionnement villageois en général**, à l'image de la maîtrise de terre lignagère dans le premier cas, à l'image des *tons* de culture rassemblant les classes d'âge dans les seconds.

La "crise de générations"

On observe souvent une main-mise des autorités paysannes sur les AV. Parfois, au contraire, on a l'impression que l'AV éclipse les autorités villageoises. Cela procèderait pourtant d'une même réalité : **la forte correspondance entre les dirigeants de l'AV et les encadrements paysans ; l'AV cotonnière constituant le moyen d'expression et d'affrontement entre les chefs des encadrements paysans et leurs cadets.** Nous avons rencontré un jeune responsable d'une AV de la commune rurale de Tambaga qui avouait éprouver des difficultés à assurer correctement ses fonctions, allant même jusqu'à regretter que cela ne soit plus, comme auparavant, les agents CMDT qui accomplissent les tâches villageoises de la filière cotonnière. Le facteur contraignant qui motivait son attitude est, comme on le verra d'ailleurs également avec les élus, la force des règles sociales dont ne peuvent s'affranchir les responsables cotonniers villageois. L'étude menée dans la région par AGE en 1995 incrimine « la pesanteur des liens socioculturels sur le

fonctionnement des AV ». On nous a rapporté plusieurs cas de changements de responsables d'AV ou de scissions au sein des AV pour ce type de raisons. Ainsi, pour prendre un exemple très concret, contrairement aux agents CMDT (extérieurs à la communauté), il est difficile pour un jeune alphabétisé responsable de l'AV d'apprécier de manière impartiale la qualité du coton (ce qui va influencer sur le prix d'achat) de son cousin ou de son ascendant à qui il doit respect ou, qui plus est, dont il a marié la fille, ou auprès duquel il est redevable d'un service, ou simplement duquel il a obtenu un droit foncier d'exploitation.

Nous avons précédemment souligné que les dirigeants des AV ne pas forcément les mieux alphabétisés, ni les plus jeunes, et donc pas les plus aptes à gérer techniquement la filière cotonnière villageoise. Surtout, les cadets sont généralement écartés des postes décisionnels et se sentent considérés comme une simple main d'œuvre. CHABIRAND et OFFNER 1998 relèvent un déficit de circulation d'informations au sein des AV : la non divulgation des infos par les responsables de l'AV leur permet de conserver leur ascendant sur les plus jeunes. Pour FOCK AH CHUEN, M., 1994, "les jeunes paysans recherchaient les responsabilités (...) Il est probable que le manque de reconnaissance des jeunes y soit aussi pour beaucoup". Pour les jeunes, les AV pourraient constituer l'occasion d'acquérir des responsabilités et donc, des parcelles de pouvoir sur leurs aînés. **La gestion des importants revenus cotonniers de l'AV par les aînés composant le pouvoir paysan, exacerbe les jalousies et les ressentiments des jeunes hommes, surtout lorsque ces derniers ont l'impression que la filière villageoise est gérée de manière inéquitable ou inefficace.**

Il y a d'ailleurs un parallèle à faire entre les relations aînés-cadets au sein des exploitations agricoles et les relations aînés-cadets au sein des AV. Les mêmes causes (volonté de s'affranchir pour mieux profiter) produisent alors le même effet : la scission. Toutefois, lorsque le village cultive peu de coton, l'adéquation précédemment décrite entre les encadrements paysans et l'AV cotonnière ne se retrouve pas. Le profil des producteurs de coton dirigeants l'AV est alors tout autre : ce sont des jeunes hommes, peu issus des encadrements paysans. Dans ces villages, le pouvoir de l'AV tend à concurrencer progressivement celui des autorités paysannes, opposées à la culture de coton.

Le constat précédemment décrit est également vérifié en ce qui concerne les AV forestières. On observe ainsi que, souvent, au début de l'existence d'une structure rurale de gestion de bois, la responsabilité de sa direction est laissée aux allochtones et aux cadets (car l'activité est considérée comme non noble, traditionnellement réalisée par les couches les plus pauvres de la population, possédant peu de droits d'exploitation sur la terre, ou bien une activité de survie en cas de besoin pendant la saison sèche). Les responsables de la structure rurale de gestion de bois, instruits et souvent plus jeunes que les leaders villageois, ont pu, par cette activité, rehausser leur statut social dans le village. L'enrichissement de ces derniers, les liens privilégiés tissés avec les membres des projets et les services techniques de l'Etat et surtout, leur plus grande emprise (par la marque de leur travail) sur une portion boisée de l'espace villageois, ont rehaussé leur poids sociopolitique au sein de leur communauté. Cela a entraîné des modifications de rapports de force, génératrices de tensions, source de renégociations et de rééquilibrage des pouvoirs villageois. Comme l'écrivent justement GAUTIER, D., et al., 2003, "Des "sans grades" disputent désormais dans certains villages une parcelle de pouvoir aux autorités coutumières." Selon HAUTDIDIER, B., et al., 2001, l'émergence des marchés ruraux de bois " redistribue les prérogatives de gestion des brousses au sein des communautés d'une manière si profonde qu'elle s'accompagne d'un remaniement de l'équilibre des pouvoirs aux échelles du hameau, du village et de la commune." Cependant, compte tenu de la souplesse et de la dynamique intégrative inhérente aux systèmes paysans, cela se traduit, après négociations, par l'établissement d'un nouvel équilibre socialement acceptable et accepté par toute la communauté. Tout comme les AV cotonnières, les marchés ruraux de bois impulsent donc des dynamiques de changement dans

l'organisation et le fonctionnement des communautés villageoises. Cela se traduit parfois par des ruptures.

Transfert de compétences et éclatement des AV

La CMDT stimulant indistinctement la création des AV dans les hameaux et dans les villages, a pu créer des perturbations sociales au niveau des rapports de pouvoirs entre les encadrements de ces localités où le hameau est subordonné au village.

Paradoxalement, la mise en place du nouveau système d'encadrement (AV-ZAER) de la CMDT, en remettant le pouvoir de gestion aux instances villageoises, a accéléré les scissions d'AV. En effet, dans les villages dits "classiques", les producteurs avaient pour interlocuteur direct l'agent de la CMDT et pouvaient ainsi passer outre la relation de dépendance avec un aîné (chef d'exploitation agricole, responsable d'AV). Ils pouvaient être considérés comme une exploitation agricole à part entière par la CMDT, ce qui donne accès aux intrants. Par contre, dans les villages organisés en AV, ce sont les responsables de l'AV, qui, on l'a vu, sont très liés aux encadrements paysans, qui décident de l'attribution du crédit et des quantités d'engrais à distribuer à chaque chef de famille établi. Tel est le paradoxe d'une **déconcentration de pouvoirs qui limite les libertés d'actions individuelles**.

On a montré que le phénomène de fractionnement des exploitations agricoles est largement imputable à une volonté d'émancipation économique des cadets. En effet, les aînés ne veulent pas céder de leurs pouvoirs, alors que les jeunes aspirent à profiter davantage des revenus générés par la culture cotonnière, parce qu'ils sont convaincus qu'ils pourraient mieux gérer la production, notamment grâce à l'alphabétisation fonctionnelle dont ils ont été les premiers bénéficiaires. En développant, chez les jeunes producteurs, les capacités de compréhension et de gestion des mécanismes de la filière, la CMDT a donc favorisé l'émergence des contestations. Le transfert de compétences aux jeunes, le non partage du pouvoir par les aînés associés au désir des cadets de profiter davantage de la "récolte financière" du coton incitent donc les cadets des producteurs à se séparer plus rapidement de l'exploitation agricole de leurs parents.

Ce phénomène, que nous avons décrit à l'échelle des exploitations agricoles, se retrouve également au niveau du groupe de cadets situé à l'échelle du village ou du quartier. On peut donc sérieusement penser que **le transfert de compétences, intégré à la stratégie CMDT, est lui-même à l'origine de nombreuses scissions, non seulement d'exploitations agricoles, mais aussi d'AV**. La culture commerciale du coton accentue donc et accélère considérablement le phénomène de remise en cause de l'autorité des anciens, diminuant ainsi la cohésion sociale villageoise. Pour FOCK AH CHUEN, M., 1994 : " Il est possible que ce soit la monétarisation faisant émousser le réflexe communautaire qui explique que les ZAER (Zone d'Animation et d'Expansion Rurale) ne fonctionnent pas comme on le souhaiterait." L'éclatement des AV est un révélateur de la disharmonie, des tensions et des perturbations créées ou exacerbées par la culture cotonnière et plus particulièrement par le transfert de compétences.

Les conséquences de l'éclatement des AV sont néfastes :

Pour la CMDT, il engendre :

- un surcroît de travail pour ses agents d'encadrement ;
- un changement et un dépassement des plans de campagne ;
- plus de lenteur dans l'évacuation du coton graine vers les centres d'égrainage.

Dans la région CMDT de Kita, le nombre d'AV est passé de 478 à 644 entre les campagnes agricoles 2001/2002 et 2002/2003. La création des ZAER a suivi le même rythme : on a vu précédemment qu'elle a été maximale durant la campagne agricole 2002-2003. Nous avons tenté, sur le terrain, d'identifier les causes de la création de ces 166 nouvelles AV. Après enquête, il s'avère que :

- 35 sont des créations dans des nouvelles localités (dont sept dans la commune rurale de Tambaga);
- 131 résultent de la **scission d'AV existantes**, dont six dans la commune rurale de Tambaga. Or, si l'on regarde de plus près ces six scissions, cinq résultent de ce que nous avons qualifié de la "crise de générations" (une AV des "jeunes" se crée en plus de celles des aînés") pour une seule créée par une logique de fractionnement en quartier/lignage, en raison, d'une part, du poids démographique devenu suffisant pour créer une AV et, d'autre part, des mésententes avec les deux autres lignages. Notons qu'aux dires des agents d'encadrement de la CMDT, dix ou quinze ans auparavant, la tendance était inverse: les scissions dites "de quartiers" étaient plus fréquentes que les scissions dites "de générations".

Le fait qu'aujourd'hui les scissions de générations l'emportent sur les scissions de quartier conforte la thèse que l'action de la CMDT est vectrice de profondes perturbations sociales. En effet, les deux types de scissions répondent à des logiques clairement distinctes. Processus d'affirmation d'une lignée existante (souvent plus exogène mais démographiquement forte) dans le premier cas, fronde des cadets (souvent pour des motifs de profits financiers) dans le second. Or, il faut noter que **le second, actuellement dominant, est certainement le plus destructeur de l'organisation sociale et des encadrements paysans en général.**

La "crise des AV" est donc essentiellement le résultat de la confrontation du système mis en place par la CMDT aux logiques sociales des espaces ruraux. Les AV cotonnières suivent ainsi la dynamique de fractionnement en cours dans les espaces ruraux de la région d'étude, les AV fournissant aux cadets les moyens de matérialiser leur émancipation sociale et économique.

Si les AV demeurent globalement des structures paysannes ayant fait les preuves de leur efficacité, cette « crise des AV » est venue briser les rêves de certains "développeurs" qui souhaitaient faire de ces structures des modèles idéaux d'auto-développement.

Après avoir présenté les AV, leur fonctionnement et leurs problèmes, nous allons à présent décortiquer la stratégie de transfert de compétences développée la CMDT, avant de nous intéresser aux les structures récipiendaires de ce transfert, notamment syndicales.

LES STRUCTURES LOCALES RECIPIENDAIRES

Le système d'encadrement de la CMDT procède d'une stratégie passant par le transfert de compétences à des organisations professionnelles (OP) cotonnières. Qu'en est-il exactement ?

La vulgarisation des techniques de production (transfert de connaissances)

Les sociétés cotonnières, CFDT puis CMDT, ont établi un dispositif très efficace de transfert des innovations techniques vers un nombre croissant de producteurs. Les différentes techniques vulgarisées ont peu varié dans le temps : emploi de la charrue, de la fumure organique et minérale, des pesticides, meilleure préparation des sols, semis précoce et bonne densité, travaux d'entretiens réguliers et soignés, respect des assolements préconisés, etc. Les centres saisonniers, mis en place sous la Première République malienne, ont constitué un outil privilégié de vulgarisation massive des technologies et des connaissances nouvelles. Le système alors pratiqué était le suivant : des jeunes ruraux volontaires, issus de familles dépourvues de matériel agricole, étaient formés durant une campagne agricole. A son terme, il leur était accordé un prêt d'équipement remboursable sur cinq annuités et comportant une paire de bœufs, un multiculteur et un appareil de traitement.

Dès la fin des années 1960, on équipe et on forme avec succès des forgerons ruraux à l'entretien et à la réparation du matériel agricole : charrues, semoirs, herses, charrettes, ..., ensuite vendus à crédit aux producteurs. A l'échelle de la zone Mali-sud, SANOGO, B., 1989 nous rapporte que 160 forgerons sont équipés. Dans la région de Kita, ce système, initié par l'ODIPAC et développé par la CMDT, rencontre un succès certain. Ainsi, le rapport AGE de juin 1995 nous précise qu'entre 1984 et 1985, dans le Cercle de Kita, il a été formé et équipé 19 forgerons, dont 7 avec un poste de soudure (dont 2 dans la commune de Djidian et un à Tambaga). Le PAE a appuyé cette initiative par l'octroi de « prêts charrette ».

Les formations en alphabétisation et gestion de la filière, outils permettant une autonomisation de certaines fonctions, procèdent-elles d'une véritable stratégie de transfert de compétences en gestion ?

L'alphabétisation fonctionnelle.

Un transfert de compétences et de responsabilités suppose qu'il y ait parmi les producteurs des personnes capables d'écrire, de compter et de tenir une comptabilité simplifiée, d'où le lancement par la CMDT, dès 1967, de campagnes d'« alphabétisation fonctionnelle ». En 1968 est créé au sein de la CFDT un service formation. Des milliers d'agents de vulgarisation de base sont ainsi formés. C'est au début des années 1970 que se développe le concept de "formation en cascade". Son principe est le suivant : les formateurs de la région CMDT forment et assistent les chefs de ZER (Zone d'Expansion Rurale), qui, à leur tour, forment les moniteurs de base, et, ces derniers, les paysans pilotes. Ces producteurs dits « suivis », au nombre d'une dizaine par encadreur, parce qu'ils acceptent de suivre scrupuleusement les conseils de l'encadrement, permettent, comme nous l'avons montré dans la première partie de cette ouvrage, par effet d'entraînement, de faire adopter par la majorité des producteurs des techniques innovantes qui ont fait leurs preuves.

L'accent particulier porté sur l'alphabétisation, conduit la CMDT à la mise en place de ZAF (Zone d'Alphabétisation Fonctionnelle) couvrant environ deux ZER/ZDR. La ZAF est animée par un agent CMDT spécialisé en alphabétisation fonctionnelle, chargé de mener des sessions de formations des responsables villageois et d'appuyer la formation en cascade menée par les alphabétiseurs villageois. CHABIRAND et OFFNER 1998 révèlent que : « pour attirer les paysans vers les centres d'alphabétisation, des cadeaux y étaient distribués (sucre, huile, boîtes de sardine,...) ». Une comptabilité en langue bambara est généralisée dès le mois de juin 1979. Une combinaison "alphabétisation intensive + formation professionnelle spécialisée + plan comptable en bambara" est largement diffusée dans le but, non pas de faire des paysans analphabètes des érudits, mais plutôt de rendre certains producteurs capables de prendre en charge les tâches de gestion de la filière cotonnière au niveau de l'AV. L'objectif affiché par la CMDT est de parvenir à au moins un néo-alphabète par exploitation agricole. De fait, on constate une forte progression de l'alphabétisation. Certes, dans la région de Kita, en raison de la présence ancienne des ODR, la population rurale était déjà partiellement alphabétisée ; mais en cinq ans (entre les campagnes agricoles 1996/97 à 2001/2002), la proportion d'UPA ayant une personne alphabétisée y est passée de 38 % à 65 % !

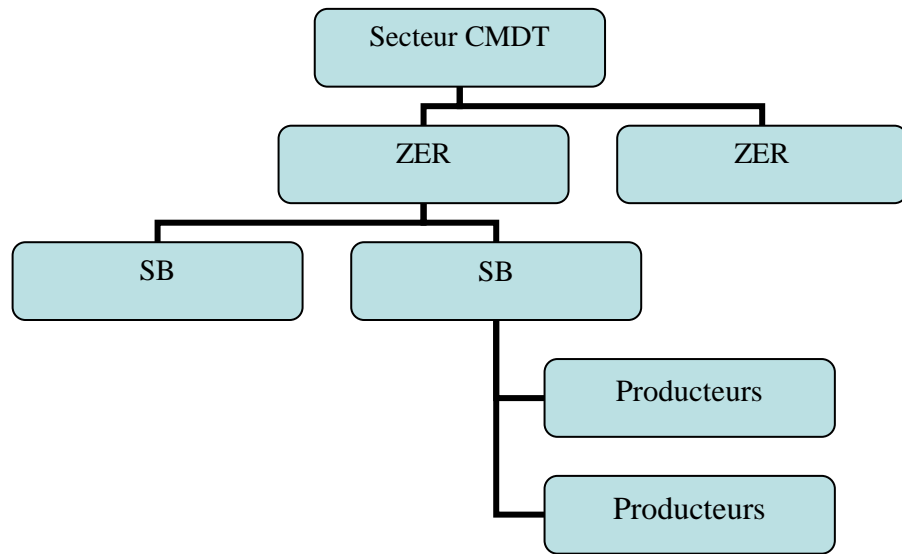
Outil privilégié du transfert de compétences et condition à la prise en charge des fonctions et responsabilités de la filière cotonnière par les producteurs organisés en AV, l'alphabétisation fonctionnelle est donc devenue le support indispensable du fonctionnement des AV. En outre, elle a permis de former les responsables de l'AV dans les domaines de la gestion, de l'animation et des techniques agricoles, de sorte qu'ils deviennent les principaux acteurs de la production et de la commercialisation dites "primaires", c'est-à-dire celles effectuées au niveau du village. Son intérêt stratégique est donc évident pour les paysans, car pouvoir lire et compter permet de s'assurer du pouvoir de gestion de la filière cotonnière villageoise.

En 1992 est créé le Programme de Gestion Rurale (PGR). Il est financé à 75 % par l'AFD (Agence Française de Développement) et à 25 % par la CMDT qui en est le maître d'ouvrage. Appuyant les AV (et les UPA membres de ces AV) dans le domaine de la comptabilité et de la gestion, il se développe rapidement pour atteindre, selon IRAM, 1999, 1.000 AV appuyées en 1999 (sur l'ensemble de la "zone CMDT"). Cet appui s'effectue au sein de « Centre de gestion », responsables en tant que tierce partie de l'audit des comptes des AV et de l'assistance technique extérieure en matière financière.

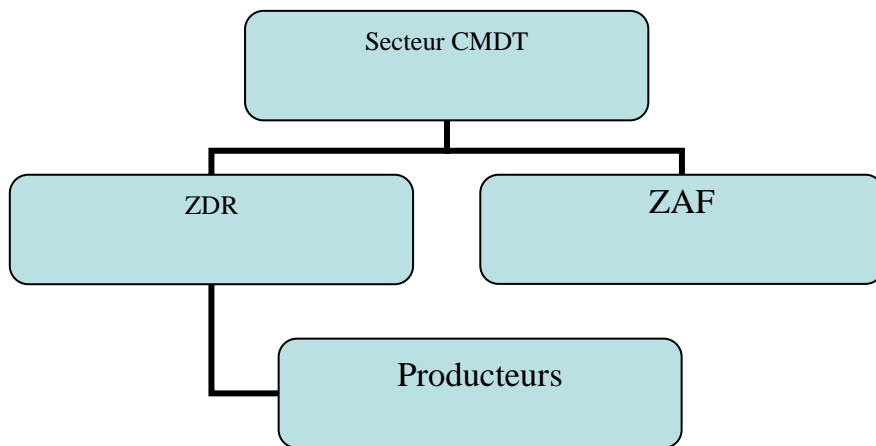
En outre, **la stratégie de la CMDT comprend une réduction progressive de l'encadrement de proximité** : les postes de chefs SB (Secteur de Base) et même, à terme, les chefs ZER doivent disparaître. Un chef ZER encadre plusieurs chefs SB. Les chefs SB assuraient auparavant l'ensemble des tâches nécessaires au fonctionnement de la filière cotonnière au niveau des villages (approvisionnement en intrants, gestion du crédit, pesée,...). De fait, **le niveau d'encadrement le plus fin, le SB, a disparu à l'issue des formations et du transfert de compétences** réalisés à l'endroit des groupements de producteurs (AV et APC). Cette suppression du SB a été rendue possible par le fait que les AV, appuyées par un suivi périodique, étaient suffisamment organisées et assuraient correctement leur travail. La suppression des (besoins des) SB constitue la preuve la plus tangible que la stratégie de la CMDT, de désengagement par transfert de compétences, a rencontré un succès certain.

En revanche, l'encadrement de proximité du chef ZER, s'avère encore nécessaire aujourd'hui, comme en témoigne le fait que la restructuration qui a vu la suppression de 600 postes en 2003 n'a pas concerné ce plus bas niveau d'encadrement de base.

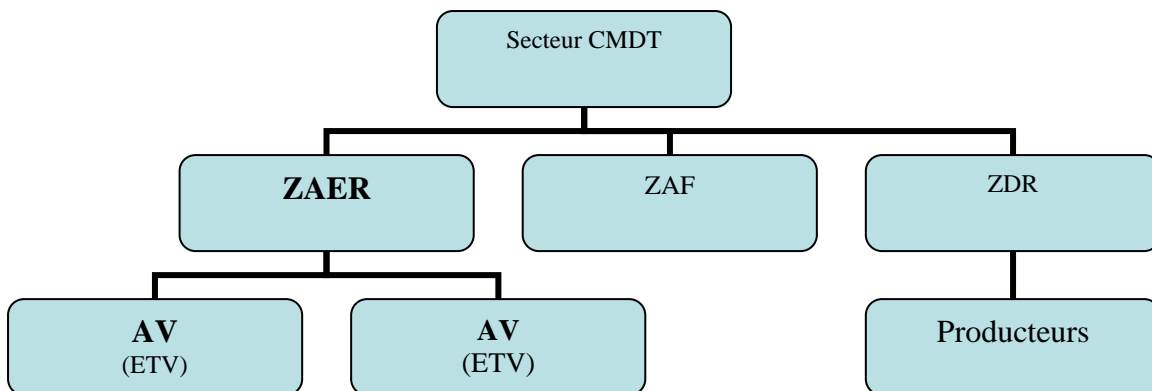
Ainsi, on est passé d'un schéma classique initial :



au schéma suivant :



puis à celui-ci :



Les schémas précédents illustrent les changements intervenus au niveau de l'encadrement de base des producteurs par la CMDT. On passe d'un schéma : C/¹⁰¹Secteur → C/ZER → C/SB → producteurs, à un schéma : C/Secteur → C/ZAER → AV de producteurs. Pour une meilleure compréhension de la structuration globale de la CMDT, on peut également se reporter au schéma n°4.

La **ZAER (Zone d'Animation et d'Expansion Rurale)**, unité d'encadrement créée à partir de 1983, constitue un élément-clé de la stratégie CMDT de désengagement quantitatif du dispositif d'encadrement de la production cotonnière. Elle regroupe six à douze villages organisés en AV. Ce nouveau système d'encadrement ne peut s'appliquer que dans les villages où le niveau de maîtrise de l'alphabétisation et de la gestion des processus de production et de commercialisation est suffisant pour que les producteurs soient organisés en AV. En effet, les ZAER remplacent des ZER où les chefs SB se sont retirés, les tâches de ces derniers étant transférées aux équipes techniques villageoises (ETV) constituées de paysans formés. Procédant d'un processus de diminution de la densité de l'encadrement rendu possible par le transfert de compétences aux AV, le chef ZAER remplace à lui seul le chef ZER, le C/ZAF et l'encadrement SB. Ainsi, au bout de plusieurs années d' "alphabétisation fonctionnelle", un chef ZAER encadre (suit, conseille et contrôle) des ETV qui sont en mesure d'effectuer l'ensemble des tâches au sein du village constitué en AV (Association Villageoise). En 1991, la « zone CMDT » compte 80 ZAER avec, dans chacune d'elles, de 7 à 14 AV. Dans la région de Kita (où la CMDT n'intervient que depuis 1995), la transformation massive des ZER en ZAER n'a pu s'opérer qu'à partir de 2002-2003. Ainsi, l'examen des rapports CMDT montre qu'il y a eu création de 4 ZAER en 2001/2002 et de 63 autres en 2002/2003, en remplacement des 77 ZER existantes et des 29 ZAF.

De plus, on notera que le passage de l'organisation des villages dits "classiques" à celle des villages structurés en AV, est financièrement incitée par un intéressement différencié : la prime de commercialisation y est portée à 3.000 F.CFA dans les villages inscrits dans le schéma AV-ZAER alors qu'elle demeure à 2.000 F.CFA dans les villages dits "classiques". Le document CMDT 1996 révèle également que les villages en AV sont mieux équipés en matériel attelé que les villages dits "classiques" et qu'ils appliquent davantage les techniques de MPP. L'étude menée en l'an 2000 par GEDURL estime le nombre moyen de personnes par UP à 18,5, dont 19,1 dans les villages AV et 17,8 dans les villages classiques.

Au sein des villages dont les AV sont organisés en ZAER, **les relations de pouvoirs sont d'une toute autre nature : contrairement au chef SB, le chef ZAER n'a pas de relation hiérarchique descendante avec l'entité villageoise. Il est un conseiller qui joue un rôle d'interface, de formation et d'appui.** A l'inverse, c'est à lui de solliciter la collaboration des responsables des AV et ETV pour collecter les données nécessaires à l'établissement des rapports statistiques, de suivi et de capitalisation de la CMDT, ce qui fait évoquer à FOCK AH CHUEN, M., 1994 un "retournement des pouvoirs dans les AV/ZAER". A présent, l'agent d'encadrement de la CMDT diffuse les « thèmes techniques », accompagne, conseille et contrôle le déroulement des activités réalisées par les ETV des AV : attribution du crédit, des intrants, pesée du coton, commercialisation primaire, etc.

A titre d'exemple, lors de la préparation du plan de campagne qui se réalise à différentes échelles et selon plusieurs étapes, voici comment intervient l'encadrement CMDT :

1 - Les ETV recensent auprès des producteurs les intentions de culture et la détermination des besoins en intrants agricoles ;

¹⁰¹ (« C/ » dans les documents de la CMDT, signifie : « chef de »)

2 - Ces "intentions paysannes sont d'abord analysées par le C/ZPA au niveau de la ZPA (zone de production agricole) avec les secrétaires des différentes AV de la zone pour apprécier les évolutions envisagées, leur justification et effectuer les corrections et ajustements éventuellement nécessaires. Ensuite, une réunion de restitution est organisée par le C/ZPA avec les relais villageois dans toutes les AV/CPC, avant qu'il ne transmette ces intentions au chef secteur ;

3 - une seconde analyse permet au chef secteur CMDT de centraliser les plans de campagne préparés par le C/ZPA. Les intentions de cultures sont ainsi comparées aux réalisations des campagnes antérieures puis envoyées à la Direction régionale ;

4 - le chef de la division des productions agricoles (C/DPA) centralise les plans de campagne à l'échelle régionale avant de les communiquer à l'échelle nationale.

Nous avons observé que la transmission d'informations (qui s'effectue dans les deux sens), relayée par les différents niveaux, est très efficace.

A partir de 1996, il y a un changement d'appellation : les **ZDR** (Zone de Développement Rural) remplacent les ZER dans les zones non encore en ZAER. Selon le document CMDT-DTDR 1995, un chef ZDR " est un agent polyvalent capable d'encadrer les exploitants agricoles pour faire évoluer les systèmes de production, de conseiller les communautés villageoises en matière d'aménagement et de gestion des ressources naturelles, et de mener les actions de formation en direction des villageois. Il intervient dans des zones où tous les villages ne sont pas encore organisés en association villageoise ou en groupement. Il assure le conseil et l'appui auprès de huit à dix villages."

La stratégie de désengagement progressif de l'encadrement de base par transfert de connaissances et de capacités de gestion est commune à la plupart des ODR. Ainsi, SANOGO, B, 1989 écrit que : «les ODR devront s'attacher à la promotion et à l'animation des collectivités dans le but de former des structures professionnelles d'agriculteurs capables à terme d'autogérer les installations et les moyens collectifs de production et de commercialisation ». **A Kita, si l'application de cette méthodologie est demeurée timide chez les ODR arachidières, en revanche, la CMDT, l'a mise en œuvre, avec une certaine réussite.** Dès la fin des années 1970, la stratégie de la CMDT repose sur le désengagement de l'encadrement CMDT de base par transfert de compétences aux groupements de producteurs. Ce transfert s'inscrit, **d'une part, dans une logique d'autopromotion locale, leitmotiv et fierté des bailleurs de fonds, et, d'autre part, permettait à la CMDT de réduire son personnel d'encadrement de base et donc ses dépenses de fonctionnement.** Une des composantes essentielles de la stratégie d'encadrement de la CMDT est donc de déléguer le plus rapidement possible la majorité des responsabilités du fonctionnement de la filière à ses principaux acteurs : les producteurs.

A propos des subventions liées à la production et au commerce du coton, on a précédemment décrit la lutte des producteurs de coton sur la scène internationale. Nous posons l'hypothèse que leur présence à ce niveau de négociation n'a été rendue possible que par leur organisation syndicale, elle-même basée sur la structuration des producteurs en AV. C'est donc par l'observation de ce syndicalisme que nous poursuivrons notre étude des modalités du transfert de compétences.

Genèse et structuration syndicale

Pour appréhender correctement ce syndicalisme paysan, il nous faut d'abord bien comprendre les causes de sa genèse.

Les producteurs maliens de coton, "parents pauvres d'une filière riche" ?

Les paysans maliens sont parmi les producteurs de coton les moins bien lotis d'Afrique de l'Ouest, avec les prix d'achat au producteur les plus bas. A la décharge de la CMDT, il faut rappeler que si le coton malien est moins bien rémunéré (aux producteurs) que dans les pays voisins, c'est aussi parce que les frais intermédiaires du coton sont plus importants au Mali, en raison des coûts de stockage et surtout de transit (les régions maliennes de production cotonnière sont situées à des distances importantes des ports maritimes d'évacuation), des intérêts bancaires entraînés par les prêts de campagne, de la rémunération des structures de crédit et d'assurances et d'une importante imposition.

On a montré que le producteur de coton adapte sa stratégie culturale en fonction, notamment, du prix d'achat du coton-graine annoncé en début de campagne agricole et, secondairement, du prix des intrants. En effet, en ce qui concerne une production d'exportation comme le coton, outre les conditions climatiques et les fluctuations des prix mondiaux, c'est la part de la valeur ajoutée que l'Etat laisse aux producteurs qui détermine l'engouement cotonnier des producteurs. Par conséquent, le prix d'achat, dépendant des choix politiques et économiques, détermine largement le choix des producteurs. Les dirigeants de la filière cotonnière l'ont bien compris. Depuis l'époque coloniale, ils font varier le prix d'achat du coton-graine en fonction de la marge bénéficiaire laissée par le coton et influent ainsi indirectement sur la quantité de coton-graine produite. Or, la CMDT a besoin de maintenir un niveau de production supérieur à 500.000 tonnes pour mener à bien sa stratégie de réduction de ses coûts de production.

Pourtant, cette stratégie économique mise à part, la volonté de laisser une marge financière importante aux producteurs paysans ne semble pas le souci premier des dirigeants de la filière. Ainsi, dans la période faste de 1993 à 1998 où la CMDT engrangeait des bénéfices colossaux, elle n'a pas satisfait aux revendications paysannes d'augmenter le prix d'achat de 20 à 30 F.CFA par kg. En revanche, en l'an 2001, confrontée à la fronde des producteurs, elle est contrainte d'augmenter ce prix d'achat de 40 F.CFA pour le porter à 200 F.CFA le kg en 2001-2002, et ce, à un moment où les cours mondiaux sont pourtant en chute libre et où la situation financière de la société est des plus problématiques. Pour DEMBELE et TRAORE 2002, « Depuis la campagne 1999/2000, les revenus des producteurs connaissent des baisses importantes (...) ». Et pourtant, nous mettons en évidence ci-après que la question de la rémunération du producteur au moment de l'achat de la récolte cotonnière constitue un élément déterminant l'encouragement de la production. SANOGO, B., 1989 met en cause la procédure de fixation des prix aux producteurs et dénonce « les circuits officiels de commercialisation des produits agricoles ... qui assurent à l'Etat une large marge de surplus au détriment des producteurs. » Selon diverses sources, **les producteurs de coton ouest africains ne toucheraient qu'environ 40 % du prix de vente du coton**, contre 90 % pour les paysans indiens. Les producteurs recevraient donc moins de la moitié du prix pratiqué sur le marché mondial. Au Mali, la répartition du bénéfice de la filière cotonnière semble donc très inégalitaire. Par conséquent, si **le système CMDT a été très efficace, il était aussi coûteux et c'était majoritairement les paysans qui le finançaient**. TALLET, 1998 écrit : « Aussi bien du point de vue de la théorie économique que du simple bon sens, il est paradoxal que ceux qui consentent les plus gros efforts pour créer un produit soient ceux qui en tirent le moins de

profit ». Selon BASSET, T.J., 2002, "La hausse des prix et la dévaluation de 1994 semblent avoir essentiellement profité aux autres acteurs de la filière, à commencer par la CMDT." Selon MIGNOT, A., in VERDIER et ROCHEGUDE 1986 : "les bénéfices que réalisent les sociétés privées lorsqu'elles organisent le développement, constituent des obstacles à l'enrichissement des paysans, pouvant décourager les plus entreprenants de ceux-ci (...). Les meilleurs projets de développement n'offrent aux agriculteurs qu'un bénéfice annuel de quelques dizaines de milliers de FCFA, soit fort peu "

D'un point de vue fiscal, l'Etat malien choisit de taxer au maximum les filières d'exportation (plutôt que de développer la fiscalité locale). Les taxes à l'exportation sur des produits comme l'or et le coton, prélevées lors de la commercialisation, constituent une source majeure de revenus pour l'Etat. LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B montre clairement les effets démotivants de cette taxe indirecte sur les producteurs de coton. Le débat des années 1990 opposant Banque Mondiale et CMDT, outre une conception globale du développement, a notamment tourné autour du financement de la filière cotonnière et des services publics. La question est de savoir **comment on finance les services publics** : par un prélèvement à la source sur le coton (ou sur les autres cultures commerciales...) ou par le paiement de la valeur réelle aux producteurs et en les finançant grâce à l'impôt ? Si l'on peut imaginer que les ressources naturelles, forestières en particulier, puissent, à l'avenir, servir de base à un impôt, nous avons montré que c'est de manière limitée, difficile et incertaine.

Voyons à présent comment se réalise le transfert de compétences en gestion de la filière cotonnière, en lien avec l'organisation croissante de ses producteurs.

L'émergence et le développement des syndicats de producteurs :

En 1991, se tiennent à Bamako la Conférence Nationale puis les Etats Généraux du monde Rural. Le vent de changement démocratique qui souffle alors sur le Mali permet le développement de groupes défendant les intérêts des producteurs de coton. De plus, FOCK AH CHUEN, M., 1994 souligne que la formation des paysans par la CMDT a développé leurs capacités de compréhension et d'analyse des mécanismes de la filière et, par là, a favorisé l'émergence des contestations. L'orientation à la baisse du prix d'achat du coton aux producteurs incite les paysans à se structurer en OP (Organisations Professionnelles) et en syndicats pour mieux défendre leurs intérêts.

Confrontés aux profondes difficultés de la filière arachidière, d'anciens cadres de l'administration revenus à la terre et devenus leaders paysans créent à Kita en 1991 un syndicat affilié au SYNAPRO (Syndicat national des producteurs) : le **SPCK** (Syndicat des Paysans du Cercle de Kita), dont l'objectif principal est l'écoulement de l'arachide. Ce syndicat a contribué à la réalisation de la piste rurale Tambaga-Manantali en 1995 ainsi qu'à la sensibilisation à l'introduction de la nouvelle culture commerciale : le coton. Il représente le SYCOV (Syndicat des Producteurs de Coton et Vivriers) dans la région de Kita. En 1998, il revendiquait 60.000 adhérents dans 330 villages.

Des défaillances de gestion (différends financiers) ainsi que la remise en cause de l'affiliation du SPCK à l'UNTM, principal syndicat de travailleurs du Mali, conduisent à la création (par scission du SPCK) en octobre 1995 d'un syndicat concurrent dans le cercle de Kita : le **SYPAMO** (Syndicat des Producteurs du Mali-Ouest). Contrairement au SPCK, il existe uniquement dans le Cercle de Kita et jouit d'une certaine indépendance politique. FREYSS, C., 1996 évoque "La constitution dans ce Cercle (de Kita) d'un syndicat paysan puissant". C'est, en

effet, en 1996, qu'il s'est illustré, en obtenant de la CMDT le remboursement d'un insecticide défectueux et en 1997/1998 par la négociation à la hausse du prix du coton.

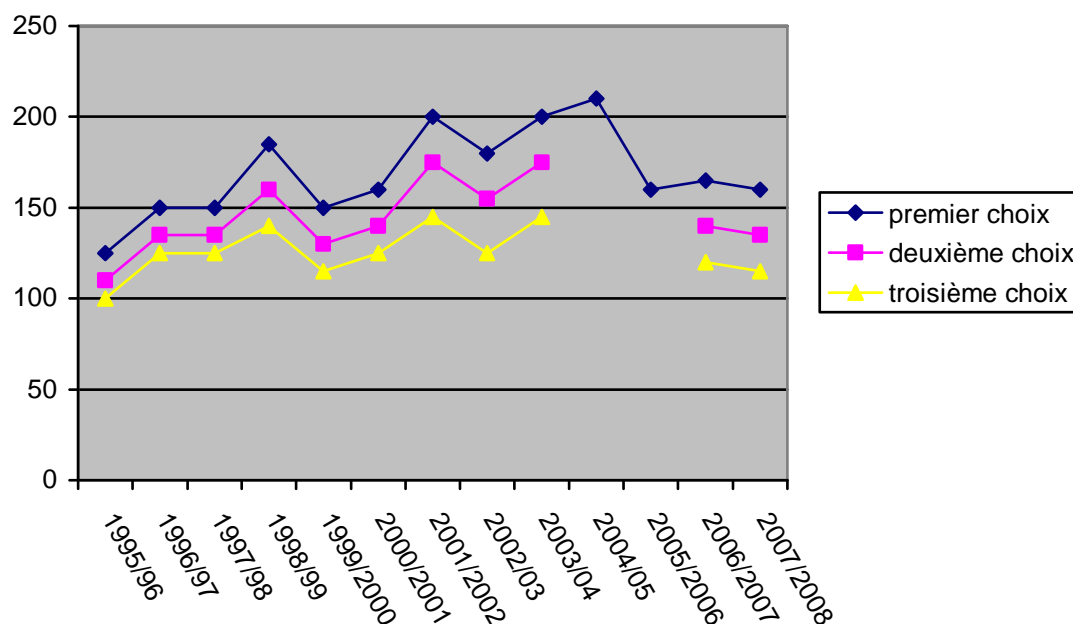
Aucun de ces deux syndicats n'est organiquement lié à la CMDT. Cette dernière traite des marchés (contrats de collaboration pour des tâches précises) avec chacun d'eux. Si la CMDT a réalisé pendant deux décennies un remarquable effort de formation et d'accompagnement des associations villageoises des régions cotonnières, par contre, ses dirigeants n'ont pas souhaité mettre en place des unions d'associations villageoises et leur transférer de vraies responsabilités économiques. Le pouvoir des paysans reste très limité et le système d'AV, s'il les responsabilise au niveau de la gestion primaire, les maintient dans une situation de dépendance vis-à-vis de la CMDT qui joue un rôle protecteur et directif. Cette dernière a presque toujours l'initiative. Elle fixe les critères de réussite, les rythmes de création, les types d'investissements, les sanctions en cas de défaillances,... Tout laisse à penser que les cadres dirigeants considèrent que, pour que le « système CMDT » soit efficient, la société cotonnière a besoin d'être maître du jeu et de puiser sa force d'action dans une relation verticale, hiérarchiquement structurée avec les producteurs. Dans cette logique, **la CMDT, craignant probablement de voir se développer des groupes de pression qui pourraient lui faire obstacle, n'a pas voulu créer de fédérations d'AV, ni conférer à ces AV un statut juridique** leur attribuant une reconnaissance officielle. Elle ne le fera que tardivement, contrainte par la logique de réorganisation (désengagement) de l'encadrement CMDT et de la préparation de la privatisation.

Le **SYCOV (Syndicat des Producteurs de Coton et Vivriers)** naît en 1988 d'un groupe de paysans mécontents. Ce mouvement spontané se développe rapidement dans toute la zone cotonnière à partir du changement de régime en 1991. Le bureau national du SYCOV est mis en place en 1992. Initialement la CMDT appuie, dans une certaine mesure, le développement de ce syndicat parce qu'elle a besoin d'une organisation-relais dans sa stratégie de désengagement des tâches et des responsabilités vers les paysans. Néanmoins, BENAMOU, Y., 2005 affirme que la CMDT va jusqu'à rémunérer officieusement les responsables de ce syndicat afin de le maîtriser, de le contrôler. Mais, **dès le milieu des années 1990, le SYCOV est devenu un syndicat puissant qui s'oppose à la CMDT en revendiquant fortement les intérêts des producteurs cotonniers maliens** et devient rapidement une force de pression importante avec laquelle la CMDT se voit contrainte de négocier. Il s'impose alors comme un interlocuteur privilégié de la CMDT et du Gouvernement. Par le document CMDT-DTDR 1995, la CMDT reconnaît que : "L'émergence d'organisations socioprofessionnelles au sein du monde rural, a obligé à une série de négociations pour définir de nouvelles formes de collaboration et pour prendre davantage en compte les préoccupations de producteurs." En juin 1994, un nouveau contrat-plan tripartite "Etat-CMDT-producteurs" (auparavant, bipartite : "Etat-CMDT") est signé entre la CMDT, l'Etat et, pour la première fois, les producteurs représentés par le SYCOV. Un comité de suivi et de gestion de la filière est mis en place sur cette base tripartite. Le SYCOV dispose des comptes de la filière. Les trois partenaires définissent désormais ensemble le fonctionnement de la filière et la gère de manière contractuelle, par exemple, en fixant conjointement, à l'issue de négociation, les prix d'achat aux producteurs.

Mais, sur le terrain, on observe une détérioration graduelle des relations de travail entre l'encadrement CMDT et les producteurs (représentés par leurs syndicats) due aux difficultés de gestion du crédit des AV, au retard de l'évacuation du coton et de son paiement, au rôle opaque et ambigu joué par les agents CMDT en matière de circulation de l'information et de prise de position à l'égard des syndicats et des conflits sociaux,... Le nouveau rôle d'animation et de « suivi-appui-conseils » des agents d'encadrement de la CMDT dans le cadre de la ZAER, demandait des compétences nouvelles pour lesquelles ils n'étaient pas probablement pas suffisamment formés. De ce fait, le climat d'opposition entre les organisations paysannes de

certaines provinces et la société cotonnière, ainsi que la recrudescence des conflits sociaux, nécessitait des capacités de communication et de gestion des conflits que certains agents ne maîtrisaient pas naturellement. **Au fur et à mesure que le SYCOV gagne en puissance, les rapports entre la CMDT et le SYCOV se durcissent en une opposition de plus en plus frontale.** Elle se matérialise ainsi, avec vigueur, en 1997, à l'occasion de la négociation du nouveau contrat de plan. La mauvaise situation économique de la filière cotonnière amplifie ce "bras de fer". Du côté des producteurs, les tensions et la dégradation des relations avec la CMDT s'expriment par deux événements majeurs : la grève de Koutiala en 1998 et le boycott de la campagne cotonnière 2000-2001. La grève de Koutiala de décembre 1998, bien décrite par BENAMOU, Y., 2005, est largement médiatisée.

Il devient évident que, la filière cotonnière malienne, après avoir connu une augmentation continue de sa production jusqu'en 1997, est entrée en crise, subissant de plein fouet la baisse des cours mondiaux de la fibre et étant incapable de maintenir le prix payé aux producteurs. L'impasse financière à laquelle est confrontée la CMDT au titre du crédit de campagne 1999/2000 la conduit à baisser le prix d'achat au producteur de 185 à 150 F.CFA le kg, contre 185 F.CFA l'année précédente (et contre 206 F.CFA en Côte d'Ivoire voisine), comme l'illustre le graphique ci-dessous.



Graphique n°11 : Evolution des prix d'achat au producteur des trois qualités de coton-graine
N.B.: le montant de la ristourne n'est pas inclus dans les prix mentionnés.

En réaction, **en 1999, le SYCOV appelle à un boycott du semis du coton qui est largement suivi. C'est la "crise cotonnière"**. En 1999, dans les régions de Bougouni, Sikasso et Fana, ceux qui avaient déjà semé ont été contraints par leurs camarades grévistes d'arracher les cotonniers à l'état de floraison ou de capsulaison, pour les remplacer par du mil ou du maïs. Des camions de coton ont même été brûlés ! Ce boycott de la campagne 2000/2001 s'est poursuivi surtout dans les régions de Fana et Sikasso. Même après la levée du boycott en juin 2000, il y avait encore 60 % des agriculteurs de Mali-Sud qui avaient décidé de semer des céréales. **La production malienne de la campagne agricole 2000-2001 fut inférieure de 50 % à la précédente : 243.000 tonnes (contre 460.000 tonnes en 1999-200102), faisant passer le pays de la deuxième à**

¹⁰² D'après DEMBELE et TRAORE 2002.

la huitième place des producteurs africains et privant l'ensemble de la filière de revenus énormes. La crise de la campagne agricole 1999-2000 marque une rupture dans un mouvement d'un demi siècle d'essor continu de la production cotonnière.

Face à l'ampleur du boycott, **le Gouvernement accède aux revendications des producteurs. L'achat du coton graine premier choix à 200 F.CFA le kg** qu'ils demandaient est adopté en avril 2000 lors des États Généraux de la filière coton. Le mot d'ordre de boycott du semis du coton est donc levé le 25/06/2000, après que le gouvernement ait finalement satisfait aux principales doléances du SYCOV. La grève qui a permis la réévaluation du prix d'achat au producteur de 150 à 200 F.CFA le kg entraîne une forte reprise de la production lors de la campagne agricole 2001-2002. Cette situation illustre également le fait que le prix d'achat du coton-graine constitue le principal facteur déterminant la stratégie paysanne par rapport au coton (et aux autres cultures).

Le boycott des producteurs de l'année 2000 qui contraint la CMDT à augmenter le prix d'achat du coton, constitue un tournant majeur dans les relations CMDT-producteurs. Les OPA cotonnières s'imposent au Gouvernement comme un interlocuteur incontournable. Cette crise voit grandir le pouvoir de dizaines de milliers de petits agriculteurs par l'intermédiaire de leurs organisations. De la même manière, BASSET, T.J., 2002 décrit comment, en Côte d'Ivoire, la CIDT fut obligée de revoir sa politique de prix et d'abandonner sa nouvelle variété de coton sans gossypol. Cet épisode a également fait prendre conscience à tous les acteurs de la filière qu'il faut désormais accorder à des paysans "conscients" et vigilants une meilleure rémunération de leur travail. La CMDT ne peut plus décider unanimement des orientations majeures de la filière. Elle doit désormais prendre en considération et constamment négocier avec des organisations de producteurs bien structurées pour la défense de leurs intérêts et qui ont pris conscience de leur puissance... et constamment négocier avec eux les choix de la filière. Dans le nouveau contexte politique malien, le boycott et la grève de la campagne agricole 1999-2000 se sont révélés comme étant des moyens d'action efficaces pour influencer les politiques de fixation des prix d'intrants et ceux d'achat du coton-graine. Les grèves, moyen d'expression et de négociation privilégiés par les planteurs de coton, se sont multipliées dans les années 1990 et surtout 2000 dans le cadre de la préparation de la privatisation de la filière.

Mais le SYCOV est traversé par d'importantes dissensions internes.

Deux causes semblent se dégager :

- la première est que certains dirigeants syndicaux semblent davantage animés par leurs ambitions et intérêts personnels que tournés vers la promotion et la défense des paysans ; ils se laisseraient alors acheter par la CMDT pour prendre des décisions en sa faveur et diviser le mouvement. Le comportement des sections syndicales de Koutiala entre 1998 et 2001 en serait l'expression, comme le montre BENAMOU, Y., 2005, à propos de l'épisode de la grève de Koutiala de décembre 1998 et du grand boycott de l'année 2000 au cours duquel la région de Koutiala, première région productrice de coton au Mali, ne s'est pas engagée dans le conflit, et a donc fourni à elle seule plus de la moitié de la production de la campagne agricole 2000-2001. De plus, le cumul des responsabilités par les principaux leaders paysans mène à une certaine confiscation du pouvoir, à une tendance à privilégier l'intérêt personnel au détriment de la collectivité et à une mauvaise circulation de l'information. Les paysans, eux, ont du mal à garder le contrôle de ces faitières. Ils considèrent que les organisations sont contrôlées par des fonctionnaires ou des hommes politiques qui les utilisent à leurs propres fins. Il y a donc trop souvent un manque de confiance entre les dirigeants des OPA et leur la base.

- la deuxième cause est liée à la première : le pouvoir de pression rapidement pris par le SYCOV effraye et gêne beaucoup la CMDT et ses bailleurs de fonds. Ceux-ci semblent alors plutôt tenter de diviser le mouvement que de construire sereinement avec lui. S'ils ne semblent pas y être tout

à fait parvenus, on nous a rapporté d'autres cas de tentatives de déstabilisation, émanant notamment des bailleurs de fonds. Ainsi, début 2003, lors d'une réunion destinée à préparer la privatisation de la CMDT tenue à Bamako entre Etat, Banque mondiale et représentants syndicaux des producteurs, plusieurs témoignages recueillis concordent sur le fait qu'afin d'avaliser les mesures proposées, on a proposé aux représentants paysans largement réticents à accorder leur soutien aux propositions de démantèlement de la filière, d'acheter les voix. Ce faisant, les responsables syndicaux qui auraient accepté cette corruption en trahissant leur base, auraient ensuite été rejetés par les producteurs, accentuant les dissensions au sein du mouvement.

C'est alors que naît le SYVAC, d'une scission au sein du SYCOV, en octobre 2001. Puis, au début de l'année 2004, sous l'impulsion de l'AOPP, quatre syndicats cotonniers maliens, le SYCOV, le SYVAC et les deux syndicats kitois : le SPCK et le SYPAMO, créent¹⁰³ une nouvelle structure, le Groupement des Syndicats Cotonniers et Vivriers du Mali (GSCVM) présidée par le SYCOV. Ce regroupement semble généré par les pressions croissantes de l'Etat, de la CMDT et de ses bailleurs qui cherchent à diviser les syndicats de producteurs, mais aussi par le souci collectif de mieux appréhender la réforme en cours de privatisation du secteur cotonnier. L'étape suivante serait certainement la création d'une interprofession cotonnière¹⁰⁴ où, à l'instar de l'exemple burkinabé, la fédération paysanne jouerait un rôle moteur dans le cadre de partenariats de gestion des filières agricoles négociés avec l'Etat.

En 2008, **le syndicalisme cotonnier semble avoir perdu le pouvoir** qu'il tient de sa base. Ainsi, le GSCVM ne semble avoir joué qu'un rôle fédérateur secondaire dans le boycott des semis de coton qui a été réalisée en 2008 par les producteurs des régions de Sikasso et de Bougouni (pour des raisons de retards dans le paiement du coton graine, dans l'approvisionnement en intrants et de remise en cause du principe de la caution solidaire).

¹⁰³ sans pour cela entraîner la disparition des quatre syndicats.

¹⁰⁴ que BEAUVAL 2004 définit comme "un espace de concertation où se rencontrent les acteurs d'une filière pour la gérer et définir des stratégies communes concrétisées par des accords professionnels."

Vers qui et comment peut se réaliser le transfert de l'ensemble des compétences¹⁰⁵ de la CMDT dans le Cercle de Kita ?

Le cadre des réformes :

La SOMIEX, société d'Etat commercialisant le coton, est démantelée en 1981, marquant la fin de la période que LUQUIAU, C., 2002 qualifie d' "économie mixte étatiste". Elle est remplacée en 1986 par la COPACO, filiale de la CFDT (Compagnie Française pour le Développement des Textiles). L'orientation vers le libéralisme et la séparation des fonctions et des financements productive du coton et de développement rural est traduite dans le contrat Plan Etat-CMDT de novembre 1989. A partir de là, le système de fixation du prix d'achat au producteur est révisé. Si le principe de l'annonce, avant les semis, du prix garanti est maintenu, le prix d'achat doit maintenant "permettre la prise en compte des fluctuations des cours mondiaux du coton-fibre tout en préservant un prix minimum incitatif ". Ce système est à l'origine de la prime de commercialisation accordée aux producteurs lorsque la filière enregistre des bénéfices.

Dès 1992, le schéma directeur du développement rural (SDDR) traçant les grandes orientations stratégiques du Gouvernement en matière de développement rural, marque une volonté de privatiser davantage le secteur agricole. Cette tendance est reprise et affirmée encore plus clairement dans le SDDR élaboré en 2000 (et qui définit le plan d'action jusqu'en 2010). Ses objectifs sont notamment :

- « une libéralisation de l'économie (des prix, du marché, des produits, des intrants et du service agricole) ;
- une redéfinition des rôles et des missions de l'Etat : « le désengagement de l'Etat des fonctions de production, de transformation, de commercialisation et d'échange des biens et services. Recentrage des missions de l'Etat sur les fonctions de conception des politiques, de planification, d'appui-conseil aux divers acteurs, de suivi-évaluation et du contrôle de l'ensemble des programmes et des activités de développement du secteur ;
- une promotion du secteur privé, associatif et communautaire, par la formation et le renforcement des capacités d'intervention pour améliorer l'offre des services au monde rural, les capacités industrielles de transformation des produits et de la compétitivité ;
- la décentralisation des décisions et des actions de développement par le transfert de compétences permettant la libre administration des collectivités territoriales. »

A partir de ce SDDR, la CARI (Cellule d'Appui aux Réformes Institutionnelles) du Ministère du Développement Rural (MDR) établi en l'an 2000 une liste de huit **domaines transférables** à la « société civile », où figurent, outre la « gestion des ressources naturelles » et les aspects de santé animale, la « vulgarisation agricole » et l' « appui-conseil aux sociétés coopératives ».

En 2001, la Lettre de politique de développement du secteur coton (LPDSC) prévoit une « étude sur l'organisation future du conseil agricole en zone cotonnière ». Le PASAOP (Programme d'Appui aux Services Agricoles et aux Organisations Paysannes), financé par la Banque Mondiale sur onze ans à hauteur de 60 milliards de F.CFA pour " réduire la pauvreté en milieu rural ", met en œuvre cette orientation vers la privatisation du secteur agricole. Sa première phase (2003-2005) a pour but d'établir un cadre institutionnel favorable à la prise en charge des aspects liés à la vulgarisation, à la formation et à l'organisation des associations et organisations professionnelles. Ainsi, selon le document officiel de vulgarisation du MDR, il a pour missions de :

¹⁰⁵ Au sein desquelles on distingue notamment les compétences en gestion de la filière cotonnière à la base et les compétences en gestion des ressources naturelles.

- renforcer les capacités et adapter les structures techniques du MDR ;
- renforcer l'implication du secteur privé dans les missions du Ministère de l'agriculture, *via* la contractualisation ;
- renforcer la recherche agricole ;
- renforcer le rôle des chambres d'agriculture et OPA ;
- encourager l'initiative privée et le développement d'entrepreneurs agricoles et agro-alimentaires ;
- encourager la promotion d'une vulgarisation agricole basée sur la demande des producteurs ;
- transférer aux communes des fonctions d'appui-conseil.

Le PASAOP institue donc pratiquement la privatisation du conseil technique agricole aux producteurs et aux OPA. Enfin, parmi les sept objectifs du WACIP (Programme de modernisation du secteur cotonnier de l'Afrique de l'Ouest) lancé en novembre 2005 par les Etats-Unis d'Amérique, figure celui de « renforcer les organismes agricoles du secteur privé ».

Certes, GUYON, G., 1990 préconisait déjà la mise en place d'un système de « conseiller rural payé par les producteurs », mais, pour qui connaît la réalité de la région d'étude, il est clair que les intéressés, c'est-à-dire les paysans, qui accueillent au mieux avec scepticisme cette réforme, ne sont pas, dans leur grande majorité, prêts à payer le conseil agricole et ne sont pas non plus accompagnés pour pouvoir le prendre en charge à court ou moyen terme. Dans ces conditions, seuls les plus gros exploitants risquent de se trouver en mesure d'y avoir accès, ce qui constituera un facteur supplémentaire d'accroissement relatif des inégalités sociales.

Le souhait de l'entrée des producteurs au capital de la CMDT est inscrit dans le Contrat Plan Etat-CMDT-Producteurs, signé en octobre 1999. Il souligne la nécessité de : « **renforcer l'organisation et la gestion des principaux acteurs de la filière**, d'impliquer progressivement le secteur privé, les communes et les organisations de producteurs dans l'exécution des activités de développement rural et (...) d'atteindre une réduction des coûts de production, (...) une amélioration de l'efficacité globale de la filière cotonnière.¹⁰⁶ (...) **La CMDT devrait assumer ces missions de service public jusqu'à l'émergence de structures dans la zone que l'Etat estimera compétentes pour la prise en charge de ces missions ne se rapportant pas aux systèmes de production coton.** ». Ce principe est confirmé en novembre 2002 dans le " Plan de désengagement progressif de la CMDT des missions de service public". La « gestion des ressources naturelles fait partie de ces compétences qui doivent être transférées, parmi d'autres, considérées par la CMDT comme relevant du développement rural : alphabétisation, hydraulique, pistes rurales, transport, genre, élevage, aménagement et gestion de terroirs, mesures MPP et enfin l'approvisionnement en intrants « non stratégiques », ce dernier impliquant négociation des prix, transport, gestion comptable et financière,...).

Cependant, les structures devant assurer le relais de la CMDT en matière de développement rural ne sont pas clairement désignées. Les textes et décisions réglementaires sont ambigus, sinon contradictoires et semblent entretenir cette confusion. On est alors en droit de se demander **quelles peuvent être ces autres structures compétentes pour assurer les missions de développement rural dans le Cercle de Kita ?**

¹⁰⁶ Contrat-plan Etat-CMDT-Producteurs, Bamako, République du Mali, 21 octobre 1999.

Transférer, oui, mais à qui ?

On pense d'abord aux **OPA (Organisation Professionnelles Agricoles)** cotonnières comme les faïtières d'AV, les APC, les CPC et leurs fédérations et enfin aux syndicats agricoles.

Du point de vue de la société cotonnière, seules les AV, aujourd'hui organisées en CPC (Coopératives de producteurs de coton jouissant d'une existence légale) et fédérées en unions, semblent les récipiendaires attitrées du transfert de l'ensemble des compétences exercées jusqu'alors par la CMDT, que ce soit celle de gestion de la filière cotonnière ou bien celles de développement rural. Dans le « système » CMDT, les OPA : AV, APC et maintenant CPC et leurs unions, sont les relais tout désignés et même obligés. Certes, cela paraît logique puisque cette stratégie de désengagement par transfert de compétences, inscrite dans la méthodologie d'intervention de la société cotonnière et préparée depuis deux décennies, s'est accélérée ces dernières années dans l'optique de la privatisation de la filière. Les structures paysannes ont en effet acquis de nombreuses compétences en matière de gestion de la filière à la base. Depuis la libéralisation économique de la filière cotonnière malienne engagée en 2001, concrétisée par la décision du Gouvernement de privatiser la CMDT et de la déresponsabiliser de ses fonctions d'encadrement rural intégré, les producteurs de coton jouent un rôle croissant dans l'évolution institutionnelle de la filière : ils prennent désormais en charge certaines fonctions dites "externalisées" par la CMDT : pesée villageoise, gestion solidaire du crédit villageois, approvisionnement en intrants,... Afin de préparer les producteurs à assumer ces nouvelles fonctions, la CMDT met en place des structures plus adéquates que les AV (souvent en difficultés, comme on l'a montré précédemment) : d'abord les Associations de Producteurs de Coton (APC) où les producteurs se regroupent par affinité. Contrairement aux AV, les APC disposent d'un statut juridique et d'un règlement intérieur qui doit être accepté par tous leurs adhérents. Les producteurs de coton déterminent eux-mêmes le nombre et les personnes qui peuvent être incorporés dans l'APC et dans la CPC, alors qu'auparavant, tous les producteurs de coton étaient automatiquement membres de l'AV. Cette reconnaissance officielle des organisations cotonnières de base leur permet enfin de pouvoir contracter un crédit, de recevoir et gérer des fonds, de poursuivre ou d'être poursuivi en justice, etc.

Conformément à la Loi N°01-076 du 18 juillet 2001 régissant les sociétés coopératives en République du Mali, les APC sont vouées à évoluer vers des organisations coopératives dénommées Sociétés **Coopératives de Producteurs de Coton (CPC ou SCPC)**, forme plus achevée d'organisation jouissant d'une capacité juridique. Une coopérative de producteurs de coton regroupe plusieurs associations villageoises avec un secrétaire principal qui centralise toutes les informations et qui les relaie à l'encadreur CMDT. Les coopératives (CPC) se mettent en place à partir de 2002. Selon BENAMOU, Y., 2005, en décembre 2004, sur les 6.113 OP recensées en zone CMDT, 59 % était des AV, 16% des APC et 26% des CPC.

En outre, cette loi de juillet 2001 prévoit que ces coopératives sont elles-mêmes appelées à s'organiser en unions, fédérations et confédérations, qui sont des sociétés coopératives de second degré exerçant des fonctions de gestion. Ces structures faïtières ont pour objectifs d'effectuer toutes opérations commerciales et financières pour le compte et dans l'intérêt des sociétés coopératives membres. C'est donc dans le prolongement de cette **volonté de structuration et d'organisation pyramidale des organisations de producteurs** de coton, qu'on crée, à partir de l'année 2006, des **unions communales** de ces CPC. En complément du PASAOP, est lancé en 2003 le PASE dans les régions cotonnières. Financé notamment par l'AFD, il dispose d'un budget de 5,5 milliards de F.CFA pour trois années. Un de ses principaux objectifs est de préparer et d'accompagner le transfert de responsabilités aux groupements paysans. L'OXFAM,

dans son programme régional coton pour la période 2007-2012, a également pour objectif l'amélioration des capacités des producteurs de coton. Le PASE (Programme d'Amélioration des Systèmes d'Exploitation), a permis de créer (situation en avril 2007) **7177 Sociétés CPC et 288 unions communales (dont 279 ont été formées en management), 41 unions de secteurs au niveau des quatre régions issues du schéma opérationnel de privatisation et une union nationale : l'USCPC : Union des sociétés coopératives de producteurs de coton** ». L'Essor n° 15934 du 17/04/2004 écrit naïvement que : « Cette structuration verticale a été adoptée par le gouvernement pour répondre aux préoccupations d'implication et de responsabilisation des producteurs dans la gestion du coton. (...) Elle vise le renforcement des producteurs à tous les niveaux notamment au niveau régional en vue d'un partenariat avec les quatre sociétés cotonnières... ». On ne peut s'empêcher de penser que cette organisation « par le haut » des structures de producteurs de coton, fortement incitée par l'Etat dans la mouvance de la privatisation du secteur, a quelque chose d'artificiel. Nous avons observé, à Kita, à propos de la création des CPC, que les structures ainsi créées ne jouissent pas de la légitimité, c'est-à-dire de la confiance de la base des producteurs, ce qui leur est pourtant nécessaire pour assurer leur viabilité et leur conférer leur force. On a l'impression que, **puisque le schéma de privatisation de la filière exigeait l'existence de structures faîtières de producteurs, le gouvernement les a créés** afin de montrer d'une part, son engagement dans le processus et, d'autre part, que les producteurs de coton sont organisés de manière pyramidale jusqu'à des interlocuteurs représentant l'ensemble des producteurs de coton du Mali. Il convient de veiller à ne pas créer trop hâtivement et artificiellement des faîtières (de structures encore fragiles et qui ne plébiscitent pas le regroupement). Déjà l'étude de l'évolution du projet PNUD/BIT en 2004 nous a montré qu'au Mali, le syndrome de la "faîtiérite" est fréquent, et que cela s'avérait le plus souvent contre-productif.

Dans le cadre de la libéralisation de la filière, on va donc vers une professionnalisation et une autonomisation des OP. Le but de la CMDT et de ses financeurs est de transformer toutes les OP en CPC afin qu'elles soient capables de prendre en charge et de gérer tous les aspects de la filière primaire quand interviendra la privatisation de la compagnie.

L'organisation des producteurs en CPC s'inscrit dans une logique de privatisation où les producteurs pourront rentrer dans le capital de la nouvelle société. Ainsi, selon BENAMOU, Y., 2005, " Il est plus facile de fermer ou de racheter une coopérative déficitaire que de racheter une AV, un village."

Par ailleurs, en 2004, la création du Groupement des Syndicats Cotonniers et Vivriers du Mali (GSCVM) qui se crée par un regroupement des quatre principaux syndicats agricoles, dont le SYCOV, éloigne le syndicalisme agricole de sa seule vocation de lobbying pour la défense des intérêts des producteurs. Son objectif affiché est de s'approprier les réformes en cours et de clarifier les responsabilités des organisations de producteurs, en particulier, en créant des regroupements de structures économiques permettant de passer des appels d'offre en intrants « non stratégiques¹⁰⁷ » : engrais pour les céréales, herbicides et équipements de traitement à présent transférés aux producteurs. En 2004, l'Etat, dans son besoin d'identifier un interlocuteur unique des futures sociétés cotonnières, semblait encore hésiter entre ce syndicat agricole et une structure faîtière de CPC. C'est cette seconde solution qui sera finalement privilégiée. **Le GSCVM, les CPC et leurs unions jusqu'au niveau national se prépareraient donc à devenir les interlocuteurs privilégiés des nouvelles sociétés cotonnières** dans le cadre de l'encadrement de base de la filière. Cependant, leurs rôles respectifs dans le fonctionnement de la filière ne semblent pas clarifiés et le fonctionnement global n'est pas vraiment défini.

¹⁰⁷ Les intrants « non stratégiques » sont ceux qui ne sont pas directement destinés à la production cotonnière.

La mécanique de préparation à une filière cotonnière libérale et « dés-intégrée » semble donc inexorablement engagée. Néanmoins on peut déplorer le maintien du **caractère impulsé, sinon imposé, "par le haut" des structures comme les CPC**. Depuis 2001, l'organisation en coopératives s'intensifie, mais le problème fondamental demeure : la CMDT et les grands bailleurs de fonds prennent la décision de ces nouvelles structures, par la loi, sans véritable concertation avec les producteurs et leurs représentants. Les directives des bailleurs de fonds ne semblent pas avoir pesé en faveur de la progressivité et du renforcement des acquis. A Kita, où la filière cotonnière est jeune et où les capacités des structures demandent à être renforcées, c'est durant la campagne 2002/2003 que la plupart des APC du cercle de Kita sont transformées en CPC et que 53 APC nouvelles sont créées. Nous avons observé que la démarche et les implications de ce changement sont, sinon inconnues, du moins très insuffisamment expliquées aux producteurs de base. Trop de structures aux noms différents (AV, ETV, APC, CPC, ZDR, ZPA,...) sont mises en place puis remplacées en peu de temps, ce qui, sur le terrain, désoriente les producteurs et ne suscite pas leur adhésion.

Dans ces conditions, on peut penser que le transfert de compétences de la CMDT aux OP a été généralisé trop rapidement, alors que les conditions de leur bon fonctionnement n'étaient pas assurées. Le quotidien "L'Est Républicain" en date du 30/11/2003 écrit, à propos de la situation malienne : « en trois ans, les syndicats agricoles ont acquis la maîtrise de l'approvisionnement privé en pesticides et des intrants en maraîchage. Ils ont promu des ateliers d'entretien du petit matériel agricole. Ils demandent maintenant à la CMDT le transfert d'autres secteurs. » En matière de prise de relais de la CMDT par les syndicats agricoles, la situation n'est pourtant pas aussi idyllique. Il semble en effet que des structures telles que les CPC, leurs unions ou le GSCVM aient largement besoin que soient renforcées leurs capacités. Prenons quelques exemples :

Le cas du transfert de l'approvisionnement en intrants :

Depuis quarante ans, la CMDT gère la distribution des intrants. Le modèle intégré adopté par la filière coton au Mali a permis d'organiser la distribution des intrants tout en levant la contrainte du crédit, par adossement de celui-ci à l'achat du coton-graine. Depuis 2001, le mot d'ordre est la libéralisation de la filière et le transfert progressif de la gestion de l'approvisionnement en intrants aux organisations de producteurs. Cette décision n'est pas nouvelle puisque la décision de transférer cette sous-filière aux organisations de producteurs est déjà inscrite dans le contrat-plan Etat-CMDT de 1994 pour « soulager » la CMDT en difficulté financière, puis reprise en 2001 dans la Lettre de politique de développement institutionnel du secteur coton qui trace les axes de la réforme du secteur : libéralisation, réorganisation du personnel, recentrage sur le coton, privatisation,... Pourtant, il apparaît déjà dans cette Lettre de 2001 que : " les organisations paysannes existantes ne sont pas en mesure aujourd'hui de prendre en charge des fonctions comme les approvisionnements en intrants, le crédit agricole et le conseil technique ". Malgré cela, le transfert de la gestion de l'approvisionnement en intrants a été mis en œuvre et ce, apparemment sans stratégie d'accompagnement des OP. La revue "Grain de Sel" n°28 datée de septembre 2004 nous rapporte quelques éléments de sa mise en place au Mali : Dès la campagne agricole 2001-2002, sur la base d'un accord entre la BNDA, la CMDT et le SYCOV, un test est lancé à Koutiala et San pour un montant de 1,5 milliards de F.CFA d'intrants dits « moins stratégiques ». Le SYCOV gère cet approvisionnement avec l'appui de la CMDT et le soutien financier de la BNDA. Mais les fournisseurs ont demandé une "caution morale et technique" à la CMDT pour sécuriser la gestion du SYCOV. C'est le premier échec car :

- la différence de prix entre les intrants CMDT et le SYCOV s'élève à 120 millions de F.CFA, ce qui engendre une diminution des marges bénéficiaires dégagées par les producteurs ;
- les retards d'approvisionnements et de paiements sont considérables.

L'expérience est pourtant étendue à toute la zone CMDT en 2003... avec les mêmes effets désastreux. Cette année-là, sur les 17,8 milliards de F.CFA d'intrants commandés par le GSCVM, seuls 20 % parviendront à temps aux producteurs, provoquant une chute des productions céréalières et cotonnières. Dès la campagne agricole 2002-2003, la CMDT met fin à ses subventions sur les intrants chimiques, économisant ainsi près de 4,5 milliards de francs annuels. En 2004, le marché des intrants "non stratégiques" est totalement alloué au secteur privé. Même si, les années suivantes voient une certaine amélioration de la gestion de l'appel d'offre et de la distribution des intrants, les problèmes persistent largement, comme nous avons pu le constater sur le terrain à Kita en 2003 et 2004. En matière d'intrants, nous avons observé la défaillance des fournisseurs, ainsi que d'importants retards et difficultés d'approvisionnement ; et, en matière de transport, des retards considérables dans l'enlèvement du coton des silos villageois,... Les revues de presse des étés 2004, 2005,... et 2008 nous confirment que les fournisseurs n'ont pu honorer leurs contrats. Face à ces échecs, le Gouvernement semble faire machine arrière en transférant en 2007 cette compétence est à une seule organisation : l'Union de Coopératives des Cotonculteurs du Mali (UCCM) composée principalement de représentants de l'Etat.

En outre, les OPA et les syndicats doivent faire face à de véritables difficultés d'accès au crédit bancaire. Le mécanisme de financement des producteurs pour l'acquisition des intrants est donc au cœur du fonctionnement de la filière et a un impact immédiat sur ses performances.

Un crédit de campagne activement soutenu par les banques :

Bénéficiant de la garantie de l'Etat, la CMDT peut aisément contracter le crédit nécessaire à sa campagne agricole sur l'ensemble de son territoire auprès d'un "pool" de financeurs. Le consortium ou pool bancaire auquel de plus en plus de partenaires financiers participent est constitué de banques africaines (dont la BDM-SA) et de huit banques internationales (dont la Société Générale). Ce mécanisme annuel fonctionne efficacement depuis l'année 2001¹⁰⁸. A titre d'exemple, le montant accordé à la CMDT pour pré-financer la campagne agricole cotonnière malienne 2005-2006 s'élève à 125 milliards de F.CFA (soit environ 190 millions d'euros). Ce fond est destiné à l'achat du coton aux producteurs, aux dépenses d'égrenage, d'évacuation et de commercialisation du coton, ainsi qu'à l'achat des intrants et des produits phytosanitaires. L'intégralité de cette somme est remboursée au moment de la commercialisation et ce, avant le crédit de l'année suivante. Il est évident que **les banques exigent une caution sûre pour le crédit de campagne que seule peut leur garantir l'organisme paraétatique qu'est la CMDT.** Or, on observe que, depuis son « désengagement » de la filière d'approvisionnement en intrants, elle est tout de même obligée de se porter garante des crédits d'intrants contractés par les OP comme le GSCVM, faute de quoi les fournisseurs refusent de pré-financer ces intrants. La CMDT ne peut donc pas, pour l'instant, se désengager totalement de l'approvisionnement primaire en intrants, même "non stratégiques". On peut alors penser que, si le GSCVM est un syndicat paysan qui a fait ses preuves (si l'on admet qu'il est héritier de l'expérience du SYCOV) en matière de défense des intérêts des producteurs de coton, il ne dispose pas, *a priori*, des compétences nécessaires à la gestion d'un marché financier aussi important. Pour qu'il puisse

¹⁰⁸ A une exception près : suite à l'impasse financière du crédit de campagne 1999/2000, le crédit de l'année 2000/2001 n'a pas été financé par le pool bancaire mais par les actionnaires de la CMDT et l'Etat.

devenir un acteur économique capable d'effectuer des opérations commerciales et gérer des financements de cette envergure, il faudrait qu'il soit accompagné et formé par la CMDT. Or, le GSCVM n'a été ni suffisamment préparé, ni suffisamment accompagné pour remplir sa nouvelle mission, ce qui fait conclure à Grain de Sel n°28 que : par "manque de volonté politique (...)" Tout s'est passé comme si ce transfert n'avait jamais été voulu par la société cotonnière et si, plutôt qu'à un transfert, on avait assisté à un abandon". En bout de chaîne, ce sont finalement les producteurs qui font les frais du manque de préparation et de maîtrise de ce processus.

Si, comme cela est envisagé, il apparaît pertinent que la filière cotonnière malienne associe largement les organisations de producteurs à la prise en charge de sa gestion, en relation avec la société cotonnière, en revanche, **il nous paraît moins évident que ces structures soient les récipiendaires idéales du transfert de l'ensemble des missions de développement rural** (qui sont satellitaires de la filière cotonnière, selon la conception de développement intégré chère à la CMDT). Pourtant, la CMDT, prisonnière de son modèle d'encadrement, ne semble pas envisager d'autres alternatives. Ainsi en témoigne le fait qu'elle n'a adhéré à la démarche de la « décentralisation » que bien tardivement et sans grande conviction, contrainte de suivre l'évolution institutionnelle.

Il s'avère donc que, même en tirant les leçons de la "crise des AV" (en améliorant en particulier les mécanismes de suivi et de contrôle,...), en prenant des mesures d'accompagnement permettant de renforcer leurs capacités, en leur transférant suffisamment de ressources financières, nous pensons que, à court ou moyen terme, **les structures villageoises s'avèrent incapables de se substituer intégralement aux agents de la CMDT pour assurer correctement l'ensemble des aspects de la mission de développement rural**. En la matière, c'est peut-être moins un problème de faisabilité technique (de nombreux ouvrages communautaires sont déjà correctement créés et gérés avec l'argent des AV), que de vocation et de légitimité. Il est à juste titre écrit dans le document CMDT d'auto-analyse 1995 que : "**les intérêts des AV s'orientent d'abord vers la production et la commercialisation du coton**", c'est-à-dire qu'elles ont vocation à défendre un intérêt bien plus professionnel et économique que communautaire. En effet, l'AV est loin de représenter les intérêts de l'ensemble des individus. Ainsi, ceux des femmes, des jeunes, des petits producteurs ou des bûcherons y sont sous-représentés. De ce fait, la structure AV est impropre à pouvoir agir au nom de l'ensemble de la communauté villageoise, par exemple, en matière de gestion des ressources naturelles. Si elles ont parfaitement démontré leur capacité d'autogestion de la filière cotonnière à la base et même celle de générer des revenus investis dans des réalisations communautaires, les OP cotonnières ne peuvent prendre en charge le développement rural dans son ensemble, notamment parce que celui-ci doit être coordonné et planifié à une échelle qui dépasse le cadre des OPA actuelles, limité au village. En bref, les groupements cotonniers ne sont pas encore capables d'assurer seuls le bon fonctionnement de la filière et n'ont ni la vocation ni les capacités de se substituer à la CMDT, c'est-à-dire de prendre en charge l'ensemble de l'encadrement du milieu rural.

Si ce n'est les OPA cotonnières, quelles pourraient être les autres structures récipiendaires des transferts des compétences de la CMDT ?

Dans le cadre incontournable de la décentralisation, on pense aux collectivités territoriales.

En effet, l'espace communal semble être mieux adapté à une coordination des actions de développement en général. La Décision n°0389/MDRE-SG du 18 juillet 2002 portant

désengagement de la CMDT des missions de service public dispose que : Art. 1 : « La CMDT est désengagée des missions de service public ci-après : ..., le développement local et la gestion des ressources naturelles. » et précise en son article 2 que : "la mission pré-citée (le développement local et la gestion des ressources naturelles) est désormais dévolue aux « collectivités territoriales décentralisées ». Le document CMDT-DTDR 2002 confirme que cette mission : " relève des autorités communales et des collectivités villageoises ".

Pour cela, l'Etat doit permettre le renforcement des capacités locales de gestion, ce qui passe aussi par une **meilleure utilisation et articulation des compétences existantes, par exemple, entre AV et conseil communal**. On a précédemment montré qu'en zone CMDT, les AV étaient largement impliquées dans la gestion des biens collectifs. Elles jouissent donc d'une certaine expérience et compétence en matière de gestion (de fonds, de matériels,...) et de savoir-faire. Nombre d'auteurs pensent que les AV ont constitué des laboratoires de la décentralisation, qu'elles lui ont largement "préparé le terrain". Ainsi, IRAM 1999 s'interroge sur les modalités de passer des contributions importantes réalisées dans le cadre des cotisations des AV aux impôts locaux des communes rurales. Pourtant, dans notre région d'étude, nous n'avons pas constaté de liens importants entre AV et commune. Chacun campe sur ses prérogatives, anciennes pour les AV, nouvelles pour les collectivités territoriales. L'attitude qui domine semble être l'ignorance réciproque dans un nouveau contexte de changement du champ de ces pouvoirs. Cette situation est dommageable, car, surtout dans le cas où des individus n'appartiennent pas conjointement à ces deux instances, les responsables des AV et autres groupements cotonniers auraient beaucoup à apprendre aux conseillers ruraux en matière de gestion des affaires communautaires. **Nous déplorons que les OPA ne semblent pas avoir été prises en compte dans le cadre du processus de décentralisation**. Nous pensons qu'il y a là **des compétences qui pourraient être transférées dans le cadre d'une collaboration institutionnalisée entre OPA et communes rurales**.

De plus, nous avons écrit que le coton pourrait constituer une des sources de financement du fonctionnement des jeunes collectivités territoriales. Néanmoins, dans ce domaine, certaines dérives sont à éviter. Ainsi, on doit éviter que les élus s'impliquent trop dans la gestion filière cotonnière, ce qui n'est pas compatible avec leurs rôles et qui pourrait même avoir des effets pervers, comme l'illustre l'exemple du Bénin. La désorganisation de la filière cotonnière béninoise consécutive à sa privatisation, couplée à la volonté d'affirmation du pouvoir des communes rurales, a eu des effets néfastes. La revue « Grain de Sel » n°28 de septembre 2004, p.22, montre comment les élus interfèrent négativement dans la filière : "mécontents de voir le coton produit sur leur territoire¹⁰⁹ partir vers des usines d'égrenage situées dans d'autres communes, certains maires ont pris des arrêtés obligeant les transporteurs à décharger le coton dans l'usine qu'ils désignaient, en faisant intervenir les forces de l'ordre." Ici, l'Etat et les syndicats de producteurs ne sont pas en mesure de jouer leurs rôles d'arbitre et d'encadrement pour le premier, d'information, de conseil et d'encadrement pour les seconds ; et les maires, mal informés, semblent se faire abuser ou corrompre par les égreneurs privés. En bref, les deux entités, OPA cotonnière et commune rurale, ont lieu d'être. Si elles ont tout intérêt à collaborer activement, **le transfert des compétences des AV aux communes rurales ne serait pas une bonne chose car nous avons montré qu'elles jouent des rôles et des fonctions distinctes**.

Y aurait-il encore d'autres récipiendaires potentiels de ces transferts ?

¹⁰⁹ Au Bénin, les communes perçoivent un impôt sur le coton égrené sur leur territoire.

Les services techniques de l'Etat,

En 2002, lorsque l'Etat dessaisit la CMDT de ses missions de développement rural, de gestion des ressources naturelles et d'encadrement des producteurs (hors système cotonnier) et en l'absence de transferts de compétences aux collectivités territoriales, **ce sont les services techniques de l'Etat qui prennent le relais de la CMDT**. Ainsi, en 2002, les projets de développement ne se rapportant pas directement à la filière cotonnière passent brutalement de la tutelle de la CMDT à celle des directions du Ministère de l'agriculture. C'est ainsi qu'une Décision de juillet 2002 fait passer, sans information préalable des différents bailleurs de fonds, la tutelle du PAE Kita de la CMDT à la DNAER (Direction Nationale de l'Aménagement et de l'Équipement Rural) représentée au niveau du Cercle par le SLACAER. Ce dernier se trouve alors subitement chargé de l'impossible tâche de remplacer immédiatement la CMDT dans ses actions de développement, alors qu'il ne dispose absolument pas des moyens (humains, logistiques¹¹⁰, financiers) nécessaires pour assumer cette vaste mission. Un cadre du SLACAER de Kita nous confirme : « Avant, la CMDT faisait tout, c'était presque le seul service public, aujourd'hui on doit la remplacer, mais on n'a pas de moyens... ».

Les projets de développement, comme le PAE Kita ou le PNUD-BIT.

Nous montrerons au chapitre suivant comment ils tentent de préparer les OP et les collectivités territoriales à recevoir et assumer correctement ces compétences. S'ils opèrent des actions pilotes marginales qui, dans le cadre de démarches expérimentales, ont fait la preuve de leur efficacité et peuvent espérer inspirer les décideurs, en revanche, ils ne peuvent nullement se substituer à une stratégie globale élaborée et mise en œuvre par l'Etat.

En 2002, la CMDT est dessaisie des missions agricoles hors système coton, de développement rural et de gestion des ressources naturelles. Mais à qui sont-elles transférées ? En matière de gestion de la filière cotonnière à la base, pour l'Etat et la CMDT, ce sont les OPA qui doivent constituer leurs nouveaux interlocuteurs et gérer l'ensemble de la filière cotonnière à la base. Si cette évolution s'inscrit clairement dans la continuité de la stratégie d'autopromotion et de transfert de compétences développée par la CMDT depuis trente ans, en revanche, on a mis en évidence que, vu la brutalité de ces transferts de compétences, ces OPA ne sont pas prêtes à relayer immédiatement la CMDT de manière satisfaisante pour les producteurs.

Depuis 2003, nous sommes dans une période transitoire ambiguë où l'encadrement CMDT se désengage sans qu'aucune autre structure ne soit en mesure de prendre la relève de sa mission de développement au niveau de l'ensemble de l'espace rural. A l'exception du renouvellement du protocole de collaboration autour des forêts classées, il n'y a eu de transfert de compétences (connaissances techniques, comptabilité, gestion,...) de la CMDT, à l'endroit ni du SLACAER, ni des autres services techniques de l'Etat (qui n'en ont pas les moyens), ni des OP (en dehors de sa stratégie interne précédemment décrite), ni aux collectivités territoriales. Nous ne pouvons que déplorer que le désengagement de la CMDT n'ait pas fait l'objet de mesures d'accompagnement institutionnalisées et donc d'aucun "passage de relais" sur le terrain. En effet, il n'existe pas de passerelles fonctionnelles de compétences entre les OPA et les collectivités territoriales. Pourtant, nous sommes convaincu que les collectivités territoriales, assistées et accompagnées par les OP et les services techniques de l'Etat, ont un rôle central à jouer dans ce

¹¹⁰ En 2003, le SLACAER ne disposait pas de voitures en état de marche, pas de téléphone, etc...

processus de transfert des compétences en gestion de la filière cotonnière de la CMDT vers les populations locales structurées. Mais, ni le Gouvernement semblant prendre des décisions précipitées par les IFI, ni la CMDT, prisonnière de sa vision interne d'encadrement du développement, n'ont su associer ces deux autres catégories d'acteurs dans un processus de transfert réfléchi et préparé.

Si l'on s'éloigne des seules compétences en gestion de la filière cotonnière pour réfléchir au niveau de l'ensemble des compétences en développement rural et plus particulièrement au domaine de la gestion des ressources naturelles, on peut se demander si le processus de transfert de compétences en direction des collectivités territoriales fait l'objet de davantage de préparation et d'accompagnement par l'Etat. Les textes généraux de la décentralisation donnent clairement aux collectivités territoriales la compétence de gérer les ressources naturelles (mais quelles ressources naturelles et sur quel territoire précis ?). En l'absence de décrets explicites de transferts, ce sont les services techniques de l'Etat qui continuent à gérer l'exploitation des ressources naturelles. On perçoit déjà que la situation est ambiguë. Est-ce transitoire ? Est-ce voulu ? Comment peut et doit se dérouler le transfert de compétences en gestion des ressources naturelles aux communes rurales ? C'est à ces questions centrales que nous devons apporter des réponses claires dans les chapitres suivants, en commençant par étudier le cadre institutionnel et législatif de cette problématique.

CHAPITRE 15 :

LE CADRE LEGAL DES TRANSFERTS

A une question ouverte sur les conditions qui permettraient aux communes rurales d'améliorer la gestion des ressources naturelles, 47 % des personnes que nous avons interrogées évoquent : « le transfert des domaines et/ou des compétences sur le foncier et/ou les ressources naturelles ». Nous avons montré que, même si la gestion des ressources naturelles est liée à celle du foncier qui les supporte, en terme d'instances et de règles, le foncier et les ressources naturelles font le plus souvent l'objet de droits distincts. Par conséquent, pour être précis, nous devons distinguer conceptuellement la problématique du transfert des domaines fonciers (qui peut comprendre celle des ressources naturelles), de la problématique du transfert des compétences en gestion foncière et, surtout, en gestion des ressources naturelles, de l'Etat aux collectivités territoriales.

LE TRANSFERT DES DOMAINES FONCIERS

Il pose l'épineuse question de la constitution du foncier des collectivités territoriales. La décentralisation de la maîtrise foncière constitue un enjeu éminemment politique et économique. Il était déjà écrit dans le rapport de la rencontre régionale de Ségou (page 110) sur la gestion des terroirs sahéliens qui s'est déroulée du 21 au 25 mai 1989, dans lequel est écrit que : " Les mesures politiques les plus efficaces sont les transferts de la propriété des terres de l'Etat aux communautés villageoises,..." Rappelons, à ce niveau, que l'Etat n'est qu'un propriétaire éminemment théorique, les prérogatives de gestion foncière ayant toujours été détenues par les encadrements paysans. Nos propos dans ce présent chapitre se placent volontairement dans une vision légaliste de l'étude de ces transferts.

Auparavant, pour bien appréhender les termes que nous employons à propos des domaines fonciers, il convient de différencier, sur un plan juridique malien, les domaines suivants :

- domaine public de l'Etat : il couvre l'essentiel du territoire national. C'est *a priori* l'ensemble du territoire national, à l'exclusion des domaines suivants :
- domaine privé de l'Etat : terrains immatriculés au nom de l'Etat. Exemple : les forêts classées,
- domaine privé des collectivités territoriales : terrains immatriculés au nom de la collectivité territoriale (rare),
- domaine des collectivités territoriales : terrains expressément transférés ou cédés par l'Etat (rare),
- domaine privé immatriculé au nom de particuliers : essentiellement en zone urbaine.

- Quant au « domaine paysan » dont parlent certains auteurs, il n'existe pas en tant que tel. Il s'agit donc des autres domaines et en particulier du domaine de l'Etat.

Le cadre juridique malien prévoit-il le transfert de domaines ?

Si oui, selon quelles modalités ? Cette disposition est-elle automatique et contraignante ?

La Loi-cadre n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la Loi n°96-056 du 16 octobre 1996 dispose, en son article 12, que : "L'Etat peut affecter ou céder à une collectivité à titre onéreux ou gratuit des biens de son domaine privé se trouvant dans le ressort territorial de celle-ci."

Outre le Code des collectivités territoriales (Loi N°95-034 du 12 avril 1995) et la Loi N°93-008 *op. cit.*, c'est la Loi N°96-050 du 16 octobre 1996 portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales qui constitue la loi-cadre en ce domaine. En voici quelques extraits : « Article 1 : Le domaine des collectivités territoriales comprend un domaine public et un domaine privé. Le domaine des collectivités territoriales se compose de l'ensemble des biens meubles et immeubles acquis à titre onéreux ou gratuit par lesdites collectivités territoriales ou attribués à celles-ci par la loi. » Cet article confirme l'article n°238 de la Loi N°95-034 portant Code des collectivités territoriales au Mali. L'article 6 précise que leur domaine public immobilier se décompose en un domaine public naturel et un domaine public artificiel. Article 7 (de la loi N°96-050) : " Le domaine public naturel des collectivités territoriales comprend toutes les dépendances du domaine public naturel¹¹¹ de l'Etat telles que définies par la législation en vigueur, situées sur le territoire des dites collectivités territoriales et dont l'Etat a transféré la conservation et la gestion à celles-ci. (...)". L'article 9 de la loi N°96-050 dispose que le domaine privé immobilier des collectivités territoriales comprend les terres (immatriculées ou non) ainsi que les biens meubles affectés ou cédés par l'Etat. Il peut se composer de trois catégories de terres :

- les terres immatriculées du domaine privé de l'Etat cédées par celui-ci à titre onéreux ou gratuit,
- les terres non immatriculées situées dans les limites des collectivités territoriales, affectées ou cédées à celles-ci par l'Etat en fonction de l'intérêt régional, de cercle ou communal,
- les biens immeubles acquis à titre onéreux ou gratuit ou affecté par l'Etat.

Outre cette Loi N° 96-050, d'autres dispositions juridiques sectorielles s'inscrivent dans le même esprit :

Ainsi, la Loi n°95-004 AN/RM fixant les conditions de gestion des ressources forestières dispose, en son article 51, que : « Le domaine forestier des collectivités territoriales décentralisées comprend :

- les forêts naturelles, les reboisements et les périmètres de protection, classés (par un acte de classement) en leur nom ;
- le domaine forestier protégé immatriculé au nom de ces collectivités ».

ROCHEGUDE A., 2003 commente : « la forêt ne peut en aucun cas être présumée dépendre de la collectivité, sauf si l'administration compétente, en application de la loi, a fait procéder au classement du terrain au nom de celle-ci. »

La Loi n°95-031 du 17 février 1995, fixant les conditions de gestion de la faune sauvage et de son habitat, dispose, en son article 31, que : « Le domaine faunique des collectivités territoriales

¹¹¹ Il en cite ensuite quelques-unes : forêts, cours d'eau, carrières, lacs, étangs, nappes d'eau souterraines, périmètres de protection,...

décentralisées comprend : les zones d'intérêt cynégétique, les ranches de gibier et les zones amodiées, qui leur sont concédés conformément à la législation en vigueur ».

La Loi n°95-032/AN-RM du 20 mars 1995 fixant les conditions de gestion de la pêche et de la pisciculture dispose, en son article 14, que : « Le domaine piscicole des collectivités territoriales décentralisées comprend les aménagements hydrauliques et piscicoles qu'elles réalisent sur leur territoire ainsi que les eaux publiques qui leur sont concédées par l'Etat. »

Enfin, la Loi N°01-004 du 27 février 2001 portant Charte pastorale en République du Mali dispose, en son article 52, que : « Les pistes pastorales font partie du domaine public de l'Etat ou de celui des collectivités territoriales et elles doivent y être classées ».

En bref, il ressort de l'étude du cadre légal de la décentralisation que **l'Etat demeure a priori propriétaire de l'ensemble du domaine foncier national. Si le transfert des domaines de l'Etat aux collectivités territoriales est prévu de manière expresse, en revanche, il ne revêt pas un caractère obligatoire, c'est-à-dire qu'il n'est prévu aucune systématisation globale de ce mouvement.** Chaque transfert de domaine doit donc se négocier **au cas par cas. Ne peut relever du domaine d'une collectivité territoriale que le foncier qui a été officiellement demandé par la voie administrative, "concédé" par l'Etat puis "classé" en son nom.** En matière de transfert des domaines aux collectivités territoriales, le cadre juridique de la décentralisation n'apporte donc pas de changements majeurs par rapport aux textes préexistants qui prévoient déjà cette possibilité.

Si le cadre juridique ne contraint pas l'Etat à réaliser le transfert de domaines, on peut penser que, en dehors de la pression extérieure des organismes internationaux de développement, il ne le réalisera que s'il est convaincu qu'il y va de son intérêt. Or, nous montrons que le Gouvernement ne semble pas persuadé de la nécessité de ces transferts. Par conséquent, tout porte à croire que l'Etat ne souhaite pas mettre fin à sa « présomption de domanialité¹¹² ». A ce propos, ROCHEGUDE, A., in LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B, écrit : " En dépit de toutes les apparences, l'Etat tente partout de garder le contrôle de la terre, directement ou indirectement, même lorsque les collectivités locales sont pleinement autonomes", comme c'est le cas au Mali.

Si le cadre juridique légal prévoit la possibilité pour les collectivités territoriales de se constituer un patrimoine foncier, les obstacles à cette réalisation pratique sont nombreux :

- Certains textes conditionnent tout transfert du domaine de l'Etat au transfert préalable des compétences en gestion de ces domaines. Par exemple, l'article n°7 de la Loi N°96-050 dont nous venons de retranscrire un extrait pourrait être intéressant car il établit qu'un domaine foncier particulier dont l'Etat a transféré les compétences en gestion à la collectivité territoriale devient alors « domaine public naturel » de la collectivité territoriale. Cependant, son application est rendue quasi nulle car, comme on le montrera, l'Etat ne semble pas non plus disposé à transférer ses compétences en gestion.

- En l'absence de transfert systématique prévu, pour que des transferts puissent se réaliser des domaines fonciers (privés et publics) de l'Etat vers celui des collectivités territoriales, il faut impérativement que les élus de collectivités territoriales le demandent avec force, ce qui n'est pas le cas.

- Rappelons que le cadre juridique malien s'inscrit toujours dans une logique d'enregistrement. De ce fait, pour être classées au nom de la collectivité territoriale, il faut obligatoirement que les

¹¹² Expression relevée notamment chez A. ROCHEGUDE, 1998.

terres du domaine de l'Etat passent préalablement par la procédure de l'immatriculation et l'attribution par l'Etat d'un titre foncier. Ainsi, le Code domanial et foncier (Ordonnance N°00-027/P-RM du 22 mars 2000) dispose, en son article 75 que : " L'immatriculation est obligatoire avant toute attribution de terres par l'État. Toutefois les terrains ruraux peuvent être attribués sous forme de concession rurale sans immatriculation préalable. Celle-ci interviendra obligatoirement lors de la transformation de la concession rurale en titre foncier." Son article 274 ajoute : (...) "Lorsque la concession provisoire aura été consentie à une collectivité territoriale, celle-ci devra demander la cession à titre de dotation. Ces opérations ne seront effectuées qu'après l'immatriculation des terrains concernés." On constate que très **rares sont aujourd'hui les communes rurales maliennes qui possèdent leur domaine foncier**. Dans notre région d'étude, nous n'avons relevé aucun cas de terres rurales immatriculées (titre foncier), ni même "concedées" par l'Etat "à titre onéreux ou gratuit". Cela est tout à fait compréhensible puisque plusieurs obstacles s'opposent à l'immatriculation des terres rurales :

D'une part, la procédure d'immatriculation est longue et surtout délicate à réaliser, car elle procède d'une logique d'enregistrement des droits fonciers qui s'appuie sur le droit occidental romain. Cette logique heurte les réalités rurales et se révèle souvent génératrice de revendications et de conflits.

D'autre part, elle est très coûteuse. Considéré le manque de ressources financières dont souffrent les communes rurales, on imagine mal une commune rurale dépenser une part importante de ses maigres ressources dans l' "achat" d'un terrain à l'Etat, alors qu'elle le considère déjà comme étant le sien puisqu'elle y jouit d'un droit d'usage de fait. Cela apparaîtrait aux élus, et surtout à leur électeurat, comme un vain investissement. La pertinence de cet enregistrement dans le droit positif n'apparaît pas du tout évidente aux ruraux puisque, comme on l'a démontré précédemment dans cet ouvrage, ce sont les droits "paysans" qui régissent quotidiennement l'utilisation des espaces ruraux. Ainsi, les investissements actuellement réalisés par la commune rurale de Tambaga (siège de la mairie, école,...) sont réalisés sur un foncier domanial sur lequel elle ne dispose au mieux que d'un droit d'usage : un permis de construire et, plus rarement encore, une lettre d'attribution ou un permis d'occuper. Seules les communes urbaines et les communes rurales périurbaines peuvent, en raison des importantes spéculations foncières et immobilières liées à leur fort dynamisme démographique, percevoir un intérêt objectif à se rendre officiellement propriétaire de terres par la procédure d'immatriculation (titre foncier).

En résumé, pour se constituer un capital foncier, non seulement la collectivité territoriale devrait demander puis acheter « ses » terrains à l'Etat, mais, en plus, elle devrait, au préalable, prendre à sa charge les frais inhérents à la procédure d'immatriculation. Pire encore, le Code domanial et foncier (Ordonnance N° 00-027/P-RM du 22 mars 2000) prévoit, en son article 47, que : " Lorsque l'Etat veut disposer de terrains en vue de leur attribution à une collectivité territoriale, l'indemnisation des détenteurs des droits coutumiers est à la charge de celle-ci." Or, les communes rurales ne peuvent aucunement assumer cette charge, non seulement financière, mais surtout sociale ; en raison, d'une part, des perturbations sociales considérables que pourrait engendrer la purge ou la requalification des droits fonciers paysans et, d'autre part, des liens unissant les élus à leurs concitoyens, ce qui rend pratiquement inapplicable cette disposition, et par là, tout transfert de domaines fonciers de l'Etat aux collectivités territoriales.

ROCHEGUDE, A., 1998 pointe deux autres raisons :

- Pour que l'Etat puisse transférer un domaine à une collectivité territoriale, il faudrait que soit, au préalable, précisément défini l'objet du transfert et donc ses limites. Or, on a souligné que les collectivités territoriales ne sont pas définies territorialement, ce qui constitue indéniablement un frein au transfert massif de domaines aux collectivités territoriales. ROCHEGUDE, A., 1998

écrit que : "Ne pas donner de patrimoine aux collectivités territoriales ou ne pas le définir précisément permet à l'Etat de garder son pouvoir sur le foncier et donc sur l'espace national." Il l'interprète comme un signe de la réticence "à laisser se constituer des contre-pouvoirs", ce qu'il juge paradoxal dans la mesure où : " la décentralisation repose (...) sur une remise en cause de l'Etat ".

• Enfin, ROCHEGUDE, A., 1998 fait remarquer que : " les lois sur l'organisation administrative sont soigneusement dissociées de celles qui gèrent la terre et les ressources ". BARRIERE, O., 1995 fait le même constat en matière forestière : "il demeure extrêmement regrettable de mettre au point une législation forestière sans avoir au préalable bâti un système foncier opportun". En effet, peu de textes font le lien entre la décentralisation et la gestion des ressources naturelles, ce qui, pour ROCHEGUDE, A, 1998, peut aussi être interprété comme une action délibérée de maintenir un certain flou. En bref, ne pas clarifier ni préciser le cadre juridique des transferts permettrait de maintenir un *statu quo* dans lequel l'Etat continuerait de tirer les ficelles du jeu foncier. **Plus que d'une action délibérée de l'Etat pour freiner le processus des transferts, nous pensons qu'il s'agit plutôt d'une incapacité à transférer, liée au manque de clarification des limites des collectivités territoriales et, au-delà, de la question foncière en général.** En effet, il peut apparaître difficile de transférer ce que l'on ne peut définir et délimiter précisément.

Le transfert du foncier de l'Etat aux collectivités locales n'est donc pas fait, sauf sur les biens propres des communes, ce qui représente bien peu de choses. En revanche, certaines compétences semblent avoir déjà été transférées aux collectivités territoriales.

LE TRANSFERT DES COMPETENCES

Selon MDRI 1998, il est la "traduction essentielle de la décentralisation". Le transfert de compétences est effectivement le point-clé de la décentralisation. Sans dévolution, la décentralisation serait vide de sens. La stratégie des transferts de compétences élaborée par la Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles (MDRI) en 1997 lie indistinctement la décentralisation aux transferts de compétences par l'énonciation du principe d'effectivité. Pour KASSIBO, B., 2001, "Le transfert de pouvoirs et de ressources du pouvoir central aux autorités représentatives et responsables envers les communautés de base, est la condition essentielle de réalisation de la décentralisation démocratique." DICKO A.K. et DJIRE M., 2006 renchérisse : « Affirmer que sans transfert de compétence, il n'y a pas de décentralisation constitue incontestablement un truisme. En effet, le concept même de décentralisation repose sur le transfert de certaines compétences de l'Etat à des entités territoriales ». Ces auteurs poursuivent que : « un des nœuds gordiens de la décentralisation au Mali semble être justement la détermination du rythme, du contenu et des modalités de transfert des compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales. » Après avoir brossé l'état d'avancement des transferts de compétences en général dans le cadre de la décentralisation malienne, nous étudierons les cas particuliers des transferts de compétences en gestion foncière et en gestion des ressources naturelles.

L'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie de transfert des compétences

Le Ministère du Développement Rural établit, à partir du SDDR (Schéma Directeur du Développement Rural) de 1991, une liste de huit domaines¹¹³ transférables, dont la « gestion des ressources naturelles ». On peut relever au passage que c'est alors la « société civile » et non les collectivités territoriales qui y sont désignées comme récipiendaires.

Après un processus de négociation avec les départements concernés, la MDRI produit en 1997 un document stratégique intitulé « La stratégie des transferts de compétences » dégagant quelques principes directeurs devant guider la mise en œuvre de ces transferts :

- la concomitance des transferts des compétences et des ressources,
- l'exclusivité des transferts : c'est-à-dire que ceux-ci ne peuvent se réaliser qu'en direction des collectivités territoriales et que ces dernières jouiront d'un droit de gestion exclusif sur ces compétences,
- la globalité des transferts. Elle signifie que chaque domaine de compétence est attribué en totalité à une seule collectivité, soit la Commune, soit le Cercle soit la Région, afin d'éviter que l'intervention de plusieurs collectivités dans une seule matière occasionne des problèmes de coordination et d'imputabilité,
- l'effectivité de la décentralisation (conférée par le transfert de compétences),
- la progressivité dans le transfert de compétences. C'est, sinon l'aspect le plus important, du moins le plus polémique. Se fondant sur le constat que les collectivités ne seront pas en mesure d'exercer simultanément et immédiatement l'ensemble des compétences qui leur sont reconnues et attribuées par la loi, ce principe consiste à organiser les transferts

¹¹³ Y figure, outre les aspects de santé animale, la « vulgarisation agricole » et l' « appui-conseil aux sociétés coopératives ».

de compétences de manière continue et progressive.

La stratégie des transferts de compétences élaborée en 1997 par la MDRI insiste notamment sur l'évaluation de la capacité technique et financière de la collectivité à « prendre en charge les compétences dévolues et à mettre en place les instruments et les actions permettant d'améliorer et d'atteindre cette capacité indispensable pour un exercice effectif du pouvoir local. », c'est-à-dire, sur la notion de progressivité et de transfert modulé. Ainsi, toujours selon le document stratégique de la MDRI 1997, " La mise en œuvre des transferts devra être subordonnée à la capacité des communes à assumer les compétences qui leur sont transférées." Cette démarche est destinée à permettre aux collectivités de s'approprier les compétences transférées dans les meilleures conditions de réussite. Cette **"progressivité" possède l'avantage de permettre une construction étalée dans le temps de l'entité communale par acquisition modulée de compétences.** Pour DICKO et DJIRE, 2006 : « Le terme progressivité renvoie à l'idée de gradualité, de proportionnalité et, comprise comme telle, ouvre aux acteurs du transfert un champ illimité de possibilités d'actions dans le cadre d'un partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales. » COULIBALY, C, 2004 confirme : " cette dévolution, il faut la préparer en y accordant le temps nécessaire et une formation de tous les acteurs selon leurs besoins". Depuis les années 1990, certains sont partisans de transferts de mêmes niveaux de compétences réalisés simultanément sur l'ensemble du territoire national, alors que d'autres prônent la dévolution modulée de prérogatives à des commune-tests. Le quotidien malien "L'Essor" du 19/05/2003 confirme : "Quant au transfert des compétences, le Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL) envisage de mettre en place une commission qui déterminera les communes qui sont prêtes, au lieu d'un transfert général." Oumar BATHILY, maire de Mopti, lors de la sixième édition de la journée des communes de Novembre 2005, demande que les compétences soient transférées de manière modulée sur le territoire : " Pourquoi, s'interroge-t-il, ne pas commencer à transférer progressivement les compétences à ces communes qui sont prêtes et disposées à assumer cette responsabilité ? "¹¹⁴ Mais cette opinion ne fait pas l'unanimité. Pourtant, la situation actuelle de la mise en œuvre de la décentralisation au Mali pourrait plaider pour cette approche différenciée du transfert de compétences. En effet, d'une part, sur le plan méthodologique comme sur le plan pratique, certains secteurs sont plus avancés que d'autres, c'est-à-dire sont plus ou moins en mesure d'être gérés par les collectivités territoriales, comme on le montre ci-après avec le cas particulier du secteur de l'hydraulique. D'autre part, les collectivités territoriales ont une aptitude différenciée à la dévolution, c'est-à-dire que, selon les cas et les lieux, elles sont plus ou moins prêtes à recevoir et donc à exercer les compétences qui leur sont transférées par l'Etat. **Les transferts pourraient donc être différenciés à la fois sur le plan thématique et géographique pour transférer d'abord les compétences les plus aptes à être immédiatement gérées aux collectivités territoriales qui se trouvent déjà en capacité de les assurer.** Rétrospectivement, nous pensons que certaines tâches auraient été mieux réalisées si elles n'avaient été que progressivement transférées aux élus. Ainsi, en matière de perception d'impôts, nous mettons en évidence que la neutralité, en terme d'inscription sociale, et la capacité d'user de la contrainte des Sous-préfets constituaient un certain gage d'efficacité. En effet, au vu du manque d'efficacité dont ont fait preuve beaucoup d'élus du premier mandat en matière de recouvrement des impôts communaux, nous pensons qu'il aurait mieux valu transférer cette compétence de manière modulée, en laissant formellement cette prérogative aux Sous-préfets, au moins durant le premier mandat. Ainsi décrit, le principe de progressivité apparaît très positif, car il laisse une marge d'appréciation à l'Etat, et permet d'ajuster, d'avancer dans ces transferts au fur et à mesure que les différentes collectivités territoriales s'en montrent capables. Néanmoins, il requiert une

¹¹⁴ propos rapportés par le quotidien L'essor n°15583 du 21/11/2005

attitude responsable, honnête et volontaire de la part de l'Etat, afin que le principe de progressivité ne puisse pas être utilisé par certains détracteurs de la dévolution pour retarder le processus de transferts.

Le document stratégique MDRI 1997 retient deux types de transfert :

- Le premier porte sur des « compétences générales ».

L'exercice de ces compétences ne requiert pas de modalités particulières de transfert. Le transfert des compétences obligatoires est dit "automatique". La commune dispose de **compétences d'administration générale** qui demeurent comprises dans les limites autorisées par la loi et dans le cadre exclusif de l'intérêt de la commune. Ces compétences se rattachent, par définition, au statut d'autorité décentralisée. Elles découlent de la mission et de la responsabilité de ces collectivités territoriales en matière de développement et d'aménagement du territoire. Les compétences d'administration générale transférées aux communes rurales à la fin de l'année 1999 sont les suivantes : l'état civil¹¹⁵, le recensement, la réglementation de police administrative, la police judiciaire, l'hygiène publique et l'assainissement, la voirie, les archives et la documentation, l'action sociale et culturelle, le développement économique, la fixation des taux des impôts et taxes, les dons et legs, les emprunts, les garanties d'emprunts et les prises de participation, l'élaboration, le vote et l'exécution du budget et des comptes communaux, la création et la gestion des services et organismes particuliers, l'élaboration et l'exécution du programme de développement de la commune, l'élaboration et la mise en œuvre du plan d'aménagement du territoire, l'aménagement du territoire et l'urbanisme, l'exploitation et la **gestion des ressources naturelles**.

- Le second type de transfert porte sur des « compétences spécifiques ».

Il concerne des secteurs particuliers comme l'éducation, la santé, l'hydraulique et la gestion des ressources naturelles. Soulignons que la gestion des ressources naturelles, d'abord citée comme une compétence générale, sera ensuite considérée et traitée par l'Etat comme une compétence spécifique. Cette dernière catégorie de transfert, de loin la plus importante, s'avère aussi la plus délicate à impulser, tant dans sa conception que dans sa mise en œuvre. En raison de la complexité des matières concernées, elle nécessite un transfert modulé, articulé autour de l'identification du volume de compétences transférables, le niveau de collectivité pertinent (pour les compétences partagées), l'édition d'actes réglementaires sur les compensations financières, le patrimoine meuble et immeuble affecté par le transfert et enfin, la réalisation d'activités opérationnelles de responsabilisation des acteurs décentralisés : passation de service, procès-verbaux de remise, etc.

La MDRI procède alors à une première esquisse de ces compétences spécifiques transférables pour une dizaine de départements ministériels : éducation de base, santé, hydraulique et énergie, urbanisme et habitat, développement rural et environnement, etc. **Les domaines de l'éducation, de la santé, de l'eau et de la gestion des ressources naturelles sont ciblés comme constituant le premier ensemble de compétences spécifiques à transférer.** Le premier atelier national sur le transfert des compétences et des ressources qui se tient ensuite à Bamako les 1 et 2 Juin 2000,

¹¹⁵ Le transfert de compétences d' « état civil », par la plus grande proximité qu'il procure, est régulièrement cité par les personnes que nous avons interrogées comme étant un des changements les plus appréciés de la réforme de décentralisation communale.

entérine le choix de trois domaines de compétences (éducation, santé et hydraulique), écartant la gestion des ressources naturelles du premier lot de transfert.

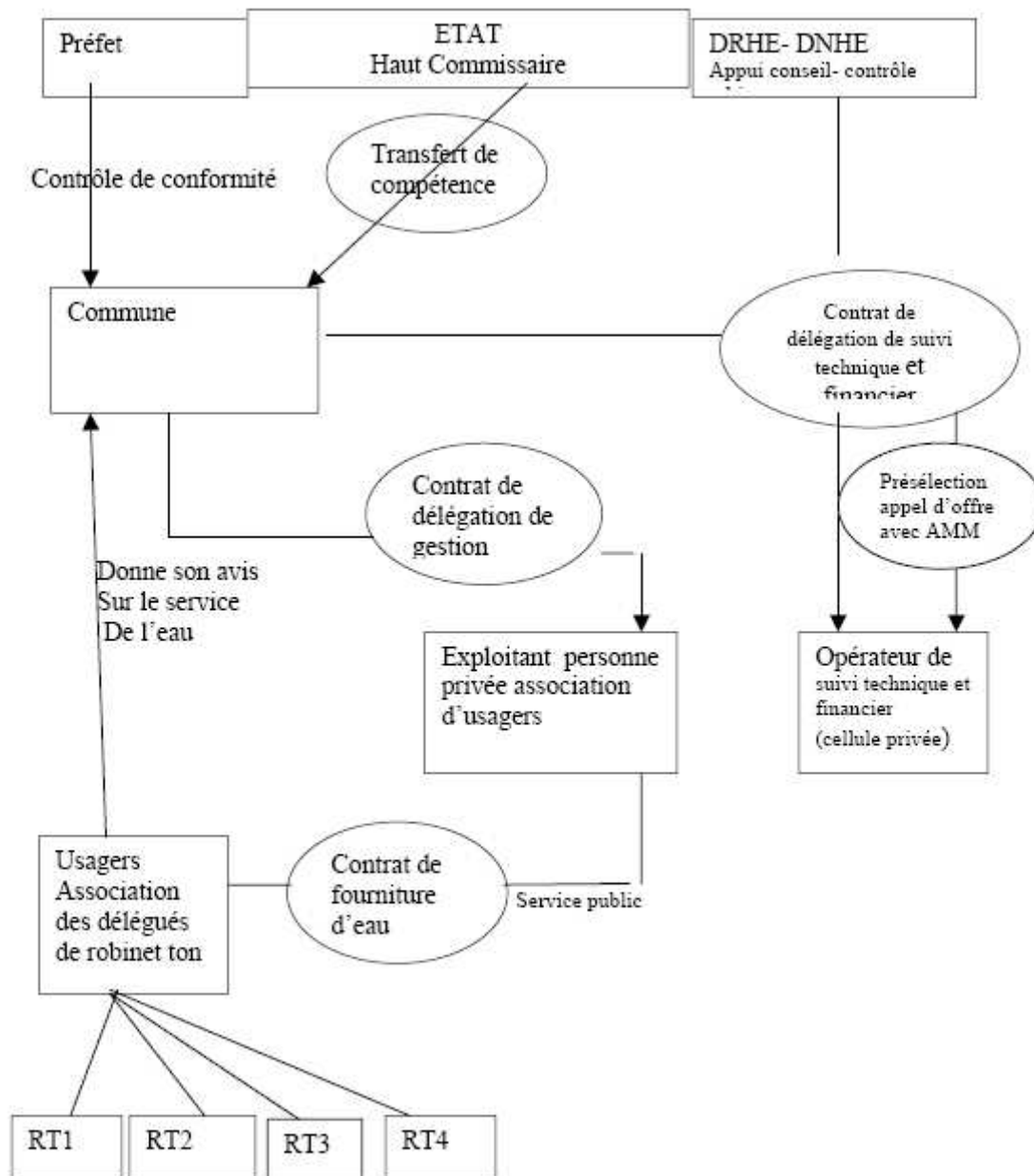
Suite à cet atelier national, le MATCL met en place un groupe de travail piloté par la DNCT sur le transfert des compétences. Ses travaux débouchent sur trois propositions de décrets de transfert. Les décrets de transfert de ces trois premiers domaines de compétences sont finalement adoptés le 04 juin 2002. Il s'agit des :

- Décret n°02-313 /P-RM du 04 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'éducation ;
- Décret n°02-314 /P-RM du 04 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales des niveaux commune et cercle en matière de santé ;
- Décret n°02-315 /P-RM du 04 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'hydraulique rurale et urbaine.

Le secteur actuellement le plus opérationnel en matière de prise en charge de la gestion au niveau des collectivités territoriales est certainement celui de l'Hydraulique¹¹⁶. Cela tient notamment à des raisons inhérentes aux caractéristiques sectorielles et à l'appui conséquent de la coopération française dans ce domaine. En effet, le secteur de l'hydraulique dispose d'une démarche méthodologique élaborée et testée sur un échantillon de communes rurales entre 2000 et 2002. La Direction Nationale de l'Hydraulique et de l'Eau (DNHE) mène des tests de transfert de compétences dans les régions de Koulikoro et de Sikasso, produit des outils d'aide à la prise de décision, élabore des conventions, des cahiers des charges et des guides méthodologiques dans le cadre de la délégation de gestion de service public concernant les points d'eau. Anticipant et préparant le décret, c'est dès le début de l'année 2002 qu'elle établit son propre schéma de transfert de compétences. Il est reproduit ci-après.

¹¹⁶ Précisons que ce transfert ne concerne que l'alimentation en eau potable (AEP).

Schéma de transfert de compétences en Hydraulique.



RT= Robinet Ton (association informelle de 30 familles environ)

Schéma n°10 : le transfert de compétences en hydraulique villageoise (AEP). Source : CADIS 2003.

Il y apparaît déjà clairement l'obligation de délégation de gestion de la ressource de la collectivité territoriale à une association.

Toutefois, les problèmes et manquements relatifs à ces trois domaines transférés sont nombreux, comme le met en évidence l'étude de CADIS 2003. Cette dernière évalue les transferts des trois compétences transférées en juin 2002 et élabore un schéma opérationnel de transfert de ces compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités territoriales.

TABLEAU SYNOPTIQUE DU SCHEMA OPERATIONNEL DE TRANSFERT DES COMPETENCES

Le tableau synoptique comme son nom l'indique, permet de réunir d'une part dans le même cadre, l'ensemble des opérations, des procédures et des mécanismes qu'implique le transfert de compétence et d'établir d'autre part, les relations fonctionnelles entre les différentes opérations.

Il est la synthèse du schéma opérationnel de transfert de compétences dont les opérations ainsi que les étapes et les procédures de leur mise en œuvre sont décrites ci-dessus.

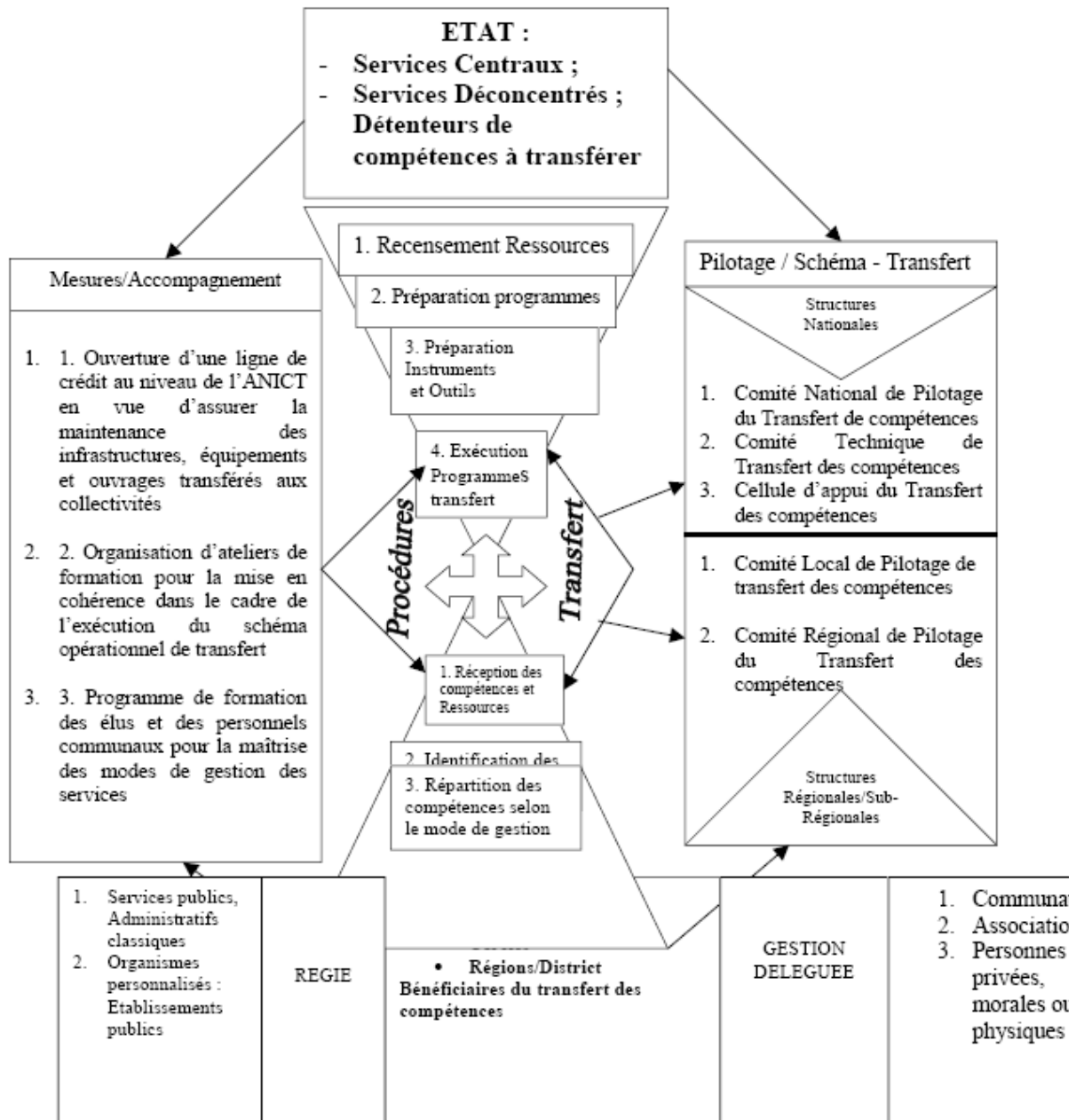


Schéma n°11 : Schéma opérationnel de transfert de compétences établi en 2003. Source : CADIS, 2003.

Ce schéma propose, outre le renforcement des compétences des élus et des agents de l'Etat, la création *ex ante* d'organes de pilotage à différentes échelles, ainsi qu'un chronogramme de mise en œuvre sur la période 2003-2006. Le schéma opérationnel du transfert de compétences finalement retenu l'année suivante (2004) par le MATCL lui préfère l'utilisation des organes de concertation existants au sein du dispositif technique de la décentralisation : CRO, CLO, etc. Ce

schéma opérationnel de transfert de compétences aux collectivités territoriales place l'Etat face à ses responsabilités de maître d'ouvrage. C'est ainsi qu'est créée, au niveau national, une commission interministérielle siégeant auprès de la primature. Celle-ci décide des orientations et des arbitrages tandis qu'un comité technique est chargé, sous la responsabilité du MATCL, de valider les programmes des différents départements et d'établir le chronogramme des opérations de transfert. En principe, chaque département devrait constituer en son sein une cellule d'appui au transfert de compétences travaillant sur trois axes :

- identification/recensement des ressources humaines, matérielles et financières ;
- concertations avec les acteurs ;
- élaboration des actes/suivi évaluation.

Le transfert doit pouvoir être conduit de manière transparente à travers le Comité National d'Orientation, les Comités Régionaux d'Orientation (CRO) et les Comités Locaux d'Orientation (CLO), qui deviendraient ainsi les véritables maîtres d'oeuvre de la décentralisation. Les CLO deviennent alors les organes d'exécution sur lesquels s'appuient des programmes de décentralisation, comme le PADDER (Projet d'appui à la décentralisation et au développement économique régional) financé à partir de 2008 par le Fond Africain de Développement à hauteur de 7,4 milliards de F.CFA.

A l'échelle régionale et locale, les CRO présidés par le Gouverneur et les CLO présidés par les Préfets, assurent la prise des différents actes de transfert ainsi que le suivi de la mise en oeuvre. Il prévoit aussi que ce transfert soit lié à une redéfinition du partage des rôles entre les services extérieurs de l'Etat, les collectivités et les habitants organisés.

Le MATCL organise du 18 au 21 Octobre 2004 un deuxième atelier national sur le transfert de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales, qui rassemble plus de deux cents participants venus de tous horizons, afin d'aboutir à un « schéma national pratique de transfert de compétences » assorti d'un plan d'action et d'un chronogramme de mise en oeuvre reproduit à la page suivante.

N
A
T
I
O
N
A
L

L

R
E
G
I
O
N
A
L

L
O
C
A
L

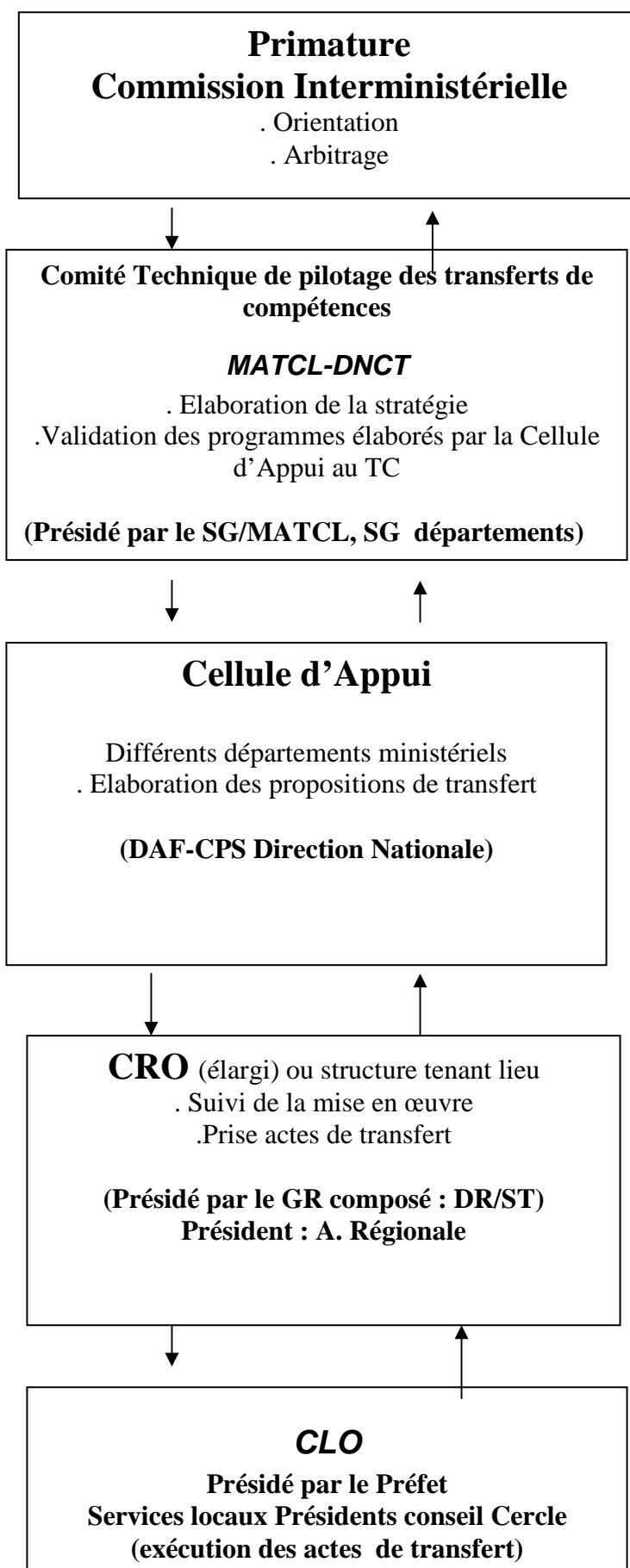


Schéma n°12 : Schéma institutionnel d'opérationnalisation des transferts de compétences.
Source : MATCL, 2004.

Ce schéma opérationnel, s'il a le mérite d'exister, comporte néanmoins certaines insuffisances :

- il fait suite à l'étude diagnostic commanditée par la Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT) en Août 2003 pour faire l'état des lieux du processus de transfert des compétences et des ressources dans les trois secteurs transférés en 2002 aux collectivités territoriales : éducation, santé, hydraulique, et les axes de travail retenus ne concernent donc que ces trois domaines ;

- il suppose la disponibilité effective de ressources humaines bien qualifiées en quantité suffisante au sein des collectivités territoriales, ce qui n'est pas le cas actuellement. Il ne précise pas non plus les modalités pour qu'elles puissent s'en pourvoir rapidement ;

- il met en œuvre le transfert de compétences de manière mécanique et simultanée sur tout le territoire national, ce qui présuppose un milieu d'application homogène. En effet, le schéma d'opérationnalisation repose sur une présomption des capacités/incapacités des acteurs dans le temps et dans l'espace et fixe par avance l'échéance marquant l'atteinte des résultats attendus. Ainsi, le transfert est cloisonné dans le temps : de Janvier 2005 à « horizon 2007 ». Entre ces deux échéances, des étapes précises sont indiquées. Il s'oppose donc à la stratégie de transfert modulé et progressif telle que définie en 1997. DICKO, A et DJIRE, M., 2006 font d'ailleurs la même observation : « Cette approche appelle deux constats : d'abord, elle tend à accréditer l'idée que l'Etat doit obligatoirement et mécaniquement procéder à des transferts de compétences ; ensuite, elle considère que les collectivités territoriales doivent nécessairement recevoir un paquet de compétences identiques en même temps et dans les mêmes matières sans avoir une faculté d'appréciation de l'opportunité et du champ des compétences concernées par le transfert. Dans les deux cas, il s'agit d'une perception restrictive de la progressivité. »

Malgré la constance des engagements verbaux des dirigeants maliens, le processus de transfert de compétences semble à l'arrêt entre 2002 et 2008. Des concertations régionales se sont achevées en novembre 2007 et une commission interministérielle de pilotage des transferts de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales est mise en place, avec pour mission d'impulser et de coordonner le processus de transfert des compétences,... mais les actes concrets se font attendre. Même le Président du Haut Conseil des Collectivités Territoriales, M. Oumarou Ag Mohamed Ibrahim HAIDARA, en décembre 2007, lors de la huitième édition des journées des communes, a publiquement déploré la timidité et l'insuffisance d'énergie de cette commission interministérielle.

LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DES TRANSFERTS DE COMPETENCES EN GESTION DU FONCIER ET DES RESSOURCES NATURELLES

On peut penser que le transfert de compétences est opérationnel dans les cas de compétences, telles que l'état civil, pour lesquelles, d'une part, l'Etat assumait déjà (partiellement mais effectivement) ces compétences au préalable et, d'autre part, pour lesquelles l'objet transféré est clairement défini. En revanche, dans un domaine comme la gestion foncière et des ressources naturelles où l'Etat n'a jamais eu les moyens d'exercer ses compétences et où l'objet du transfert est demeuré imprécis, on peut s'interroger sur ce que signifie transférer des compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales.

L'Etat, via la MDRI, encadre cette réflexion en définissant ce qui, en matière de GRN, relève des compétences de l'Etat et ce qui relève de celles de collectivités territoriales, comme nous l'indique le document ci-dessous issu de MDRI, 1998.

Toutes les compétences de l'Etat en matière de gestion des ressources naturelles peuvent être transférées aux collectivités territoriales exception faite des missions régaliennes en l'occurrence : la conception de la politique, des stratégies et grandes orientations en matière de gestion des ressources naturelles et le contrôle normatif de l'accès aux ressources (police forestière).

De manière indicative les compétences en matière de gestion des ressources naturelles se répartissent entre l'Etat et les Collectivités territoriales comme suit :

ETAT	COLLECTIVITES
<ul style="list-style-type: none"> - Elaboration des politiques - Législation, - Planification stratégique et spatiale - Contrôle de légalité, - Contrôle normatif (police forestière), - Appui- conseil c'est-à-dire : <ul style="list-style-type: none"> o Appui technique, technologique et organisationnel o Appui institutionnel et o Formation, information, sensibilisation, communication - Aménagement de l'espace - Gestion des ressources forestières. Il s'agit de <ul style="list-style-type: none"> o Détermination des vocations des terres ; o Elaboration des schémas et plans d'aménagement ; o Elaboration des règles de gestion de l'espace et de Exploitation des ressources o Contrôle du respect des règles et conventions o Contrôle de la surveillance villageoise 	<ul style="list-style-type: none"> - planification opérationnelle - application lois et réglementation - contrôle de gestion - aménagement - exploitation - suivi - évaluation - formation professionnelle - éducation - information /sensibilisation - communication - commercialisation - conservation - production - réglementation

Document n°3 : Répartition des compétences GRN entre Etat et collectivités.

Le transfert de compétences en gestion des domaines fonciers

La Loi-cadre N°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la Loi N°96-050 du 16 octobre 1996 portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales dispose, en son article 12, que : « Pour des raisons d'intérêt général ou d'utilité publique, l'Etat peut transférer ou reprendre la gestion d'une partie de son domaine public naturel ou artificiel à une collectivité territoriale. Le transfert ou la reprise s'effectue par décret pris en Conseil des Ministres à la demande de la collectivité territoriale ou sur proposition de l'Etat. »

L'article 12 du Décret N°95-210 confirme que l'Etat "peut également transférer la gestion d'une partie de son domaine public à une collectivité ». Le Code des Collectivités Territoriales (Loi N°95-034 du 12 avril 1995), en son article 242, précise : « Pour des raisons d'intérêt général ou d'utilité publique, l'Etat peut transférer la gestion d'une partie de son domaine public naturel ou artificiel à une collectivité territoriale décentralisée qui assurera la conservation. Le transfert est fait par décret pris en conseil des ministres à la demande de la collectivité qui saisit à cet effet le Ministre chargé des domaines à travers l'autorité de tutelle. » Son article 243 ajoute : « Le transfert de gestion s'opère de façon contractuelle ou automatique selon la nature et l'importance du bien concerné. Un décret pris en conseil des ministres fixe les modalités du transfert contractuel ou automatique ». Enfin, ces dispositions sont confirmées par le Code domanial et foncier (Ordonnance N°00-027). En effet, son article 55 dispose que : « Les collectivités territoriales gèrent leur propre domaine public ainsi que les parties du domaine public de l'Etat qui leur sont transférées ». L'article 59 de ce code précise que les collectivités territoriales disposent de leur domaine conformément à la loi. Elles sont responsables de la gestion, de l'aménagement, de la conservation et de la sauvegarde de l'équilibre écologique de leur domaine. A ce titre, elles sont tenues d'élaborer un schéma d'aménagement du territoire qui précise les domaines affectés aux différents usages.

L'étude des textes légaux révèle donc que, à l'image de ce que l'on a précédemment mis en évidence en ce qui concerne le transfert des domaines fonciers, la procédure de transfert des compétences en gestion de l'Etat vers les collectivités territoriales est possible car expressément affirmée par plusieurs textes juridiques. Cependant, **si l'Etat peut transférer aux collectivités territoriales la gestion d'une partie du domaine public, il n'en a aucunement l'obligation.**

Le caractère systématique du processus de transfert des compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales n'est donc pas prévu par le cadre juridique malien. Si, comme nous le verrons, les agents de l'Etat et les encadrements paysans se montrent très réticents à céder leurs prérogatives de gestion foncière et de gestion des ressources naturelles aux élus des nouvelles collectivités territoriales, c'est donc aussi parce qu'ils n'y sont donc pas contraints par les dispositions réglementaires. En effet, tout comme pour le transfert des domaines, nous montrons ci-après que l'Etat et ses agents semblent peu enclins à mettre en application ces dispositions juridiques.

De plus, la procédure de transfert de la gestion de domaines fonciers est lourde et complexe : décret pris en Conseil des Ministres après demande expresse de la collectivité territoriale,... Enfin, l'Etat peut tout à fait refuser la demande de la collectivité territoriale. D'ailleurs, le plus souvent, il n'y donne même pas suite.

Une décennie après l'adoption des lois cadres prévoyant les transferts, le manque de décrets d'application entretient donc une imprécision juridique préjudiciable à l'effectivité du transfert de compétences.

Le transfert de compétences en gestion des ressources naturelles

Sa préparation institutionnelle :

Si l'effectivité des transferts se fait attendre, le cas du Mali ne semble pas constituer une exception, puisqu'il est écrit dans le rapport FENU 2000 que : « Sous le couvert de décentralisation, la plupart des Etats sub-sahariens ont tendance à transférer des compétences de gestion environnementale aux collectivités décentralisées à travers des dispositions juridiques et réglementaires, mais, dans le fond, ce transfert de compétences n'est pas suivi de mesures d'applications concrètes ; (...) ». Observant cette dichotomie, les bailleurs de fonds s'impatientent et demandent des actes. Ainsi, selon "Le courrier de la décentralisation" (PDM) d'avril 2005, le MATCL (Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Collectivités Locales) du Mali ayant lancé un appel au financement de 160 milliards de F.CFA aux bailleurs de fonds pour le financement de la phase II du processus de décentralisation, ceux-ci y auraient répondu favorablement, en le conditionnant toutefois à l'accélération du transfert des compétences et des ressources aux collectivités territoriales.

A l'image de ce que nous avons montré précédemment à propos de la réforme de décentralisation, la préparation du décret de transfert de compétences en gestion des ressources naturelles ne semble pas le fait d'une dynamique interne au Gouvernement, mais se réalise au sein de projets de développement financés par les institutions et organismes internationaux de développement. Le plus actif dans ce domaine est le projet FAO¹¹⁷ TCP/MLI/2905/A intitulé "Appui à la mise en place des réformes institutionnelles et réglementaires pour une décentralisation de la gestion des ressources naturelles." coordonné par la DNCN (Direction Nationale de la Conservation de la Nature). Nous y reviendrons.

Ce transfert de compétences en gestion des ressources naturelles se prépare également dans d'autres cadres :

- le PDI (Programme de Développement Institutionnel) du CDI (Commissariat au Développement Institutionnel rattaché à la Primature) en ce qui concerne les réformes institutionnelles de déconcentration ;
- sous l'égide de la CARI (Cellule d'Appui aux Réformes Institutionnelles) du MAEP (Ministère de l'Agriculture, de l'Environnement et de la Pêche) et dans le cadre du PASAOP (Projet d'Appui aux Services Agricoles et aux Organisations Paysannes), sous-composante A2 : "Appui à la mise en œuvre du programme de transfert", plusieurs études sont menées dont celle sur les "Compétences spécifiques des acteurs de la gestion des ressources naturelles" (voir rapport de juillet 2004 : bibliographie n°97),
- le programme GEDEFET (Gestion décentralisée des forêts et des énergies traditionnelles) de l'AMADER (DNCN/AMADER-ASDI/DNCT),

D'un coût prévisionnel de trois milliards de F.CFA pour les trois premières années, il devait débuter en 2006. Ce programme prévoyait de tester le transfert de compétences en matière de GRN dans trente communes rurales. Les objectifs spécifiques de GEDEFET, pour une première phase de 5 ans, sont (selon le rapport semestriel d'activités de la coordination nationale pour le Mali du réseau MDW II, mai-octobre 2005) : «

- la réalisation du transfert de compétences en matière des ressources forestières dans les communes cibles de façon intersectorielle et de manière légale et légitime ;
- la contribution aux réformes du cadre institutionnel, juridique et fiscal du Mali en matière de gestion des ressources forestières par les Collectivités Territoriales ;

¹¹⁷ La FAO (Food and Agriculture Organisation) est l'Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation.

- l'appropriation de la réglementation, des mécanismes et des outils adaptés à la gestion décentralisée et la bonne synergie entre les acteurs (DNCN, DNCT, ANICT, CT, ONGs, etc.) ;
- l'amélioration de la concertation entre les acteurs concernés. »

A défaut d'une coordination unitaire, au moins pouvons-nous remarquer qu'il y a une concertation entre ces différents programmes et études, ce qui permet une certaine complémentarité. En effet, si le PDI et la composante du PASAOP-CARI s'attachent surtout à préparer la réforme du cadre institutionnel et administratif nécessaire à ce transfert ainsi qu'à définir les compétences spécifiques à transférer, le projet FAO et le programme GEDEFET s'attachent davantage à préparer l'organisation de la démarche opérationnelle de mise en œuvre du transfert de compétences en gestion des ressources naturelles (forestières essentiellement).

La préparation du décret de transfert en gestion des ressources naturelles :

La préparation du transfert des compétences en gestion des ressources naturelles s'accélère à partir de 2003. Citons notamment, outre les actions menées dans le cadre général du transfert de compétences précédemment évoqués, la conférence nationale des agents du service technique forestier sur ce thème en juillet 2003 ou encore l'"atelier national d'échange sur le processus de mise en place des réformes institutionnelles et réglementaires pour une décentralisation de la gestion des ressources naturelles" tenu le 22 avril 2004 à Bamako.

Dans le cadre du projet FAO pré-cité, la Direction Nationale de la Conservation de la Nature (DNCN), cheville ouvrière du processus, a commandité plusieurs études (voir bibliographie n° 92, 103 et 116). Sur la base de leurs résultats, des projets de textes (en 14 annexes, voir ci-après) portant réglementation des mécanismes et autres procédures clés du transfert des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales sont élaborés au cours du second semestre 2004. Adoptant une démarche participative et consensuelle¹¹⁸, la DNCN organise, entre le 20 décembre 2004 et le 20 janvier 2005, au niveau de neuf villes du pays, des concertations locales destinées à valider en « ateliers » les 14 annexes proposées. Ces rencontres visent à permettre aux différents acteurs (élus locaux, services techniques, partenaires d'appui, organisations paysannes,...) de connaître, analyser et enrichir ces projets de textes.

Le processus de préparation des décrets d'application relatifs au transfert de compétences en GRN ainsi qu'à la Charte Pastorale (Loi N°01-004 du 27 février 2001) viennent donc conforter l'observation de WINTER, M., 2000 lorsqu'il constatait que l'élaboration du cadre réglementaire régissant la gestion des ressources naturelles au Mali se réalisait de manière participative, avec de nombreuses consultations locales. Ainsi, en février 2005, les "avant-projets de textes de transfert de compétences de gestion des ressources forestières et fauniques (GRFF) de l'Etat aux collectivités" sont soumis aux critiques des partenaires. Un atelier national tenu à Bamako le 24 Février 2005 clôture ces échanges et permet d'arrêter la mouture finale des avant-projets de documents destinés, après validation par le Conseil des Ministres puis adoption par l'Assemblée Nationale, à servir de support pour conduire les transferts de compétences en matière de GRN. Il est intéressant d'examiner ces avant-projets de textes réglementaires et de leurs documents connexes car ils constituent la substance des nouvelles normes de la gestion locale des ressources naturelles par les collectivités territoriales.

Il s'agit notamment :

¹¹⁸ Une jonction concertée est réalisée entre le processus piloté par la DNCN et les réflexions et actions menées par le groupe de réflexion "Transfert des compétences" informel et pluridisciplinaire du réseau « Réussir la décentralisation ».

- d'un « Avant projet de décret portant constitution des domaines forestier et faunique des Collectivités Territoriales ». Conformément au rapport de SANOGHO et al. 2004 (voir bibliographie n°116) préconisant que, si les forêts classées continuent de demeurer dans le domaine classé de l'Etat, "les forêts du domaine protégé constitueront le domaine forestier et pastoral des collectivités territoriales.", ce texte propose :

- que le domaine classé de l'Etat (soit 16 % des superficies boisées) ne soit pas transféré ;
- l'affectation d'un domaine forestier protégé de l'Etat, de zones cynégétiques et de périmètres consacrés à la protection ou la valorisation de la faune aux trois niveaux de collectivités territoriales (région, cercle et commune) en fonction de leur "ressort territorial". Cette affectation se ferait "par décision du Gouverneur".

- d'un « Avant projet de décret fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière de gestion des ressources forestières et fauniques ». Ce projet de texte en 5 articles définit les compétences à transférer, assure aux collectivités territoriales le bénéfice de l'appui conseil des structures compétentes de l'Etat et la mise à disposition de ressources financières mobilisées pour l'exercice des compétences transférées.

Elle serait notamment responsable de :

- promouvoir les conventions locales de gestion des ressources naturelles ;
- mettre en place et organiser un service forestier communal ;
- recruter le personnel forestier ;
- « assurer sous la supervision des services de l'Etat la police forestière » ;
- coordonner les activités des différents intervenants ;
- établir les contrats de gestion forestière et faunique avec l'Etat, les personnes physiques et morales (communautés villageoises, structures rurales de gestion de bois, exploitants forestiers, association de chasseurs, promoteurs touristiques et autres) ;
- créer les marchés ruraux de bois ;
- délivrer les autorisations d'installation des marchés ruraux de bois ;
- agréer les structures rurales de gestion de bois ;
- fixer les quotas annuels d'exploitation et veiller à leur respect ;
- délivrer les titres d'exploitation et de transport ;
- fixer les taux des redevances à l'occasion de l'exploitation du domaine forestier et faunique ;
- délivrer les autorisations de défrichement.

La commune deviendrait alors le principal gestionnaire des massifs forestiers de son ressort territorial.

- d'un « Avant-projet d'arrêté municipal portant création et fonctionnement de service communal de gestion des ressources forestières et fauniques ». Cette idée n'est pas nouvelle. Elle est notamment préconisée par le rapport de SANOGHO et al. 2004 : "il serait souhaitable de promouvoir un véritable service forestier des collectivités territoriales". Le document n°4 intitulé « Rappel des conditions de mise à disposition et de création des services forestiers des collectivités territoriales aux échelons régional, subrégional et local » reprend cette idée : « L'effectivité de la libre administration exige que les agents qui assument les compétences transférées aux collectivités relèvent de l'autorité des collectivités et qu'ils soient les agents des collectivités. » Il est donc indispensable qu'au moment où se réaliseront les transferts de compétences, ces agents et fonctionnaires de l'Etat soient mis à la disposition des collectivités territoriales. Cela signifie que, dans la pratique, tous les agents de l'Etat chargés de la gestion des compétences transférées aux communes seront mis à la disposition de celles-ci et relèveront de leur autorité administrative ; mais ils conserveront leur statut et continueront à être pris en

charge, sur le plan de leur traitement salarial, par l'Etat jusqu'à la fin de leur carrière. Pour garantir l'attrait et une sécurité statutaire aux agents qui seront recrutés par les autorités communales, il est nécessaire que ces agents soient des fonctionnaires communaux. Après cette mise à disposition globale des effectifs chargés de la gestion des compétences transférables aux communes, l'Etat ne devrait plus recruter de personnel appartenant à cette catégorie. Le recrutement serait désormais de la compétence des autorités communales. Cette mise à disposition va bien au delà de celle prévue par le Décret N°96-084/P-RM du 20/03/1996 déterminant les conditions et les modalités de mise à la disposition des collectivités territoriales des services déconcentrés de l'Etat qui ne visait que l'exécution de travaux temporaires dans le cadre d'une convention limitée dans le temps.

Le document n°6 intitulé : « Avant-projet d'arrêté portant création et fonctionnement de service communal de gestion des ressources forestières et fauniques » (GRFF), en plus de responsabiliser fortement la commune rurale dans la gestion des ressources forestières et fauniques, place encore plus clairement ce service sous l'autorité du pouvoir élu : « Il est créé au sein de l'administration communale un organe dénommé : service communal de gestion des ressources forestières et fauniques. (...) Le service communal de GRFF, est dirigé par un chef de service nommé par arrêté du maire après délibérations du conseil communal. (...) Ce service est chargé, sous l'autorité du maire de : « conserver, protéger, produire, mettre en valeur et exploiter les ressources forestières et fauniques de son domaine », élaborer et mettre en œuvre des programmes de gestion et des plans simplifiés d'aménagement, établir des contrats de gestion forestière et faunique entre la commune et l'Etat, les personnes physiques et morales, créer les marchés ruraux de bois, délivrer les titres d'exploitation, etc. L'émergence d'un service forestier communal va exiger un transfert important de compétences et de ressources humaines et financières de l'Etat vers les collectivités territoriales.

Ces propositions de textes responsabilisent fortement les collectivités territoriales décentralisées (communes, cercles et régions) en matière de gestion des ressources forestières et fauniques.

Si l'on porte un regard critique sur ces avant-projets de textes :

- On peut déplorer que le processus de consultation ayant conduit à leur élaboration soit largement imparfait. Ainsi, l'organisation des concertations locales (qualité des participants, durée, discussion/amendement de projets de texte,...)¹¹⁹ a été mauvaise. Dans aucune des sessions locales, les deux jours n'ont été suffisants pour relire et amender l'ensemble des 14 annexes proposées, si bien que les dernières n'ont guère été examinées. Ces concertations n'ont pas permis d'ouvrir le débat et la réflexion sur les meilleures voies et moyens de responsabiliser aux mieux les acteurs locaux dans la gestion de leurs ressources. Il n'a pas non plus été possible de faire remonter et de tirer parti des acquis des projets de recherche-développement qui, tels le PAE ou le BIT à Kita, ont mis en pratique la gestion décentralisée des ressources. Plus que les recommandations de ces ateliers, on constate que les "avant projet" de décrets présentés en février 2005 reprennent largement les recommandations des études FAO pré-citées.

- On peut également attirer l'attention sur le fait que cette réforme réglementaire ne concerne que le domaine de compétence de la DNCN, c'est-à-dire **les seules ressources**

¹¹⁹ " le temps consacré aux ateliers a été largement sous-estimé, les deux jours impartis ont été jugés insuffisants par la plupart des participants. Les outils et les mesures proposés ont été adoptés par l'ensemble des ateliers, il n'y a pas eu de proposition d'outils et mesures supplémentaires,..."

naturelles dénommées : « ressources forestières et fauniques ». Le cloisonnement idéologique et réglementaire relatif à la gestion des ressources naturelles précédemment dénoncé semble donc se poursuivre. Indéniablement, **l'Etat s'oriente vers des transferts ressource par ressource, au cas par cas, plutôt qu'à des transferts plus globaux de domaines fonciers.**

- Ces textes traduisent un accompagnement insuffisant de la décentralisation par la déconcentration.

- Les avant-projets de textes 2005 portant transfert de compétences en gestion des ressources forestières et fauniques responsabilisent fortement et rapidement les collectivités territoriales, alors qu'on a montré que leur fonctionnement est encore fragile.

- Ils mettent en avant une conception des organes des collectivités territoriales comme "centre d'organisation et de prestation" au détriment d'un lieu d'exercice d'une réelle maîtrise d'ouvrage. On semble donc confondre les notions de gestion contractuelle patrimoniale et de contrat de prestation de service. Ainsi, en ce qui concerne la délégation de pouvoir, un protocole de gestion forestière prévoit que les instances « paysannes » soient assimilées à de simples prestataires de services, et non à des gestionnaires. Nous avons ainsi relevé qu'une note explicative en bas de la page de ce contrat type¹²⁰ entretient une confusion entre la notion de délégation de pouvoir prescrite par le législateur malien et celle de contrat de prestation de service qui n'est, par essence, qu'un mandat d'exécution de tâches n'emportant pas une substitution d'acteurs en termes de responsabilités et d'actes.

- L'analyse des logiques institutionnelles doit aller de pair avec celle relative à leur opérationnalité. C'est pourquoi, tout en assurant le transfert des compétences, il est impérieux de préciser les modalités d'une participation accrue des communautés rurales.

Si l'établissement d'un chronogramme de transfert a le mérite de faire taire les critiques formulées à l'endroit de « la technostructure » quant à sa volonté de bloquer sciemment le transfert des compétences (cf. DJIRE, M, 2003, 2004, SAMAKE, 2002,...), la démarche retenue nous semble souffrir des mêmes tares que celles formulées à l'endroit de la stratégie nationale de transfert initiée par le MATCL, c'est-à-dire un déficit d'ancrage sur les réalités des encadrements de la population rurale. En effet, presque rien n'y figure sur la place et le rôle des encadrements paysans dans le processus. Ainsi, le schéma global de transfert de compétences élaboré en 2004, s'il dispose vaguement que « les gestionnaires traditionnels des ressources » sont associés, ne précise ni ces instances, ni les modalités par lesquelles elles peuvent assumer des responsabilités en matière de gestion des ressources naturelles.

De plus, au sein de ce projet de textes sur le transfert des compétences en gestion des ressources forestières et fauniques, la proposition de protocole de délégation entre le conseil communal et le conseil de village ou de fraction nous semble caduque en raison de l'absence de reconnaissance légale de ce dernier. Le conseil de village n'est pas habilité à contracter puisqu'il ne jouit pas d'une existence juridique. Le problème de la non-existence juridique des villages et de ses encadrements ne semble donc toujours pas considéré.

Dans ce contexte, le risque de centralisation, par transfert de pouvoirs des villages à la commune rurale, est réellement présent. Nous rejoignons alors DICKO et DJIRE, 2006 lorsqu'ils écrivent : « il n'est pas évident que la décentralisation administrative et le transfert des compétences en matière de gestion domaniale et foncière suffira à clarifier le jeu et les enjeux fonciers déjà si troubles. » Il convient donc de revoir le montage institutionnel dans le sens d'une plus grande

¹²⁰ "Ce protocole a valeur de contrat de prestation de service (...)"

clarification, et surtout d'une plus grande responsabilisation des villages et des citoyens, ainsi que des règles et institutions paysannes. On a précédemment mis en évidence que, compte tenu du fait que la réalité de la gestion foncière est une situation duale, le transfert des prérogatives foncières aux communes rurales doit se faire, pour être total, en provenance à la fois des encadrements paysans et étatiques. Or, l'Etat ne semble à guère prendre en compte cet état de fait.

- Tout comme le schéma global de transfert de compétences (précédemment décrit) dans lequel ils s'inscrivent, ces documents induisent une conduite mécanique du transfert de compétences, bafouant ainsi le principe de progressivité des transferts. La DNCN propose également un chronogramme précis de mise en œuvre de ces transferts de compétences, marqué par la finalisation des résultats de l'atelier national, l'adoption des projets de textes par les instances nationales habilitées (comités interministériels, Conseil des Ministres, Assemblée Nationale) et leur diffusion, application, suivi-évaluation sur le terrain.

- Si la promotion des conventions locales de gestion des ressources naturelles est clairement citée dans les avant-projets de règlements comme étant une des nouvelles compétences de la commune rurale, leur statut juridique n'est pas précisé. Les conventions locales de gestion des ressources naturelles n'y sont citées que comme l'aboutissement de ce processus de transfert et non comme un moyen de le favoriser. DICKO et DJIRE, 2006 proposent clairement de s'appuyer davantage sur ces conventions locales de gestion des ressources naturelles. Nous pensons, avec ces auteurs, que celles-ci peuvent constituer bien plus que de simples outils de gestion des ressources naturelles et de prévention des conflits. Elles pourraient jouer le rôle d'instruments de consolidation du processus de décentralisation. En effet, le transfert des compétences en matière de GRN peut être mis à profit pour amorcer une renégociation de la décentralisation, tant dans son armature institutionnelle que dans ses pratiques. La reconnaissance de certaines prérogatives (et non la simple « consultation ») aux villages et l'établissement des relations avec la commune sur des bases contractuelles pourraient être de nature à donner un second souffle au processus de décentralisation. Cette approche qui aurait pour ossature les conventions locales, permettrait aux villages, dans les communes rurales connaissant des problèmes de cohésion, de consolider les relations existantes entre eux ou de construire de nouvelles relations, par le biais des processus engagés. Ce mouvement pourrait contribuer à l'émergence de solidarités qui ont pu faire défaut lors de la constitution des communes rurales et favoriser la construction, reconstruction ou consolidation de l'identité communale. DICKO et DJIRE 2006 pensent que **les conventions locales de gestion des ressources naturelles pourraient concourir à résoudre l'épineux problème de la délimitation et du transfert de la gestion des différents domaines.** Pour ces auteurs, **et dans un logique de progressivité, lorsqu'un groupe de villages dans une commune ou un groupe de communes aura pu instaurer une dynamique de coopération pour l'exploitation d'une ressource, cette cohésion pourra être retenue comme critère du transfert de la gestion.**

Nous avons écrit que la préparation du transfert de compétences en gestion des ressources naturelles vers les communes semblait impulsée par des acteurs externes à l'Etat, voir externes au pays et qu'elle se matérialisait notamment par une recherche-développement dans le cadre de projet de développement financés par des programmes de coopérations plus ou moins reliés au cadre étatique. Cette autre forme de construction du droit malien semble contribuer activement à la préparation du transfert de compétences en gestion des ressources naturelles. Il convient donc de nous intéresser à ce type de projets de développement, parce qu'ils semblent jouer un rôle important dans le cadre de notre problématique. Qui sont ces projets et que font-ils exactement ?

Quelle est l'influence de leurs actions sur la population ? Quel sont leurs impacts sur le processus de transfert de compétences lui-même ? Nous prendrons deux exemples qui se situent au cœur de notre thématique et qui opèrent dans la région de Kita.

L'expérimentation du transfert de compétences en GRN par des projets de développement

Le PAE Kita

Les préoccupations environnementales sont croissantes depuis une quarantaine d'années et la gestion des ressources naturelles occupe désormais une place centrale au sein de nombreux projets de développement. Dans la région de Kita et en particulier dans les communes rurales d'étude, est intervenu de 1991 à 2004 un Projet Agro-Ecologie (PAE) financé par la coopération allemande. Il a travaillé en étroite collaboration avec les ODR (Opérations de Développement Rural) : les assistants techniques allemands étant intégrés aux équipes d'encadrement rural de l'ODIMO jusqu'en 1995 puis de la CMDT jusqu'en 2002, comme cela apparaît nettement sur le schéma n°4. Jusqu'en 2000, le projet s'est limité à appuyer les actions de MPP (maintien du potentiel productif), en particulier la LAE (lutte anti-érosive) et la promotion de l'utilisation de la fumure organique.

C'est la dernière phase de ce projet qui nous intéresse. En effet, entre 2001 et 2004, le PAE « sort du champ » : il élargit son domaine d'intervention tout en réduisant sa région d'intervention à quatre communes rurales. Outre son approche résolument communale, qui met les nouveaux pouvoirs communaux au cœur de sa stratégie d'intervention, ce projet donne la priorité au transfert de compétences en gestion des ressources. Concrètement, il prépare ce transfert de compétences en expérimentant les voies dans les quatre communes rurales qu'il a accompagnées.

Outre le document d'objectifs du projet présenté en annexe 4, le schéma ci-dessous illustre l'originalité de sa démarche.

Structure de fonctionnement du volet GRN du PAE Kita

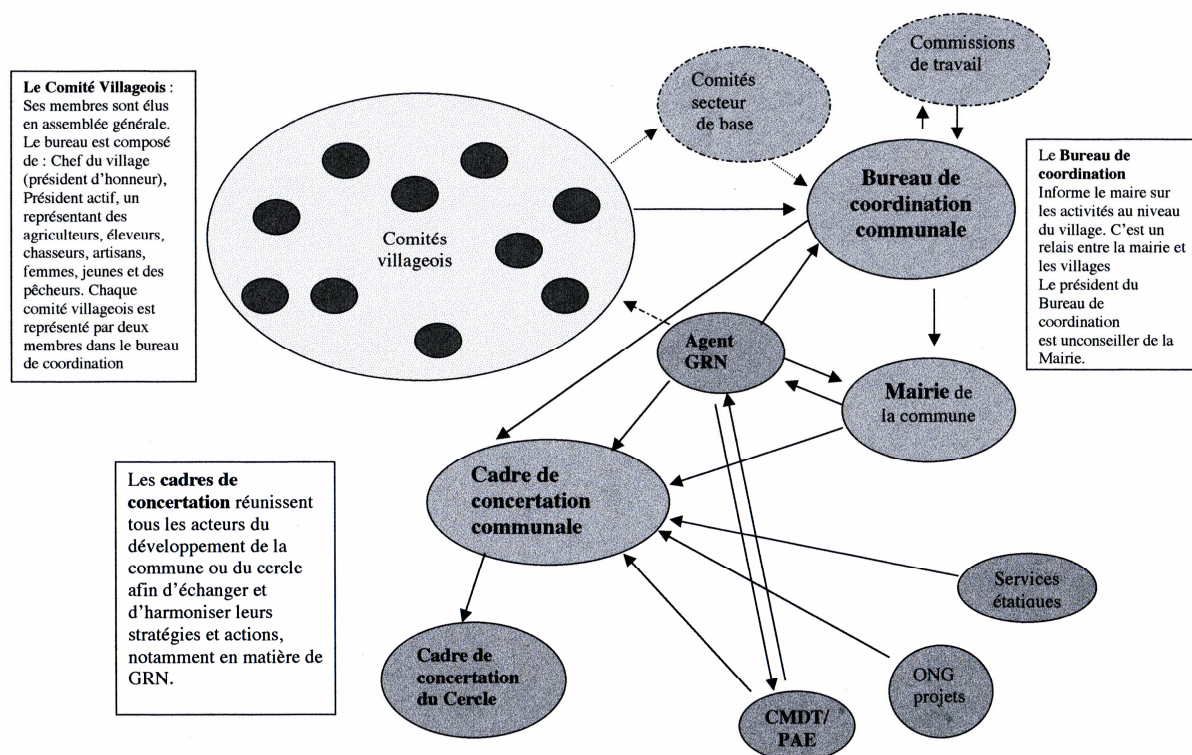


Schéma n° 13 : Schéma de fonctionnement des actions du PAE Kita ; phase 2001-2004.

Outre l'organisation classique des projets de développement qui passe par la création de comités GRN aux échelles villageoises et communales, un cadre de concertation (où les thèmes dépassent largement la seule GRN) est appuyé au niveau communal. Les cadres de concertation communaux, outils d'échanges et de concertation initiés par le PAE Kita, sont placés sous la présidence du maire, renforçant ainsi le rôle central des nouvelles autorités élues en matière de coordination de l'ensemble des activités de l'espace communal. On y remarque également que l'agent GRN, est, dès 2002, un employé communal et que son salaire est pris en charge de manière dégressive par le PAE.

Il est à noter que cette période est marquée par le désengagement de la CMDT de sa mission d'encadrement du développement de l'espace rural de la région de Kita et par le recentrage de ses activités sur sa mission première : la production cotonnière. Puisque la gestion des ressources naturelles ne faisait plus partie de la mission de la CMDT, le PAE Kita a brusquement changé de tutelle : en 2002, il est passé de la CMDT au SLACAER. C'est dans ce contexte que, de 2002 à 2004, ce projet a concentré ses efforts d'interventions sur les transferts de compétences en gestion des ressources naturelles au niveau communal. Les expériences du PAE Kita, auxquelles nous avons largement participé, sont riches d'enseignements. Aussi, de nombreux exemples concrets observés dans le cadre de ce projet illustrent cet ouvrage.

Un autre projet est l'objet de notre étude. Tout comme le PAE, il intervient dans la région de Kita depuis le début des années 1990. C'est un projet de gestion décentralisée des ressources forestières qui jouit de moyens plus importants que ceux du PAE Kita.

Le projet « BIT » Kita :

Son nom exact est : « **Projet de mise en valeur des forêts du Cercle de Kita par les Organisations paysannes** », mais, par souci de simplification, nous le dénommerons par son appellation locale, issue du nom de son opérateur technique : le « B.I.T. ». Il nous intéresse particulièrement pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il se déroule au cœur de notre région d'étude. Ensuite, il s'inscrit dans une démarche d'autopromotion et d'autogestion de la filière bois par les ruraux exploitants, même s'il n'a pas privilégié l'approche décentralisée. Enfin, il intervient directement sur les ressources naturelles les plus abondantes du Cercle de Kita : les ressources forestières, et, en particulier, la ressource « bois de feu », également appelé bois de chauffe ou "bois-énergie", parce qu'il constitue le produit commercial issu des espaces naturels potentiellement le plus rémunérateur. En effet, au Mali, le bois de feu et le charbon de bois représentent près de 90 % de la consommation énergétique nationale, soit environ sept millions de tonnes de bois par an en 2002. Sur la seule agglomération de Bamako, le Ministère de l'Environnement estimait alors à plus de dix milliards de F.CFA le chiffre d'affaire généré par ce commerce. Il faut noter qu'en milieu urbain, le charbon de bois, dont la production est plus gourmande en énergie, a aujourd'hui largement supplanté le bois de chauffe.

Les ressources forestières couvrent une superficie importante de notre région d'étude et constituent certainement la principale source de revenus que les communautés et collectivités territoriales peuvent tirer du milieu naturel. Dans le contexte de la décentralisation, nous posons l'hypothèse que les marchés ruraux de bois sont en mesure de jouer un rôle moteur du développement local, notamment en terme de génération de ressources propres pour les collectivités territoriales. Encore faut-il que des mécanismes de gestion et d'exploitation de ces ressources permettent aux collectivités territoriales et à la population organisée de conserver une part importante de cette richesse. Pour la vérifier, nous étudierons **trois exemples comparés de marchés ruraux de bois : l'exemple nigérien et deux exemples maliens, celui de la SED¹²¹ et celui du BIT à Kita**. En effet, le BIT Kita, comme les deux autres se propose essentiellement de mettre en œuvre et d'appuyer le fonctionnement de « **marchés ruraux de bois** ». Examinons les principes communs à ces marchés ruraux de bois (MRB) :

► une exploitation rationalisée pour être écologiquement durable

- Des Schémas Directeurs d'Approvisionnements (SDA) régionaux permettent de déterminer les orientations de la production sur un plan « macro ». Réalisés au niveau du bassin d'approvisionnement des principales villes du pays, ces SDA permettent de situer précisément les lieux, les quantités et les flux du bois de chauffe dans la région.
- Un plan d'aménagement forestier est obligatoirement et préalablement élaboré, à l'échelle du massif concerné, avec l'assistance du projet et des services techniques de l'Etat. En s'engageant à respecter ce plan d'aménagement, la structure rurale garantit la pérennité du capital ligneux.
- Le massif forestier est divisé en parcelles sur lesquelles les coupes sont effectuées en rotation, selon des quotas établis de manière consensuelle. Le quota annuel d'exploitation est fixé au niveau de la commune rurale par une commission *ad hoc* composée de deux représentants de la SRG, d'un représentant de la collectivité territoriale et d'un représentant du service forestier. En échange de l'engagement des SRG à ne pas dépasser le quota (par la mise en place d'un contrôle primaire), cette commission dispose de la faculté d'attribuer les permis de coupe et d'en percevoir l'impôt. Ces quotas annuels de prélèvement, sur la base moyenne de 15,6 hectares par an à Kita, sont convenus sur ce massif dans le cadre de contrat de gestion. Ces contrats de gestion entre les Unions et le SLCN aujourd'hui, entre les Unions et les communes rurales demain, établis pour un

¹²¹ SED : Stratégie Energie Domestique : cellule spécialisée rattachée au Ministère de l'Environnement

an renouvelable, jettent les bases de l'exploitation rationnelle de la ressource forestière.

► Une approche novatrice basée sur la création de marchés ruraux de bois (MRB) gérés par des structures rurales de gestion de bois (SRG).

Selon BERTRAND, A, 1998, "Le **marché rural se définit comme un site rural de vente de bois-énergie géré par une structure locale de gestion** s'appuyant sur les autorités coutumières et agréé par l'Administration de l'Environnement. Il est à la fois une structure commerciale autogérée et un lieu de vente de bois et de charbon." Le MRB ainsi créé fonctionne à travers une Structure Rurale de Gestion (SRG), plus précisément appelée au Mali « **SRGB** » : **structure rurale de gestion de bois** (et SLG : structure locale de gestion au Niger). Constitué d'un massif boisé inventorié et délimité, d'une SRG et d'un point de vente, **le marché rural, outil central** de la stratégie mise en place par la SED, **s'appuie sur un système de vente par coupons attribués moyennant l'acquittement d'une taxe différentielle (augmentant en fonction du moindre niveau du lieu¹²² de prélèvement) et sur un contrôle à l'entrée des centres urbains.**

► Une gestion locale des ressources forestières

Ce système tranche singulièrement avec la situation qui prévalait auparavant où les communautés locales étaient maintenues à l'écart du contrôle et des bénéfices des prélèvements opérés sur "leur" finage. Ici, la structure rurale de gestion de bois est responsable de l'entretien et de la régénération des massifs forestiers exploités. Les utilisateurs ruraux sont enfin responsabilisés. Les exploitants adjudicataires prennent en charge les taux d'amélioration sylvicoles, doivent aménager et entretenir des pare-feux,... Les marchés ruraux de bois s'inscrivent parfaitement dans l'idéologie dominante des années 1990, où, en réaction au constat de la "tragédie de la gestion publique", on assiste à l'émergence du concept de développement local et de gestion locale. Ainsi, tout comme les projets de gestion de terroirs villageois, ils s'appuient sur l'idée qu'il faut redonner le pouvoir de gestion des ressources naturelles aux communautés rurales ; et que c'est seulement par cette voie que les ressources seront le mieux gérées. La stratégie mise en œuvre vise donc à augmenter le contrôle de l'exploitation durable (adaptée aux possibilités de régénération de la ressource) en impliquant au maximum la population locale dans la gestion de la filière bois.

► Un cadre juridique adapté

Dans les trois types de MRB étudiés, une telle révolution des modes d'exploitation forestière ne pouvait s'opérer sans une profonde refonte du cadre juridique existant. C'est ainsi que, dans ces deux pays, des réformes du cadre réglementaire forestier ont accompagnées la mise en œuvre de cette stratégie. De même, la pratique expérimentale des MRB à Kita a permis de mettre au point certaines dispositions législatives et réglementaires maliennes. Le marché rural de bois, "structure commerciale autogérée détentrice de l'exclusivité des droits d'exploitation" est clairement défini par le droit « positif » malien. Ainsi, la Loi n°95-003 du 18 janvier 1995 portant organisation de l'exploitation du transport et du commerce du bois dispose, en son article 4 : « Une structure rurale de gestion de bois est une organisation de producteurs ruraux de bois agréée par les autorités, en vue d'approvisionner un marché rural de bois. » où elle vend ses produits.

¹²² Rappel : selon l'article 15 de la Loi n°95-003, l'exploitation forestière est dite :

- "contrôlée" quand elle est réalisée au sein de forêts délimitées et aménagées,
- "orientée" quand elle est réalisée au sein de forêts délimitées mais non encore aménagées,
- "incontrôlée" quand elle est réalisée au sein de forêts non délimitées et non aménagées.

Par extension, on parle donc de zone contrôlée, zone incontrôlée et zone orientée.

► Une gestion locale exclusive et intéressée.

NOPPEN et al., 2004 décrivent comment, grâce aux MRB, "une communauté rurale peut bénéficier du droit exclusif d'exploiter et de vendre le bois de chauffe provenant d'un espace forestier préalablement délimité et dont elle a reçu le contrôle." A travers des conventions de gestion, **les exploitants riverains se sont réappropriés légalement les massifs forestiers sur lesquels ils jouissent d'une maîtrise exclusive.** En effet, seules ces structures rurales de gestion de bois sont désormais autorisées à vendre du bois de chauffe, en dehors des particuliers munis de titres d'exploitation et les propriétaires de forêts privées immatriculées.

La SRG fixe le prix de vente et s'acquitte des taxes correspondant au permis de coupe auprès du service forestier déconcentré. Le dispositif augmente également considérablement la valeur du bois sur pied, alors que la hausse du prix de vente reste modeste, ce qui permet aux producteurs locaux de conserver la majeure partie de la plus-value de la ressource. La décentralisation de la fiscalité contribue donc à responsabiliser les exploitants ruraux. La communauté est alors en mesure d'organiser la coupe du bois avec des bûcherons accrédités, de le vendre et, en plus, de collecter les taxes qui y affèrent.

► Une taxation différentielle

Un des principes fondateurs de la stratégie est l'établissement d'un système de taxation différentielle destiné à inciter à la diminution des zones "incontrôlées" par le passage à des zones "orientées " puis "contrôlées" des ressources forestières.

En outre, l'exploitation incontrôlée est dépénalisée, ce qui constitue un début de légalisation des pratiques paysannes. Or, c'est justement à partir de cette reconnaissance progressive des droits d'usage de la population rurale que la gestion participative de la ressource ligneuse a pu se mettre en place au Mali.

► Une gestion déléguée

Les textes juridiques maliens affirment la possibilité de déléguer des prérogatives de gestion. Ainsi,

- la Loi n°95-004 AN/RM fixant les conditions de gestion des ressources forestières, dispose, en son article 56, que : « La collectivité territoriale décentralisée peut exploiter en régie ou concéder le droit d'exploitation des ressources de son domaine forestier à des tiers. Cette concession est accordée en priorité aux organisations riveraines de ces ressources » ;
- l'Arrêté n°96-0753/MDRE-SG du 13 mai 1996, fixant les règles d'approvisionnement et de fonctionnement des marchés ruraux de bois, dispose, en son article 3 que : « La Structure Rurale de Gestion de Bois peut sous-traiter tout ou partie de son quota annuel d'exploitation avec des tiers » ;
- la Loi n°96-050 du 16 octobre 1996 portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales, dispose, en son article 23, que : « Les collectivités territoriales peuvent confier par contrat la gestion de certaines unités d'aménagement de leur domaine forestier à toute personne physique, morale, publique ou privée. »

La gestion peut donc être confiée, par exemple, au comité de gestion de la forêt communautaire érigé en Structure Rurale de Gestion (SRG) ;

- le Code domanial et foncier (Ordonnance N° 00-027/P-RM du 22 mars 2000) dispose, en son article 56 que : « Les collectivités territoriales peuvent transférer leur pouvoir de gestion (de leur domaine public immobilier) à des concessionnaires dûment agréés » ;
- le Décret n°01-404 du 17 septembre 2001 déterminant les conditions et modalités d'exercice des droits conférés par les titres d'exploitation des ressources forestières, dispose, en son

article 22 que : « L'exploitation des produits forestiers dans les domaines forestiers de l'Etat ou des collectivités territoriales peut être faite par des personnes physiques ou morales dans le cadre de contrats de gestion conclus avec les autorités compétentes ».

► Une gestion locale négociée.

Ce principe permet aux différents acteurs de la filière (bûcherons, commerçants, services techniques, Administration, collectivités territoriales,..) de se concerter et de collaborer, alors qu'auparavant les rapports étaient inexistantes ou hostiles. La SED impulse le transfert, de l'Etat aux populations rurales, de la responsabilité de la gestion, du contrôle de l'exploitation, ainsi que de la commercialisation primaire du bois-énergie ; et ce, par la mise en place de marchés ruraux agréés et la mise progressive sous aménagement forestier de zones forestières d'approvisionnement délimitées avec la population gestionnaire.

Si, en matière de décentralisation administrative, l'exemple précurseur est le Sénégal, en revanche, en matière de marchés ruraux de bois, le système malien est inspiré de celui de la République du Niger.

Les MRB nigériens

Les premiers marchés ruraux de bois y ont vu le jour dans le cadre du projet Energie II (1989-1998) de la Banque Mondiale. Après une période de flottement, le PED (Projet Energie Domestique) (2000-2003) a appuyé les marchés ruraux de bois existants à travers un bureau d'étude danois. Parallèlement, la Banque Africaine de Développement a lancé en 2001 le projet PAFN (Projet d'aménagement des forêts naturelles) inspiré en droite ligne du PED, d'un budget de 6 milliards de F.CFA et pour une phase de cinq ans. Selon NOPPEN et al., 2004, en 1996, 85 marchés ruraux de bois approvisionnaient 16 % des besoins de l'agglomération de Niamey. En 2003, 180 marchés ruraux de bois existaient sur le territoire nigérien.

Au Mali, le principe du système reprend dans les grandes lignes celui mis en place au Niger :

La SED (Stratégie Energie Domestique) fut cofinancé par la Banque Mondiale et la coopération néerlandaise pour un montant de 7,9 millions d'euros. Après cinq ans de préparation, le projet a effectivement commencé en juillet 1995 et le premier MRB a vu le jour en 1997. La première phase, achevée en décembre 2000, fut prolongée de deux ans.

- Le "Volet Demande" est mis en œuvre par une CED (Cellule Energie Domestique) domiciliée au sein de la DNHE (Direction Nationale de l'Hydraulique et de l'Eau). Promouvant l'utilisation de foyers « améliorés » économes en bois et de produits de substitution au bois : butane, pétrole lampant, il n'a rencontré qu'un succès mitigé.

- Le "Volet Offre" est mis en œuvre par la CCL (Cellule Combustible Ligneux), structure spécialement créée dans ce but et rattachée à la DNEF (devenu ensuite DNCN). Il comprend cinq composantes, dont la réalisation de SDA (Schémas Directeurs d'Approvisionnement en Combustibles Ligneux) des principales villes du Mali, l'appui aux professionnels du bois de feu et l'aménagement forestier de terroirs et d'inter-terroirs villageois autour des grandes agglomérations (cette dernière composante absorbant à elle seule 20 % du financement global du

projet SED).

A la fin de l'année 2002, environ 250 marchés ruraux de bois existaient dans cinq régions administratives. Si, depuis 2002, les MRB de la SED ne sont plus appuyés par un projet de développement, en revanche, depuis 2004, le relais est partiellement assuré par l'AMADER.

Cette « Agence Malienne pour le Développement de l'Energie Domestique et de l'Electrification Rurale » poursuit la mission de la SED en y ajoutant, comme son nom l'indique, un volet "Electrification rurale". L'AMADER, largement financée par la Banque Mondiale (53,35 millions \$ EU sur cinq ans) met en œuvre le PEDASB, Projet Energie Domestique et Accès aux Services de Base en milieu rural. En phase de démarrage en 2005, il projetait, outre son volet électrification rurale, de redynamiser les MRB existants et d'en créer d'autres pour parvenir à l'ambitieux pari de mettre en place, selon BERTRAND, A., 2005 "plus de mille marchés ruraux supplémentaires" en 2009. Enfin, notons que l'AMADER adopte une stratégie de promotion des prestataires privés, faisant faire et coordonnant l'ensemble.

KASSAMBARA, A., 2005, nous fournit quelques précisions supplémentaires :

Établissement Public à caractère Administratif et financier (EPA) créé en mai 2003, l'AMADER a pour mission : " la maîtrise de la consommation d'énergie domestique et le développement de l'accès à l'électricité en milieu rural et périurbain." Ses objectifs sont très ambitieux :

➤ En matière d'Energie Domestique:

- la mise sous gestion villageoise contrôlée de 1,4 million d'ha de formations forestières pendant les cinq prochaines années et de 3 millions d'hectares d'ici à 2015 par la création de 1000 nouveaux marchés ruraux de bois énergie et la réhabilitation ou le suivi des 250 marchés précédemment créés ;
- l'augmentation de la consommation de gaz butane de 3 000 Tonnes à 20 000 Tonnes ;
- la diffusion de 510 000 fourneaux et foyers améliorés, de 65 000 réchauds à pétrole (subventionnés), etc.

➤ En matière d'Electrification Rurale : augmenter le taux d'électrification dans les zones rurales à hauteur de 12 % dans la période 2005 – 2009 et de 80 % à l'horizon 2020. L'électrification est subventionnée entre 20 % et 80 % selon les ressources dont dispose la collectivité requérante. De plus, un partenariat est noué avec l'ANICT, celle-ci acceptant de prendre en charge les 20 % de la somme de "participation" demandée à la collectivité territoriale.

Les expériences précédentes nous ont démontré que, si l'objectif de réaliser mille nouveaux marchés ruraux de bois est réalisable et permettrait de mieux couvrir le territoire national, c'est la qualité de la réalisation (notamment en terme de transfert de compétences, de viabilité sociale et économique) qui conditionne la plus ou moins grande pérennité autonome et donc l'aptitude à générer une réelle gestion décentralisée des ressources naturelles. En effet, il est discutable de créer autant de nouveaux marchés ruraux de bois alors que la moitié de ceux qui existent actuellement sont inopérants ou connaissent de grosses difficultés. Espérons que les nouvelles créations sauront tirer profit des causes des échecs de certains MRB pour créer des marchés plus efficaces. NOPPEN et al., 2004 déplorent également que, au Niger : "l'importance de suivre de près les marchés ruraux a été largement sous-estimée. Les projets se sont surtout focalisés sur le rythme de création des marchés et sur leur nombre plutôt que sur le renforcement des capacités des structures locales et sur leur durabilité." De manière plus générale, au Mali comme au Niger, un grand nombre de nouveaux marchés ruraux sont mis en place sans que les premiers créés bénéficient d'un appui et d'un suivi leur permettant de renforcer leurs compétences, de viabiliser et de pérenniser leur fonctionnement. Les résultats attendus par les bailleurs de fonds semblent donc plus portés sur le quantitatif que sur le qualitatif.

A Kita :

Le projet de Kita est le premier système de marchés ruraux de bois testé au Mali. Avant le projet « BIT », à Kita, l'exploitation commerciale du bois-énergie se faisait (de manière incontrôlée) presque exclusivement par et pour les citoyens. Les amendes infligées par les agents du service technique de l'Etat ne faisaient, par le biais d'arrangements illicites, que stabiliser l'exploitation incontrôlée. Outre les forêts villageoises, les longues jachères et les arbres champêtres étaient considérés comme relevant du domaine forestier. Les paysans étaient alors passibles de lourdes amendes dans l'accomplissement de leurs pratiques quotidiennes.

La première phase du projet (1989-1993) demeure prisonnière d'une logique peu participative. Ainsi, le document du CILSS 1997 juge même que " les villageois ne sont que de la main d'œuvre recrutée et rémunérée pour effectuer les travaux dont la conception relève uniquement du service forestier". Passons donc directement à la deuxième phase (1993-1998) du projet BIT : L'objectif d'intéresser les villageois à l'exploitation et à la gestion des ressources forestières est privilégié à partir de l'année 1993 et rendu possible grâce à d'importants financements de la Norvège, du BIT et du PNUD. A travers des CLS (Contrats de Louage de Service), un groupement villageois organisé en AV a la possibilité de s'engager à entreprendre des travaux d'aménagement forestier moyennant un intéressement : octroi de charrettes et/ou possibilité de commercialiser le bois ainsi coupé. Les premiers "contrats de gestion" régularisent l'exploitation et la gestion des forêts par les populations rurales. Le système précédemment décrit : quotas, parcelles forestières délimitées, taxe de 200 F.CFA par stère en "zone contrôlée" et de 500 F.CFA en "zone incontrôlée" payée par le village (au moment de l'obtention du permis de coupe) vente libre de ce bois,..., est mis en place dès 1993 dans le cadre des SRG des marchés ruraux de bois. Toutefois, le problème central demeurait celui de la rentabilité de la commercialisation de l'exploitation contrôlée (par rapport à la concurrence de l'incontrôlé). Le projet a alors décentralisé la délivrance des permis par le biais des CAAF (Contrats d'Approvisionnement et d'Aménagement Forestier). La parcelle est alors délimitée et les contrats de coupe en furetage y sont arrêtés après négociation avec l'AV forestière. Son président est responsable de la surveillance de l'espace.

Un projet pilote et expérimental

La stratégie mise en œuvre à Kita est novatrice au Mali. **A Kita, c'est dès 1993 que sont créés les premiers marchés ruraux de bois. La loi malienne ne les légalisera que deux ans plus tard, permettant alors aux AV de s'ériger en SRG.** Projet pilote, la région d'intervention du BIT Kita constitue une zone test de la politique nationale d'énergie domestique. L'importante réforme juridique forestière mise en œuvre à partir de 1995 au Mali l'a été en grande partie par et pour ce projet ! Il faut noter que, devant les dispositions juridiques pour les susciter, le projet a parfois été contraint de faire "machine arrière". Ainsi, en 1993, le monopole des permis de coupe attribué aux marchés villageois par le canal des CAAF a suscité de vives oppositions des exploitants et charretiers de Kita. La crise qui s'en est suivie a provoqué blessés et emprisonnements et ne fut réglée que par l'intervention du directeur national adjoint du service technique forestier qui invoqua l'illégalité de la mesure pour la suspendre. En 1996, 595 exploitants forestiers produisaient déjà 9.100 stères de bois, d'une valeur totale de 13.250.000 F.CFA. Les 35 marchés ruraux de bois appuyés par le BIT Kita couvraient, selon les chiffres

officiels rapportés par CILSS 1997, 60 % des besoins urbains de la ville de Kita. Tous les éléments de la stratégie, ensuite reprise par la SED, sont déjà effectifs et fonctionnels à Kita lorsqu'en 1996, un atelier conjoint avec les agents de la SED harmonise et intègre les méthodologies de création et d'intervention des marchés ruraux de bois au niveau national, mais sans les confondre totalement, Kita conservant son orientation expérimentale. D'ailleurs, le projet actuel conserve parmi ses objectifs officiels : "l'élaboration d'outils qui permettront la réplification de la méthodologie d'exploitation et de gestion participative développée par le projet dans d'autres zones du pays."

Cependant, la contractualisation ne garantit ni la participation villageoise ni la compréhension globale des actions techniques de l'aménagement du massif forestier, encore trop souvent dirigées par le projet. En effet, si les ruraux sont associés à la gestion de leurs espaces forestiers, le pouvoir de prise des décisions techniques (quotas, lieux de coupe,...) reste encore essentiellement l'affaire du technicien du projet. Dans cette deuxième phase, les SRG semblent alors plus exécutantes que conceptrices. Ce n'est qu'à partir de 1998 que l'on pourra réellement parler de co-gestion dans le cadre du projet. Cette contractualisation semble encore moins en mesure de favoriser une conception globale de la gestion des terroirs et des ressources naturelles, puisque, comme dans la grande majorité des projets de développement, l'approche foncière semble avoir été négligée au profit de la seule entrée par la ressource boisée. Cependant, **l'expérience de Kita a permis de prouver, dès 1995, qu'il était possible, en effectuant des réformes réglementaires et en fournissant des appuis appropriés, de valoriser la filière bois-énergie en associant les communautés villageoises riveraines à l'exploitation et à la gestion des ressources forestières.**

La troisième phase : (1998-2004) est la plus intéressante.

A partir de 1998, le projet rebaptisé "Projet de mise en valeur des forêts du Cercle de Kita par les organisations paysannes" est financé à hauteur de 2,9 millions de dollars US¹²³ par le PNUD, la Norvège (et son agence NORAD) et le Gouvernement du Mali. Le partenaire technique, le BIT (Bureau International du Travail), a donné l'appellation commune de ce projet. En 2004, sa région d'intervention couvre 98 villages dans 10 communes situées dans un rayon de quarante kilomètres autour de la ville de Kita ainsi qu'aux abords de la voie ferrée et de la piste reliant Kita à Bamako. Au total, sont encadrés par les marchés ruraux de bois **124 261 hectares dans sept forêts classées** et 19 880 hectares dans les domaines protégés. La production et la vente de 36.000 stères par an y sont ainsi encadrées en 2003. Outre les associations féminines, **95 structures rurales de gestion gèrent chacune un MRB.**

En 2003, dans la perspective du retrait de l'encadrement externe du projet, la préparation de l'autogestion paysanne s'est accélérée : les SRG sont transformées en 54 coopératives regroupant 1809 producteurs de bois provenant de ces 98 villages. Ces coopératives sont regroupées en Cinq "unions". Les coopératives et Unions jouissent d'une **reconnaissance officielle** de leur statut juridique. Chaque « union » gère un "chantier forestier". Un "Chantier" dirigé par une union gère l'exploitation d'environ 24.000 hectares de forêt. Dans chaque Union, une équipe technique du projet appuie les producteurs. Elle est composée d'un ingénieur ou technicien, une animatrice, un commis de commercialisation et un animateur villageois. Si les deux premiers sont initialement rémunérés par le projet, les seconds sont, **dès le départ**, pris en charge par la SRG. **Le système mis en œuvre est donc largement orienté vers la gestion post-projet**, notamment à travers une clé originale de répartition du prix du stère de bois de feu

¹²³ 1,5 milliard de F.CFA d'après L'indépendant 2005.

vendu. En outre, DURAND et TOURE 2004 nous rapportent que, dès 1993, le projet a incité les AV à effectuer un prélèvement de 50 F.CFA par stère sur la vente du bois destiné à "préparer l'avenir" et à payer le technicien après le projet. De plus, un fond villageois a été mis en place. Jusqu'en 2001, le système était le suivant : sur un prix de 1 375 F.CFA par stère de bois de feu vendu,

- 1000 F.CFA revenaient à l'exploitant,
- 250 F.CFA pour le SLCN (service technique forestier de l'Etat),
- 50 F.CFA pour le FDV (Fond de développement villageois),
- 50 F. pour le salaire du technicien du projet,
- 25 F. pour le gestionnaire.

Entre 2001 et 2004¹²⁴, les revenus des 1.750 F.CFA du stère de bois de chauffe vendu par la SRG se répartissent ainsi :

- 1000 F.CFA pour le bûcheron,
- 400 F.CFA pour le FIF (Fond d'investissement forestier),
- 100 F.CFA pour le FDV,
- 250 F.CFA pour les taxes se décomposant en ¹²⁵ :
 - 50 F.CFA pour la commune rurale,
 - 50 F.CFA pour le FAF (Fond d'aménagement forestier),
 - 50 F.CFA pour le contrôle forestier,
 - 50 F.CFA pour la Chambre d'agriculture,
 - 50 F.CFA pour la remise aux agents de l'Etat.

On constate que la part de l'exploitant est prépondérante.

Le FDV (Fond de Développement Villageois) est destiné à être investi dans des activités communautaires villageoises : forage, école, ...

Le FIF (Fond d'investissement forestier) est le capital du "chantier". Il est destiné à se substituer au financement externe pour assurer la pérennisation autonome des "chantiers" existants : encadrement, supervision par agent de l'Etat,... Enfin, 50 % du montant du FIF est destiné à financer des aménagements dans des nouvelles forêts (plans d'aménagement, aménagements structurants,...). L'utilisation du montant du FIF est schématisée ci-dessous.

¹²⁴ En 2004, les Unions décidèrent de porter les prélèvements du FIF à 575 F.CFA et, afin de maintenir le prix de vente du stère à 1750 F.CFA, de rabaisser la part des bûcherons à 850 F.CFA et de ramener la part du FDV à 75 F.CFA.

¹²⁵ Cette clé de répartition devrait être prochainement changée en raison de changements réglementaires en 2004.

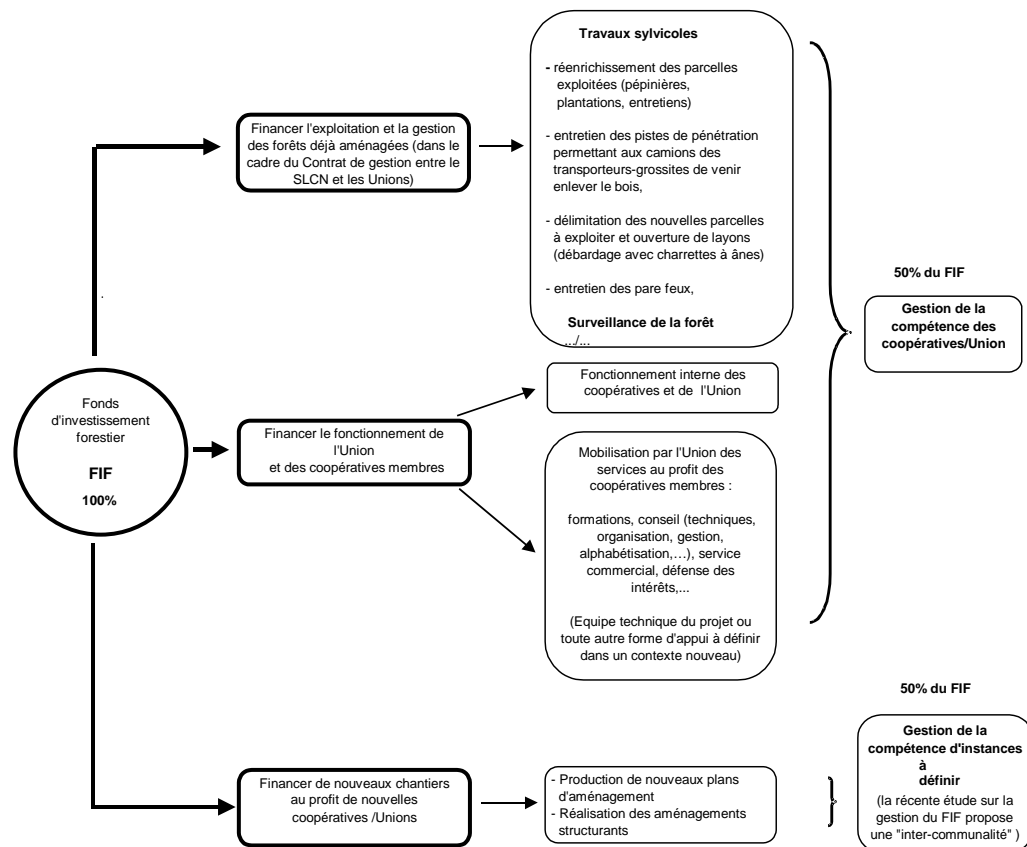


Schéma n° 14 : Utilisation du FIF à Kita en 2004
Source : DURAND et TOURE, 2004.

Lorsque nous avons quitté le terrain d'étude, en septembre 2004, deux des cinq Unions, étaient déjà assez fortes économiquement pour assurer la prise en charge des salaires de l'équipe technique.

Une rapide comparaison des trois stratégies voisines précédemment exposées nous permet de souligner les meilleurs atouts de cette démarche en matière de transfert de compétences.

Atouts de la stratégie nigérienne :

- Au Niger, contrairement au Mali ou au Sénégal, **les exploitants sont nécessairement les villageois**, ce qui évite que les permis de coupe soient attribués à des exploitants qui ne sont pas du « pays » ou du terroir. Le système nigérien privilégie les paysans, contrairement au Sénégal, et, dans une moindre mesure, au Mali, où le marché du bois (et du charbon de bois) est entre les mains d'une bourgeoisie puissante.

- la taxe forestière est prélevée non pas, comme au Mali, par le service technique de l'Etat, mais par les membres gérant la structure rurale de gestion de bois. Cette taxe est prélevée sur le prix de vente aux commerçants-transporteurs, la SLG en conservant directement 30 % à 40 %. Le niveau local conserve donc une part importante des recettes fiscales, ce qui, comme la culture cotonnière, apporte des revenus importants aux ruraux. Cette véritable décentralisation fiscale permet non seulement un transfert des ressources financières des centres urbains vers les régions de production (les commerçants devant acheter le bois sur place), mais génère une maîtrise de la gestion des revenus par les communautés elles-mêmes. Elle contribue ainsi à diminuer l'exode rural. Le modèle de décentralisation fiscale nigérienne (qui n'a pas été accepté au Mali par la DNCN) semble réellement une mesure prometteuse. Il faudra seulement veiller à prévenir les détournements en inventant des mécanismes permettant de ne pas conserver de grosses sommes d'argent dans les caisses villageoises de la SLG. Par exemple, cet argent pourrait être conservé par l'association féminine villageoise qui pourrait le faire fructifier en octroyant des micro-crédits à ses membres ;

- le pourcentage des taxes affecté à la collectivité territoriale (jusqu'à 40 %) et aux SLG (jusqu'à 50 %) est relativement élevé¹²⁶ ;

- les taxes sont payables après la vente et sont gérées directement par la SLG (et l'Arrondissement) et non, comme au Mali, par le SLCN ;

- le système de la taxe différentielle est renforcé par le fait qu'elle varie avec la distance entre le lieu de prélèvement et le lieu de vente ;

- le permis de coupe est remplacé par une taxe sur le transport du bois vers les centres urbains ;

- l'augmentation du prix de vente du bois-énergie au consommateur urbain (par taxation) s'est voulue modeste, alors qu'au Mali, elle a volontairement été importante dans le but d'accompagner l'élan de promotion des énergies de substitutions vulgarisées par le volet Demande de la SED ;

- l'implication des opérateurs privés dans le transfert de compétences au profit des marchés ruraux a été meilleur qu'au Mali, aboutissant à un taux de fonctionnalité effective des marchés ruraux après le départ des opérateurs plus importants : 80 % contre seulement 50 % au Mali.

- des marchés plus fonctionnels. Selon NOPPEN et al., 2004, sur les 200 marchés ruraux de bois existants au Mali en 2002, seulement la moitié étaient "véritablement fonctionnels". Au Niger, la situation serait plus satisfaisante avec 80 % des 150 marchés ruraux de bois qui y étaient fonctionnels en 2002. Cette différence entre les deux pays serait imputable au degré d'implication des opérateurs privés dans le transfert des compétences techniques vers les marchés ruraux. Ainsi, au Mali, la nature des compétences à transférer ainsi que les modalités pratiques de transmission ne faisaient pas partie des ententes contractuelles entre les projets et les opérateurs. Au Niger, les capacités de gestion locale des ressources forestières sont donc plus importantes. BERTRAND, A., 2005 en conclut que : « La gestion conjointe des forêts classées

¹²⁶ même si, au Mali, depuis 2004, une disposition législative octroie désormais 20 % des recettes d'exploitation forestières aux collectivités territoriales.

de l'Etat par l'administration forestière et par les populations deviendra donc la règle. Pour la première fois au Niger le principe d'un contrôle forestier local extérieur à l'administration forestière est posé. »

Atouts de la stratégie malienne (par rapport au dispositif nigérien) :

- ce sont 14 opérateurs privés, au lieu d'un seul au Niger, qui se sont chargés de créer et de suivre chacun entre cinq et dix marchés ruraux de bois. De ce fait, et malgré les disparités entre opérateurs, le système de formations et de suivi social et organisationnel a globalement été plus efficace ;
- le PED-Mali a davantage mis l'accent sur la formation, suscitant l'émergence d'un réseau d'organisations capables d'exécuter des contrats de sous-traitance dans le secteur ;
- contrairement au Niger, **les structures rurales de gestion de bois jouissent d'une reconnaissance juridique formelle claire, ce qui constitue un élément favorisant la réception du transfert de compétences ;**
- en raison du manque de décentralisation fiscale, de moins grosses sommes d'argent se trouvent dans la caisse villageoise des SRGB, ce qui incite moins aux "prélèvements" des membres-clés ou des agents des services techniques de l'Etat ;
- le prix de vente du stère de bois en 2001 y est moindre qu'au Niger et qu'à Kita : 1000 F.CFA en zone SED contre 2000 F.CFA au Niger et 1375 F. CFA à Kita ;
- en troisième région administrative, à partir de l'an 2000, des marchés ruraux pouvant commercialiser le bois d'œuvre, en plus du bois énergie, ont été mis en place.

Originalité et atouts de la stratégie kitoise :

- un système précurseur et local, plus souple et donc plus rapide, qui, grâce à sa vocation expérimentale, souffre moins des contraintes institutionnelles et administratives. En comparaison, la SED, qui a également pensé sa stratégie depuis le début des années 1990, n'a pu mettre en place les marchés ruraux qu'à la fin de cette même décennie ;
- à Kita, il n'y a presque pas de zone "orientée", mais essentiellement des zones sous régime "contrôlé" et "incontrôlé" ;
- à l'inverse de ce qui se pratique en zone SED, ici, les SRG produisent et vendent essentiellement du bois et peu de charbon, ce qui limite les pertes d'énergie générées par la carbonisation ;
- l'installation de la population effectuant les défrichements agricoles dans les forêts classées est contrôlée par un système de co-gestion depuis 1995 ;
- les zones d'exploitation et de coupes sont correctement respectées dans l'ensemble de la région CMDT de Kita, notamment grâce à l'établissement de plans de gestion simplifiés et de quotas pluriannuels réalisés sur la base d'un inventaire participatif qui est négocié et remis à jour ;
- le suivi et les appuis au SRG sont réalisés de manière efficace grâce à l'équipe de quatre personnes présentes au sein des Unions ;
- le système mis en œuvre est clairement orienté vers la gestion autonome post-projet, notamment à travers une clé originale de répartition du prix du stère de bois de feu vendu ;
- les communes rurales sont impliquées dans le système (même si ce n'est qu'à partir de l'année 2003). Par exemple, en janvier 2004, les maires des 10 communes rurales concernées ont accepté de reverser 45 % des taxes d'exploitation qu'ils perçoivent pour renforcer le FIF.

Quels sont les éléments qui ont fait le succès de ce projet ?

Le **montage technique**, basé sur l'autogestion des exploitants a fait la preuve de sa pertinence. Les villageois exploitants ne craignent plus que leurs pratiques forestières soient sanctionnées par les agents de la Direction nationale de la conservation de la nature (DNCN), et ils peuvent mieux exercer leur droit de gestion exclusif, en contrôlant, par exemple, les commerçants en bois. Pour NOPPEN et al., 2004, "Les schémas de coupe élaborés par le projet Energie II ont été en général bien suivis." et "aucune forêt enquêtée pendant l'étude n'a fait l'objet de défrichements agricoles" malgré la pression agricole pesant sur ces massifs forestiers. Ces auteurs attribuent ce succès à l'autogestion communautaire qui fait que " les contrevenants sont rapidement sanctionnés." Les mêmes auteurs relèvent que les pratiques des bûcherons sont techniquement adaptées et écologiquement durables. Après dix ans de gestion par les structures rurales de gestion de bois, force est de constater que les forêts placées sous le contrôle des marchés ruraux enquêtés sont bien gérées : elles sont en bon état et se régénèrent bien. **Le système de marchés ruraux de bois a clairement montré que la commercialisation du bois-énergie pouvait contribuer à répondre à la demande urbaine tout en étant géré durablement par les communautés rurales.**

La viabilité économique est réelle et bien perçue par la population.

Pour BERTRAND, A., 1998, " ces marchés fonctionnent correctement". NOPPEN et al., 2004 en veulent pour preuve que malgré les nombreuses ponctions illicites opérées dans les caisses des SLG, elles sont toujours fonctionnelles. Si, pour NOPPEN et al., 2004, au Niger, entre 1995 et 2002, la part du bois provenant des marchés ruraux passait de 16 % à 33 %, l'augmentation importante du prix du bois au producteur n'a été que dans une moindre mesure répercutée sur le consommateur.

Or, à Kita, on nous a rapporté que, dans certains villages, comme à Bendougouba, les chefs autochtones ont, de prime abord, laissé la direction de la SRG aux allochtones ou aux cadets. En effet, l'exploitation du bois est traditionnellement considérée par les leaders villageois comme une activité d'appoint, et donc peu digne d'intérêt. Puis, les encadrements paysans se sont ravisés lorsque la viabilité économique des marchés ruraux est apparue comme évidente. Ils ont alors tenté de reprendre, le plus souvent avec succès, le contrôle de la direction de la structure. Parfois, ce sont aussi les problèmes de délimitations territoriales intervillageoises et les conflits qui en découlent qui les ont obligé à s'intéresser de plus près à la gestion forestière de leur finage.

Compte tenu du fonctionnement social de la communauté villageoise, c'est l'ensemble de ses individus qui bénéficient, en terme de revenus, des retombées positives de cette activité d'exploitation et de gestion forestière. En effet, le système a permis aux communautés rurales organisées de générer localement des ressources financières, de les gérer et de les réinvestir de manière collective ("fond de libre affectation" au Niger et FDV à Kita) à l'échelle villageoise ainsi qu'à l'échelle de la commune rurale. Tout comme les AV cotonnières, il a permis l'investissement dans des réalisations communautaires : puits, écoles,... La population organisée a pu ainsi pallier localement les manquements des Etats en mettant en œuvre et gérant directement certains services de base.

Bien sûr, ces projets de marchés ruraux de bois n'échappent pas à **certains écueils**. Des

exemples critiques, issus de l'expérience des marchés ruraux de bois, illustrent d'ailleurs certaines parties de cet ouvrage. Ainsi, à Kita comme ailleurs, le principal point d'achoppement de la stratégie des marchés ruraux de bois est celui du contrôle forestier réalisé par les agents des services techniques de l'Etat. Il est généralement défailant et contribue à miner le système. Indéniablement, une redistribution des rôles et une meilleure articulation sont nécessaires, notamment entre les services techniques de l'Etat, les collectivités territoriales et les structures rurales de gestion de bois sur les points-clés du contrôle, de la perception et de la redistribution des revenus générés.

Si la stratégie des marchés ruraux de bois demeure largement perfectible, elle a globalement fait la preuve de son efficacité. A l'heure du bilan, elle constitue incontestablement une expérience très intéressante en terme d'organisation paysanne autour de la gestion d'une ressource naturelle phare. En effet, les marchés ruraux de bois ont permis de démontrer que, dans le cadre d'une gestion locale des ressources naturelles, exploitation économique rentable et préservation du capital écologique étaient conciliables, justifiant par là même la pertinence de la gestion locale des ressources naturelles. Les exemples kitois du PAE et du BIT illustrent que **les projets de développement jouent un rôle très important dans le cadre de notre problématique du transfert de compétences en gestion des ressources naturelles. Non seulement ils permettent de recréer du lien, trop souvent inexistant, entre les logiques étatiques et paysannes, mais ils sont précurseurs : ils explorent et ouvrent la voie, identifiant ainsi des pratiques faisant leurs preuves en matière de transfert de compétences en gestion des ressources naturelles.**

L'examen du cadre juridique des transferts nous a permis de mettre en évidence que, plutôt que de transférer massivement son domaine aux collectivités territoriales, l'Etat privilégie le transfert aux collectivités territoriales de la gestion de certaines ressources, au cas par cas. Ces transferts n'ayant un caractère ni obligatoire, ni automatique, l'Etat semble peu enclin à transférer ses biens. De plus, le fait que le territoire des collectivités territoriales ne soit pas délimité rend moins évident ces transferts.

Mais, au delà de ces contraintes foncières, l'Etat ne freine-t-il pas ces transferts, ce qui pourrait signifier qu'il (ou plutôt ses agents) pense qu'il a plus à y perdre qu'à y gagner ? Au Mali, ce sont surtout les programmes et projets (initiés de l'extérieur) qui semblent chercher les meilleures modalités de transférer les ressources naturelles ou leur gestion. En 2004, le schéma des transferts est esquissé. Mais les modalités de ces transferts sont-elles bien fondées, sont-elles pensées globalement ou ne traduisent-elles qu'une politique de courte vue par laquelle l'Etat se désengage sans assurer véritablement le relais ? Le chapitre suivant, en se penchant d'abord sur le processus de déconcentration, devrait nous apporter des éléments de réponse.

CHAPITRE 16 :

REUSSIR LES TRANSFERTS

Dans le chapitre précédent, nous avons décrit l'état de préparation institutionnelle et législative des transferts de compétences. Mais qu'en est-il exactement sur le terrain ? Comment les différents acteurs perçoivent-ils réellement ces transferts ? Quels actes concrets l'Etat pose-t-il pour les préparer ?

Après avoir explicité dans quelle mesure l'Etat, par la déconcentration territoriale, accompagne ou restreint la préparation de ces transferts, nous mettrons en évidence les freins, réels ou supposés, à ces transferts de compétences, avant d'esquisser quelques propositions.

L'ATTITUDE ADOPTÉE PAR L'ETAT

La volonté politique

De nombreuses défaillances peuvent être soulignées :

- L'élaboration des textes de la politique de la décentralisation a suivi le même processus que les autres textes de politiques : le *top-down* ». Cette méthodologie d'action « descendante » trahit l'idéologie même de la décentralisation qui se veut être une construction ascendante. Le concept de la décentralisation, qui implique théoriquement une réforme totale des encadrements étatiques et des modes de gouvernance, semble donc très mal compris dès le départ, puisque que bien peu d'acteurs ont relevé ou dénoncé cet aspect. En effet, l'Etat aurait pu davantage baser cette construction territoriale sur les encadrements paysans légitimes et surtout veiller à articuler le fonctionnement des structures communales avec celui des structures villageoises, en s'appuyant sur les chefferies existantes. Or, ces encadrements paysans qui sont pourtant très structurés, puissants et surtout légitimes sont quasiment exclus du nouveau système de gouvernance imposé par l'Etat, cette démarche « descendante » pénalisant l'appropriation de la réforme par les ruraux.

- Le cadre juridique est inachevé, car imprécis :
Si, depuis une décennie, le cadre juridique malien permet à l'Etat de transférer des domaines et des compétences en gestion à des collectivités territoriales, il est volontairement demeuré « ouvert », c'est-à-dire inachevé, car les décrets d'application des lois prévoyant les transferts ne sont pas élaborés. Ce manque de clarifications et de précisions permet à l'Etat malien de retarder les transferts de domaines et de compétences, tout en maintenant une situation dans laquelle il tire au mieux son épingle du jeu. En fait, tout se passe comme si l'Etat préférerait conserver le dualisme juridique actuel : s'affirmer propriétaire éminent du foncier et des ressources naturelles et en laisser officieusement la gestion aux encadrements paysans. Pour RIBOT, J-C., 2004, "le transfert des compétences vers les collectivités locales est loin de produire une distribution claire du rôle de chaque acteur et une détermination de leurs droits, devoirs et actions dans la gestion des ressources naturelles." Le Code des collectivités territoriales, par exemple, ne circonscrit pas de façon claire les limites de compétences d'une catégorie de collectivité par rapport à une autre. Ainsi, dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, tous les niveaux de collectivité territoriale sont déclarés responsables, sans que les limites de leurs responsabilités respectives soient précisées. LAVIGNE DELVILLE, Ph., 2001 montre comment **"Un certain nombre d'acteurs, étatiques ou privés, ont un intérêt direct à la confusion actuelle."**, c'est-à-dire à cette situation où les transferts dans les textes généraux, non complétés par des décrets d'applications, les rendent inopérants. De plus, le manque général d'harmonisation et de clarification institutionnelle et juridique, se traduit par une mauvaise articulation, notamment entre les politiques sectorielles soutenues par divers bailleurs de fonds (PRODESS, PRODEC,...) et le Dispositif National d'Appui à la Décentralisation. DICKO et DJIRE 2006 remarquent également « la non-conformité à l'esprit de la Décentralisation de certains textes des Départements Sectoriels ».
- L'absence de définition précise d'une stratégie nationale de transfert de compétences qui soit concertée, partagée et acceptée par tous les acteurs.
- L'absence d'un système cohérent et performant de pilotage du processus de mise en œuvre du transfert des compétences en gestion des ressources naturelles. En effet, plusieurs structures sont responsables de la conduite de ce processus de transfert. Deux principaux ministères en sont acteurs : le MATCL (Ministère de l'Administration Territoriales et des Collectivités Locales) et le MDRI (Ministère Délégué à la Réforme de l'Etat et aux Relations avec les Institutions). En outre, il est piloté par plusieurs directions nationales dont la DNCT¹²⁷ (Direction nationale des collectivités territoriales) et la DNCN (Direction nationale de la conservation de la nature), comprenant elles-mêmes différentes cellules de gestion, et deux institutions : MADD et CDI (Commissariat au Développement Institutionnel). Cette complexité pourrait être partiellement surmontée par des mécanismes de concertation et d'harmonisation de la stratégie globale, afin d'éviter que chaque acteur se réfère à une légitimité différente et agisse de manière cloisonnée ;
- L'absence, jusqu'en 2004, d'un programme de renforcement de la déconcentration pour appuyer la mise en œuvre de la décentralisation.

¹²⁷ En 2005, il y a été formé, en remplacement du service de transfert de compétences, un Groupe de Travail Interministériel du Transfert de Compétences ; mais là encore, il ne peut prétendre chapeauter l'ensemble des actions.

- Le non respect de la clause de concomitance du transfert de compétences et des ressources.
- Le cruel manque de communication sur les rôles et tâches de chaque catégorie d'acteur dans le processus, et, en particulier, un important déficit d'information sur les textes de transfert, entraînant imprécisions et incompréhensions. Développons cette dernière lacune.

Un manque global d'information :

Une sous information et des confusions ont été relevées chez la majorité des personnes rencontrées, de tout niveau social, de l'agent de l'Etat au paysan. Ainsi, **beaucoup de ruraux ne perçoivent guère la différence entre Maire et Commandant, entre Administration et élus, c'est-à-dire entre pouvoirs déconcentrés et pouvoirs décentralisés.** Cette confusion est encore plus fréquente lorsque l'on aborde les différents types de transferts : les villageois confondent souvent transfert de domaines fonciers et transfert de compétences en gestion et assimilent fréquemment « délégation de gestion des ressources naturelles à la commune » et « appropriation exclusive sur ces ressources », et aussi parfois délégation de la compétence en gestion foncière et transfert de domaines. Ensuite, nombre d'agents des services de l'Etat que nous avons rencontrés ignoraient le contenu et les implications des dispositions réglementaires, même celles concernant leur domaine particulier de travail. Enfin, la stratégie-cadre de transfert définie par la MDRI en 1997, de même que les recommandations de l'atelier de juin 2000, sont largement méconnues. D'une manière générale, nous avons constaté que la plupart des élus et des agents de l'Etat n'ont une connaissance que très imparfaite de l'état d'avancement du processus de transfert de compétences aux collectivités territoriales. Il apparaît donc clairement qu'il y a un **important déficit d'information et de communication sur les textes de transfert et sur les rôles et tâches de chaque catégorie d'acteur.** Or, comment appliquer et être « partie prenante » dans un processus qu'on ne comprend pas vraiment ? Si ces observations ne nous surprennent pas outre mesure, on ne peut toutefois pas uniquement les imputer aux lacunes normales d'un début de décentralisation. Quand les ruraux ne comprennent généralement pas la décentralisation ou quand les agents des services forestiers ne connaissent pas les lois forestières qu'ils doivent faire respecter, il y a là des dysfonctionnements structurels majeurs.

Nous avons précédemment mis en évidence les effets préjudiciables de la mauvaise présentation à la population de la réforme de la décentralisation. Il en va donc de même pour les transferts. Les ruraux comprennent difficilement pourquoi si, comme on le leur dit depuis maintenant plus de dix années, la décentralisation leur redonne le pouvoir localement, ce sont toujours les services techniques de l'Etat qui délivrent les permis d'exploitation permettant à des bergers transhumants ou à des bûcherons de prélever des ressources naturelles sur « leur » terroir, et ce, sans leur consentement. A titre d'exemple, un paysan rencontré s'exclame : « Si tout cela est pour nous, pourquoi les transhumants ont toujours des papiers officiels leur donnant le droit de pâturage où ils veulent ? » Pourquoi la gestion locale des ressources n'est-elle toujours pas devenue une réalité ? Rappelons qu'au Mali, les services techniques de l'Etat conservent le monopole du contrôle de la gestion des ressources naturelles (et de la perception des taxes et amendes y afférant) et que le SLCN, successeur du lointain et honni service des Eaux et Forêts, constitue donc toujours un « passage obligé » pour la délivrance des permis d'exploitation forestière. Les villageois ne comprennent pas que l'Etat, qui a voulu la

décentralisation, continue, par le biais de ses agents, d'exercer ce qu'ils ont toujours vécu comme une « ingérence » dans les affaires du finage villageois, notamment en réglementant seul l'exploitation des ressources naturelles du domaine national.

En outre, certains ruraux interrogés considèrent qu'il y a aujourd'hui plus de corruption qu'avant la décentralisation : « Lorsque l'on amène un pasteur transhumant pris en faute au Service Local de Réglementation et de Contrôle (SLRC), les autorités taxent le transhumant de deux têtes à leur profit et le village ne reçoit rien, alors même que c'est désormais sur le village qu'est déchargée la tâche de surveiller la brousse » se plaint un paysan membre du BC-GRN de Tambaga. Ce constat, associé à une méconnaissance des processus de transfert en cours, génère chez les ruraux un profond sentiment de déception par rapport à la décentralisation. C'est aussi l'incompréhension, liée au défaut d'explication, qui génère des frustrations, et, lorsque s'y ajoutent des abus de pouvoirs et des injustices, c'est le rejet global de la réforme qui peut prendre le dessus.

Ces multiples manquements semblent indiquer que les transferts de compétences souffrent largement du fait de ne pas être soutenus par un fort engagement politique de l'Etat. Nous devons le vérifier en étudiant notamment l'accompagnement de la décentralisation par la déconcentration.

Le poids de la déconcentration

► Dans les faits :

Les représentants de l'Etat au niveau « local »¹²⁸ sont les Préfets et, au niveau des Arrondissements, les Sous-préfets. Depuis l'avènement de la décentralisation, quelle place et quels rôles jouent ces hommes qui, en milieu rural, se trouvent désormais « aux côtés » des maires ? Ont-ils été mis au second plan ? Ont-ils perdu de leurs pouvoirs ? Comment vivent-ils et accompagnent-ils l'avènement de la décentralisation rurale ? L'étude de la nature de leurs relations avec les élus et les encadrements paysans peut donc se révéler particulièrement instructive, notamment sur la manière dont l'Etat accompagne le processus de décentralisation.

Les cadres de l'administration déconcentrée :

Si les Arrondissements ne jouissent plus, comme le Cercle ou la Commune, du statut de collectivité territoriale, ils sont juridiquement maintenus dans le maillage territorial en tant que circonscription administrative. Il y a ainsi huit Arrondissements administratifs dans la région de Kita : Kita-central, Djidian, Kokofata¹²⁹, Sagabari, Sirakoro, Sébékoro, Toukoto et Séfétó (voir carte n°13). Les Sous-préfets qui les dirigent représentent l'Etat dans les Arrondissements et jouissent encore de prérogatives importantes, même s'ils en ont beaucoup perdu avec la décentralisation. Pour mener à bien leur mission, ils sont épaulés par un secrétaire administratif et un homme en arme. L'appellation de ces fonctionnaires a plusieurs fois été modifiée : de "commandants" depuis la période coloniale, on les appelle ensuite « chefs d'arrondissements » puis « délégués du gouvernement » en 1994. Enfin, en 2002, ils

¹²⁸ Rappel : au Mali ce terme désigne généralement le niveau Cercle.

¹²⁹ Dans lequel s'inscrit la commune rurale de Tambaga.

deviennent des " Sous préfets ". Si ce changement d'appellation reflète, certes, un changement de prérogatives, nous avons montré que ce n'est que durant la dernière décennie que leur statut de chef commandant et leur pouvoir autoritaire sont redéfinis pour accompagner le processus de décentralisation.

La perception du pouvoir des "Commandants" évolue-t-elle aussi rapidement dans l'esprit des ruraux que le changement d'appellation et de prérogatives ? Une majorité de ruraux continuent à employer le terme de "commandants", ce qui est révélateur du fait que, **dans leur esprit, les Préfets et les Sous-Préfets "commandent" toujours plus qu'ils n'appuient et ne conseillent les élus.** Nous avons observé à Kita, que les autorités déconcentrées sont toujours considérées comme les seules détentrices des pouvoirs de direction, à l'exclusion du pouvoir élu constitué par le Conseil de Cercle. Le Préfet y est encore perçu par la population comme le premier dirigeant du Cercle, et ce, quelque soit sa personnalité et son comportement, comme nous avons pu le constater avec les deux Préfets au caractère pourtant fort différent, successivement en poste à Kita au moment de notre étude. **Il perdure donc une profonde conception hiérarchique des rapports,** héritée de l'Histoire politique. Ainsi, en 2004, à Kita, le pouvoir du Président du Conseil de Cercle, qui est pourtant le plus important dirigeant élu au niveau du Cercle, est largement effacé par celui du Préfet. En effet, c'est toujours ce dernier qui préside les rencontres et cadres de concertation multiacteurs comme le le CLO. De même, le bâtiment qui abrite le Conseil de Cercle est nettement moins bien situé dans la ville, moins bien équipé que celui de l'Administration locale et surtout très peu fréquenté. A l'inverse, les bureaux de la Sous-préfecture de Kita ne désemplissent pas d'élus et de citoyens venant régler tel ou tel conflit ou démarche administrative, alors que les locaux du Conseil de Cercle ressemblent à une « coquille vide ». En 2004, après cinq ans d'existence, les encadrements élus au niveau du Cercle n'ont donc pas encore réussi à affirmer leur existence, au moins dans la perception des ruraux et ne semblent pas encore en mesure de pouvoir grignoter une parcelle de pouvoirs aux cadres déconcentrés de l'Etat. Tant du point de vue du fonctionnement pratique que de la perception des ruraux, **la collectivité territoriale "Cercle" jouit d'une existence bien moins concrète que celle de la "Commune".**

Un siècle d'Administration de commandements ne s'efface pas facilement dans l'esprit des ruraux. Que ce soit au niveau du Cercle ou de l'Arrondissement, la perception qu'ont les ruraux du pouvoir des "Commandants" n'a pas beaucoup évolué. Dans un amalgame entre décentralisation et déconcentration, la représentation de certains ruraux rencontrés est que, à la fin des années 1990, le pouvoir était simplement passé du « Commandant » au maire. La lente évolution de la perception de la gouvernance par les ruraux constitue même probablement une des causes de la persistance du pouvoir de commandement des administrateurs locaux. Il nous faut aussi étudier dans quelle mesure le cadre juridique malien a évolué de manière à permettre un accompagnement de la décentralisation naissante par la déconcentration en place.

► Dans les textes :

L'article n°18 de la Loi-cadre n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la Loi n°96-056 du 16 octobre 1996, dispose que : "Les collectivités territoriales exercent leurs activités sous le contrôle de l'Etat (...) ". Son article 19 ajoute que : "Dans chaque commune rurale, le représentant de l'Etat a la charge des intérêts nationaux et du respect des lois." Les Sous-préfets sont donc, sous l'autorité directe du Préfet, les responsables et les garants du respect des lois et de la paix

sociale. Ainsi, lorsque la situation l'exige en matière de sécurité et de maintien de l'ordre public, le Préfet peut se substituer au maire pour exercer les pouvoirs de police administrative. Le Décret N°95-210 /P-RM du 30 mai 1995 déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales précise, en son article 2, que : "Le Haut Commissaire¹³⁰ et les Délégués du Gouvernement sont les représentants et les dépositaires de l'autorité de l'Etat dans le ressort territorial de la collectivité" et qu'ils sont officiers de police judiciaire. En outre, l'autorité de tutelle vérifie la conformité des délibérations communales avec les textes de loi de l'Etat. Ainsi, selon l'article 31 du Décret N° 95-210 *op. cit.*, le Délégué du Gouvernement dans le Cercle "côte et paraphe le registre des délibérations des conseils communaux du Cercle" ; article 34 : Il "constate la nullité des actes illégaux des autorités relevant de son pouvoir hiérarchique. Il peut annuler ces actes". Le Code des collectivités territoriales (Loi N°95-034 du 12 avril 1995) confirme que les actes majeurs de la collectivité territoriale ne deviennent exécutoires qu'après avoir reçu l'approbation de l'autorité de tutelle. Outre la gestion foncière, il en va ainsi pour les budgets, les comptes communaux, la fixation des taux des impôts, des taxes, les plans d'occupation et d'aménagement communaux, les opérations d'aménagement de l'espace, la création et la gestion des services et organismes communaux, etc. Toutes ces dispositions sur la tutelle des collectivités territoriales par les autorités déconcentrées, largement inspirées de celles en vigueur en France, ne nous surprennent pas. Elles sont d'ailleurs particulièrement nécessaires en raison de l'inexpérience des élus ruraux.

S'il est donc normal que l'Etat, *via* ses structures déconcentrées, conserve des prérogatives importantes, **les autorités déconcentrées semblent omniprésentes**. Ainsi, l'article n°3 du Décret N°96-084 confirme l'obligation de recourir au Préfet, *via* une procédure écrite, afin de pouvoir disposer de l'appui des services techniques de l'Etat : "Ils décident de la mise à disposition des collectivités territoriales des services déconcentrés de l'Etat placés sous leur autorité". L'autorité de tutelle doit également approuver le PDESC (plan de développement communal), qui est un passage obligé pour accéder au financement du FICT nécessaire à la réalisation des investissements programmés. Même le chef de village doit être reconnu par le Préfet ! En effet, le mode de désignation des chefs administratifs est théoriquement régi par le Code des collectivités territoriales (Loi N°95-034 du 12 avril 1995). Ainsi, selon l'article 62 de ce code, le chef de village est investi par le conseil de village. Cette investiture "est entérinée au plus tard dans un délai d'un mois (30 jours francs) par décision du représentant de l'Etat au niveau du Cercle, sur proposition du conseil de village...". Il en va de même pour la liste de ses conseillers villageois (article 70), ces derniers étant même censés être élus en assemblée des électeurs de la communauté présidée par les représentant de l'Etat au niveau de la commune rurale.

En matière forestière, selon l'Arrêté n°95-2487/MDRE-SG du 14 novembre 1995, les modalités de mise à feux précoces sont déterminées chaque année par une commission présidée par le Préfet. Ce dernier signe le règlement administratif comportant notamment la période, le calendrier, les localités concernées et le programme d'information de ces mises à feu. De plus, le Décret n°99-320/P-RM du 4 octobre 1999, fixant les taux, les modalités de recouvrement et de répartition des taxes perçues à l'occasion de l'exploitation du bois dans le domaine forestier de l'Etat, réglemente ainsi la procédure de défrichement : article 2 : « Tout défrichement dans le domaine forestier de l'Etat est soumis à une autorisation écrite du représentant de l'Etat, après avis conforme de la Commission de défrichement. ». Mais cette commission de défrichement ne comprend de représentants ni des encadrements paysans, ni des encadrements élus ! Enfin, l'avant-projet de décret portant création des domaines forestiers et fauniques des

¹³⁰ Le « Haut commissaire » est le nom donné, de 1992 à 2003, au Gouverneur de Région.

collectivités territoriales, présenté en 2005, dispose que : « l'affectation du domaine aux collectivités territoriales se fait par décision du Gouverneur (...) ». Ces observations nous font dire, avec SANOGHO, B. et al., 2004, que : "La place et l'impact de la décentralisation sur la politique forestière s'observent plus dans les textes que dans les faits.", ce qui suscite, chez les ruraux, espoirs, attentes, déconvenues et incompréhensions.

En matière piscicole, le Décret n°96-010/P-RM du 17 janvier 1996 fixant les modalités de classement et de déclassement des réserves piscicoles dispose, en son article 8, que : « Dans le domaine piscicole des collectivités territoriales, le projet de classement et le procès-verbal des travaux de la commission signé par ses membres sont soumis à l'approbation du représentant de l'Etat avant décision du président de l'organe exécutif de la collectivité territoriale ».

Si, à l'instar du système français, les cadres de l'administration territoriale déconcentrée détiennent un pouvoir de contrôle incontournable qui semble nécessaire, en revanche, **les textes juridiques maliens semblent leur réserver un rôle trop important, cette oppressante omniprésence pénalisant le libre fonctionnement des collectivités territoriales.** Vérifions ce constat général par des exemples situés dans le domaine qui intéresse particulièrement notre étude.

En matière de gestion foncière et des ressources naturelles :

ROCHEGUDE, A., in LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B souligne que : " Le contrôle foncier de l'Etat demeure donc la question fondamentale de la décentralisation et de la gestion des ressources naturelles." Or, le Code des collectivités territoriales (Loi N°95-034 du 12 avril 1995), dispose que, en matière de gestion domaniale et foncière, d'acquisition et de gestion du patrimoine, les délibérations des instances communales ne deviennent exécutoires qu'après approbation du représentant de l'Etat (article 14). L'article n°242 du Code des collectivités territoriales ajoute que le transfert de la gestion d'une partie du domaine public de l'Etat à une collectivité territoriale se fait par décret pris en Conseil des Ministres à la demande de la collectivité qui saisit à cet effet le Ministre chargé des domaines à travers l'autorité de tutelle. De plus, le Décret n°01-040 /P-RM du 02 février 2001 déterminant les formes et les modalités d'attribution des terrains du domaine privé immobilier de l'Etat affirme, qu'**en l'absence de transfert de domaines aux collectivités territoriales, l'Administration demeure la seule gestionnaire officielle du foncier rural.** Ce même décret confirme la prérogative du "Délégué du Gouvernement" en matière d'attribution des concessions rurales jusqu'à 2,5 hectares. Parfois, les administrateurs abusent de leur **position à la fois dominante et aux limites mal définies.** Par exemple, DJIRE, M., 2001 montre comment la mairie de la commune rurale périurbaine de Sanankoroba assiste impuissante à la vente de ses terrains par les autorités villageoises et le Délégué du Gouvernement. Prenons un autre exemple dans le domaine des ressources forestières : on a montré comment l'élaboration de plans d'aménagement forestiers complexes, préalable nécessaire à la création de marchés ruraux de bois, constitue un outil permettant aux techniciens forestiers de l'Etat de conserver la mainmise sur la gestion forestière. Dans le système actuel des marchés ruraux de bois, et, en particulier ceux de la SED, il n'y a que deux acteurs majeurs : la SRG et les agents forestiers, ce qui laisse une possibilité d'arrangements illicites préjudiciables à la pérennisation du système et à la gestion des ressources naturelles. GAUTIER, D. et al., 2003 dénoncent clairement le risque inhérent à ce dualisme : " qu'une alliance vienne à être trouvée entre les membres de la SRGB et les agents forestiers pour exploiter le massif à bénéfice réciproque bien compris et l'exploitation du massif n'a plus rien de durable".

Décentralisation ou déconcentration ?

Nous avons mis en évidence, par l'étude du cadre juridique et réglementaire, l'omniprésence et la prégnance du pouvoir déconcentré de l'Etat sur toutes les décisions majeures relatives à l'espace rural et au foncier en particulier. Pourtant, la maîtrise du foncier rural par les communes constituerait un facteur facilitant la délégation des compétences en gestion des ressources naturelles. Par conséquent, nous posons l'hypothèse que, à condition que les transferts soient convenablement préparés et accompagnés, les collectivités territoriales (et les communes rurales en particulier) pourraient être capables de gérer correctement des domaines fonciers et des ressources naturelles dont l'Etat lui aurait transféré la gestion.

Dans l'état actuel de ces transferts de compétences, la décentralisation malienne ne masque-t-elle pas une forte déconcentration ?

Pour prendre un peu de recul comparons la situation malienne à celle de son voisin sénégalais, ce dernier ayant mis en œuvre les réformes de décentralisation deux décennies avant le Mali.

Selon KHOUMA, M., 2000, au Sénégal, "le pouvoir central continue d'exercer une forte tutelle sur les collectivités locales. (...) C'est le sous-préfet de l'arrondissement qui prépare le budget de la communauté " et de dénoncer le "poids exercé par les agents du pouvoir central dans le fonctionnement des communautés rurales". PADLOS/CILSS, 1998 évoque également "une mainmise de l'Etat sur le domaine forestier (...) les sous-préfets et préfets demeurent les puissants arbitres (...)". L'Etat conserve donc un important rôle d'arbitrage et, en définitive, conserve le contrôle du foncier, comme nous le confirme LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B en matière foncière : "les décisions demeurent sous le contrôle de l'administration territoriale." Pour RIBOT, J., 1999, "Les réformes forestières du Sénégal se réfèrent plus exactement à une déconcentration, étant donné l'obligation pour les autorités locales de rendre des comptes aux autorités centrales". On peut ainsi penser qu'au Sénégal, le transfert de la gestion foncière aboutit à une simple délocalisation de la dualité des logiques d'encadrement. Au moins jusqu'en 1990, le poids de l'Administration dans le processus est très important.

Les conseils ruraux semblent créés par le haut et être peu représentatifs de la population. BLUNDO, G, 1997 pense que la loi sénégalaise de 1996 sur la régionalisation a été "pensée et décidée à travers un processus de type descendant laissant peu de marge de négociation aux acteurs locaux". Pour KASSIBO, B., 2001 également, la "décentralisation au Sénégal n'a été qu'une vaste déconcentration (régionalisation) où les dévolutions de ressources et d'attributions de pouvoirs et de responsabilités en matière de gestion environnementale n'ont jamais été réellement attribuées aux responsables légitimes des communautés rurales, les domaines de compétence transférés n'ayant jamais été suivis de mesures d'accompagnement adéquats." LE ROY, E., 1989 explique que la réforme de décentralisation sénégalaise débouche plutôt sur une déconcentration par le fait que le pouvoir n'était pas centralisé, mais plutôt concentré. Dans ces conditions, la réforme n'aboutit pas à une décentralisation, mais à une déconcentration.

Au Mali, comme au Sénégal, la "Tutelle" administrative jouit de pouvoirs considérables et prépondérants sur ceux des élus. Pourtant, dans les deux pays, le cadre légal permet théoriquement une gestion décentralisée des ressources naturelles (même si au Mali l'absence de décrets rend encore moins opérants les transferts). Mais, lorsque l'on observe la situation en pratique, on s'aperçoit qu'au Sénégal comme au Mali, **les pouvoirs élus décentralisés sont trop encadrés par les pouvoirs déconcentrés de l'Etat pour pouvoir jouir de l'ensemble de leurs prérogatives.** Certes, la réussite de la réforme de la décentralisation implique que le pouvoir déconcentré soit puissant et présent en milieu rural, notamment pour assurer

efficacement son rôle de tutelle des collectivités territoriales, mais cela ne suffit pas. **Il faut non seulement que l'Administration n'empiète pas sur les prérogatives des collectivités territoriales, mais aussi qu'elle lui cède ces prérogatives, tout en l'accompagnant dans ce transfert.** Plus exactement, c'est la « marge de manœuvre » décentralisée qui est réduite par les modalités même de cet accompagnement par la déconcentration ; les textes, mais aussi les administrateurs limitant le champ d'expression des pouvoirs élus plus qu'ils ne les incitent à se développer, à jouer une place centrale et prépondérante dans le développement et la gestion des nouveaux espaces communaux. Pourtant, dès 1995, MARIE, J. prévenait : " Une décentralisation, qui ne serait qu'une simple déconcentration du pouvoir administratif, ne pourrait qu'aboutir à un résultat négatif."

La réforme de la décentralisation a, en théorie, largement révisé les prérogatives des administrateurs déconcentrés depuis une décennie. De chefs omnipotents, ils sont devenus contrôleurs et accompagnateurs du pouvoir élu. Mais, en pratique, les changements dans les mentalités et les considérations des ruraux ne s'effectuent que très lentement, notamment parce que ces derniers observent que les « Commandants » sont toujours en place, et qu'ils n'ont pas cédé les points clés de leur pouvoir aux élus. De plus, au-delà des discours, nous montrons que les circonscriptions administratives des arrondissements sont maintenues, que le recours réglementaire *a priori* et le contrôle *a posteriori* à l'Administration déconcentrée sont obligatoires pour toute décision majeure des élus. Nous posons l'hypothèse que, habituée à commander et toujours perçue comme telle par les ruraux, l'Administration déconcentrée, probablement frustrée de se voir dépossédée de certaines de ses prérogatives dans le cadre de la réforme de décentralisation, n'accepte globalement pas cette logique de transfert de compétences, et donc le nouveau rôle d'accompagnateur des collectivités territoriales qu'elle pourrait y jouer. Le cadre juridique et réglementaire malien établit-il expressément l'accompagnement de la réforme de la décentralisation par une plus grande déconcentration ? En prévoit-il les modalités ? Et, si oui, sont-elles obligatoires et automatiques ?

L'accompagnement de la décentralisation par la déconcentration :

L'attitude des agents de l'Etat

Plus que l'Etat, entité aux limites mal cernées par les paysans, ou l'Administration dans son ensemble, n'est-ce pas plutôt ses représentants humains, c'est-à-dire ses agents qui, sur le terrain, s'opposent le plus frontalement à la réforme de la décentralisation ? Nous avons montré que, dans la seconde partie des années 1990, les Sous-préfets, administrateurs des Arrondissements, ont perdu l'essentiel de leurs prérogatives, et que ce sont les Préfets (au niveau du Cercle) qui assurent désormais la Tutelle des collectivités territoriales. Cette perte de pouvoirs au profit des élus a engendré des frustrations. Durant ce premier mandat, les rapports qu'entretiennent les maires avec les chefs d'Arrondissements sont généralement mauvais, certains Sous-préfets faisant même obstruction au processus de décentralisation en entravant régulièrement le fonctionnement et les décisions des nouveaux encadrements. Il arrive même que l'Administration sape complètement la décentralisation communale. Le cas décrit par TOURE, L et al., 2003 dans le Cercle de Niono est édifiant. Extraits : " Le sous préfet ne regarde pas les documents qu'on lui soumet et les approuve sans même les lire, ce qui fait qu'ils sont rejetés par le préfet ou le percepteur. Le préfet cherche plutôt à saper l'autorité des communes et lors de sa dernière tournée au niveau des villages, il a multiplié les interventions

de nature à susciter le doute, l'incivisme dans la population (...). Si nous n'avons pas observé de tels cas extrêmes dans la région de Kita, dans les deux communes rurales d'étude, à Tambaga, comme à Djidian, même si cela a évolué dans le temps, c'est plutôt une attitude d'ignorance réciproque qui s'est installée ; les rapports entre les pouvoirs déconcentrés de l'Arrondissement et les pouvoirs communaux élus se limitant le plus souvent aux seules obligations légales majeures.

Si les dirigeants du pays, en partie par souci de ménager leurs relations avec les IFI occidentales, affichent leur foi dans la pertinence du transfert de compétences, en revanche, **l'Administration ou, du moins, ses serviteurs : les fonctionnaires déconcentrés dans les Cercles et les Arrondissements, ainsi que les agents des services techniques de l'Etat, pour la plupart, refusent implicitement ou plus explicitement ce transfert de compétences, et parfois même la décentralisation dans son ensemble.** CADIS 2003 dénonce « l'attentisme des services de l'Etat, depuis le niveau central jusqu'aux niveaux régional et sub-régional quant aux dispositions à prendre pour la réalisation du transfert de Compétences. » BERTRAND, A, et al., 2005, évoquent aussi une "résistance de l'Administration forestière en tant que corps social", et constatent une " opposition plus ou moins larvée ou latente ou même parfois ouverte d'une partie plus ou moins importante des agents de l'administration forestière contre des réformes qui, considèrent-ils, leur enlèvent une part importante de leurs prérogatives et de leur pouvoir sur les populations rurales." En effet, la majorité des agents des services techniques de l'Etat interrogés désapprouvent en bloc toutes les réformes menées depuis la Troisième République malienne. Beaucoup d'entre eux, et, en particulier, au sein de la DNCN, semblent nostalgiques de « l'époque de Moussa » où les agents des services techniques de l'Etat étaient plus présents dans l'espace rural et omnipotents en matière de contrôle et d'exploitation des ressources naturelles. **Il paraît en effet difficile de demander subitement à des agents de l'Etat imprégnés de la position nécessairement prééminente et supérieure de l'Etat, à l'idée de domanialité, et forgés aux mécanismes hiérarchisés et paramilitaires du commandement, d'accompagner à présent un mouvement démocratique de subsidiarité ascendante.** Le changement idéologique ne se produit pas aussi vite chez les agents de terrain que chez les dirigeants (d'ailleurs eux-mêmes pas tous convaincus de ce qu'ils concèdent aux IFI). Pour LAVIGNE DELVILLE, P., 2001 : "L'administration territoriale et les services techniques de l'Etat (Eaux et forêts, techniciens des projets, etc.) reprennent le discours dominant, sans pour autant cacher leur réticence face à ce qu'ils voient, à juste titre, comme une remise en cause de leur pouvoir sur les populations, et d'un certain nombre d'avantages indirects tirés de la situation actuelle."

Pourquoi l'Etat n'a-t-il pas d'abord transféré les compétences en matière de gestion des ressources naturelles, ressources qui sont pourtant les plus susceptibles de rapporter des revenus aux collectivités territoriales rurales ? L'Etat est-il réticent à se départir de son « gagne-pain » ? Les avantages de la réalisation de la décentralisation lui paraissent-ils moindres ? **Tout porte en effet à croire que ce sont notamment les revenus prélevés sur les ressources naturelles qui font que l'Etat, et surtout ses agents, manifestent discrètement mais fermement leur opposition à ces transferts.** NOPPEN et al. 2004, analysent ainsi la situation qui prévaut au Niger voisin : " Etant donné le rôle stratégique que jouent les ressources naturelles dans la création de revenus et de richesses, étatiques ou personnelles, (...), il n'est pas étonnant que l'Etat nigérien et les services de l'environnement ne tiennent pas à céder au niveau local les pouvoirs de décision sur ces ressources. Ce faisant, toutefois, c'est la légitimité même du processus de décentralisation qui risque d'être compromise aux yeux des populations." Ainsi, **les agents des services techniques de l'Etat perçoivent la réforme de la**

décentralisation comme une perte de pouvoirs ... se traduisant par une perte de revenus.

Tel est peut-être là un des nœuds du problème. En effet, cette nouvelle répartition du pouvoir compromet la possibilité pour certains agents peu scrupuleux d'extorquer à la population rurale (« délinquante » ou non) des prébendes illicites et autres ressources indues, parfois dans des proportions importantes. CUNY, P., 2001 écrit justement que : " Les redevances et les taxes appliquées à l'exploitation des ressources naturelles étant d'un rapport non négligeable pour l'Etat et ses agents, il est clair que ces derniers ne sont pas prêts à lâcher cette forme de rente, d'où le peu d'engouement à entrer dans un processus de transfert de domaines et des compétences." En résumé, les agents de l'Etat sont globalement très hostiles à la réforme de la décentralisation pour deux raisons : d'une part, une dépossession supposée : leur formation et surtout une mauvaise information générale leur fait craindre « moins d'Etat » et non « mieux d'Etat » ; d'autre part, un transfert réel de pouvoirs au profit des élus, leur procurant moins de prestige et moins d'avantages matériels (en particulier ceux qui sont indûment perçus).

Pourtant, si l'on ne considère que les pratiques légales, **l'Etat et ses agents ont intérêt à la mise en œuvre de cette réforme de la décentralisation, car une partie des charges de gestion et d'exploitation peut désormais être assumée par les collectivités territoriales et les usagers.** De dirigeants et exécutants, ils deviennent contrôleurs et conseillers, d'où une moindre charge de travail. En effet, la redéfinition du rôle de l'Etat implique que, sur le terrain, ses représentants, jusqu'ici décideurs omnipotents, s'effacent, laissant le rôle de gestion primaire à des groupes représentants les populations, pour se limiter à des actions de contrôle, supervision et surtout de suivi, d'appuis et de conseils. Dans ce sens, la réforme de la décentralisation, par le meilleur partage des tâches et des responsabilités qu'elle implique, irait aussi de pair avec un assainissement des pratiques. Toutefois, cela implique que les administrateurs déconcentrés acceptent de s'impliquer dans un processus de transfert de compétences, ce qu'ils feront d'autant plus facilement qu'on leur montrera qu'ils occupent une place importante dans le nouveau schéma de fonctionnement territorial.

Le rôle des administrateurs déconcentrés de proximité

Même lorsqu'ils sont instruits, les élus ruraux ne sont généralement pas habitués aux affaires administratives. A l'inverse, les Sous-préfets y ont été formés et en possèdent l'expérience. Par conséquent, il apparaît primordial que s'opère un transfert direct de compétences (c'est-à-dire de connaissances et de capacités) entre les administrateurs et les élus dans le cadre d'une collaboration et d'un appui-conseil de proximité. Malheureusement, cela ne semble pas être le cas. Nous formulons la forte hypothèse que, au cours des années 1990, emportés par l'élan de la nouvelle réforme de la décentralisation (que l'on opposait alors trop aisément au pouvoir étatique centralisé ou déconcentré), les tenants de l'Etat eux-mêmes, n'ont pas suffisamment perçu la nécessité de maintenir une Administration déconcentrée forte au niveau des Arrondissements ; ces derniers n'auraient été maintenus par l'Etat que principalement pour éviter l'embarrassante suppression brutale de centaines de postes de cadres. Nombre d'observateurs, comme Eric VERCOTOUREN, travaillant pour la coopération française au Mali depuis de nombreuses années, pensent que **l'Administration territoriale déconcentrée a été la grande oubliée de ce processus de décentralisation.** En effet, contrairement aux élus, les administrateurs (Sous-Préfets, Préfets,...) n'ont, jusqu'en 2001, d'une part reçu que très peu d'informations sur leur nouveau rôle et, d'autre part, n'ont pas été préparés ni formés pour accompagner les jeunes collectivités territoriales. Nous verrons qu'il faut attendre l'année 2002

et le changement de Président et de Gouvernement, pour observer un changement de considération à ce niveau.

Par ailleurs, nous avons constaté que les décrets de transferts dont disposent les Préfectures ne sont pas systématiquement transmis au niveau des collectivités territoriales. Selon DIALLO 2001, la bureaucratie "traduit son opposition à la décentralisation à travers son pouvoir d'influence considérable sur la préparation technique des décisions relatives à la responsabilisation des populations." De même, tous les acteurs rencontrés déplorent le manque de réunions locales d'explication, de concertation et de formation sur la place et le rôle de chacun dans le processus en cours. Les auteurs de CADIS 2003 constatent également sur le terrain : « l'insuffisance de l'accompagnement des Collectivités Territoriales par l'Etat et les partenaires au développement dans leur démarche d'appropriation des activités transférées », ainsi que « l'absence de la moindre instruction donnée par les Administrations Centrales aux autorités déconcentrées relatives à l'organisation et aux procédures de mise en oeuvre du transfert de compétences ». L'extrait suivant, issu du rapport du CLO de Kita de septembre 2004, affirme sans ambages que : "Au plan administratif, la situation est très alarmante partout. Les moyens humains, matériels et financiers ne répondent pas à l'étendue des missions assignées, à savoir un appui-conseil de proximité."

Cet « oubli » d'accompagner la décentralisation par une déconcentration adaptée a conforté la désorientation et la frustration des administrateurs qui se sont senti « lâchés » par l'Etat. Plutôt qu'une redéfinition de leur rôle, ils n'ont alors vu dans la réforme de décentralisation qu'une dépossession de leurs prérogatives. Cela a accentué leur perception négative et explique les cas de réticences, voire d'obstruction à la dynamique en cours. En outre, **parmi ces agents qui « freinent » les transferts de compétences, on peut penser que certains de ceux qui avancent l'argument que les collectivités territoriales ne sont pas prêtes à les recevoir, le font pour mieux masquer qu'eux non plus n'ont pas été suffisamment préparés et formés pour accompagner les collectivités territoriales. Les mauvais rapports constatés entre maires et sous-préfets résulteraient donc largement du manque d'informations et de formations des acteurs déconcentrés sur la redéfinition du rôle de chacun au sein de la réforme de décentralisation.** Dans un contexte juridique confus où de grandes prérogatives sont théoriquement attribuées aux collectivités territoriales, mais où la gestion déconcentrée perdure en l'absence de décrets d'applications de ces transferts de prérogatives, on assiste trop souvent à un climat de confrontation où chaque partie tente de prendre l'ascendant sur l'autre. Par conséquent, le transfert de compétences ne s'opère pas, ou mal, et la collaboration et les « suivi appui conseil » prévus par les textes juridiques font défaut ou sont peu effectifs. Pourtant, **il paraît indispensable qu'au moment où seront légalement et concrètement transférées les compétences en gestion des ressources naturelles, les ressources humaines nécessaires, c'est-à-dire les agents de l'Etat, soient déjà clairement mis à disposition (et placés sous l'autorité) des collectivités territoriales.**

Le transfert de ressources humaines par la mise à disposition des agents de l'Etat :

Nos enquêtes révèlent que, parmi les conditionnalités ou mesures proposées pour que la commune rurale puisse constituer le cadre d'une meilleure gestion des ressources naturelles, 58 % des personnes que nous avons interrogées préconisent que des agents de l'Etat soient : « mis à disposition » (23,5 %) ou « recrutés » (34,5 %) par les mairies. En effet, l'accompagnement par les agents de l'Etat du transfert de compétences en direction des communes rurales ne transformera pas le personnel communal en techniciens capables, par exemple, d'élaborer des plans de gestion et d'aménagement simplifiés d'un massif forestier. **Parce que l'accompagnement des compétences, notamment en matière de gestion administrative d'une collectivité, est nécessaire mais ne suffit pas, nous pensons donc que les services techniques déconcentrés de l'Etat doivent être "mis à disposition" de la mairie, ou directement recrutés par elle, avec un rapport clair de subordination au maire,** et, de préférence, résider dans le chef-lieu de la commune rurale.

Pourtant, l'idée de créer des services techniques communaux ou de mettre à la disposition des collectivités territoriales des agents des services techniques de l'Etat n'est pas nouvelle. Le principe en est même posé depuis le début de la décentralisation malienne. Ainsi, la Loi-cadre n°93-008 du 11 février 1993, modifiée par la Loi n°96-056 du 16 octobre 1996 et déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, dispose clairement, en son article 4, que : « tout transfert de compétences à une collectivité doit être accompagné du transfert concomitant par l'Etat à celle-ci des ressources et des moyens nécessaires à l'exercice normal de ces compétences ». Elle précise, en son article 9, que : "Pour accomplir ses missions, chaque collectivité dispose de services créés par elle-même et de services déconcentrés de l'Etat. Un décret pris en conseil des Ministres détermine les conditions de mise à disposition des services déconcentrés de l'Etat." Le Décret N°95-210 /P-RM du 30 mai 1995 déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales précise que l'exercice de tutelle que les représentants de l'Etat exercent sur les collectivités territoriales décentralisées comprend notamment l'affectation des services techniques de l'Etat aux missions communales. Extraits : article n°2 : "Le Haut Commissaire et les Délégués du Gouvernement sont les représentants et les dépositaires de l'autorité de l'Etat dans le ressort territorial de la collectivité" ; article 3 : "Ils décident de la mise à disposition des collectivités territoriales des services déconcentrés de l'Etat placés sous leur autorité".

C'est finalement le Décret n°96-084/P-RM du 20 mars 1996, déterminant les conditions et les modalités de mise à la disposition des collectivités territoriales, des services déconcentrés de l'Etat, qui apporte les précisions nécessaires à l'applicabilité de cette mesure : article 3 : « (...) chaque collectivité territoriale peut solliciter les prestations des services déconcentrés de l'Etat (...) ». Pour cela, ses articles suivants disposent que la collectivité territoriale introduit auprès du représentant de l'Etat une requête de mise à disposition accompagnée d'un programme annuel d'activités. Ce décret prévoit qu'une fois la requête retenue à l'issue d'une réunion annuelle présidée par le Préfet, une convention de mise à disposition, fixant tous les moyens et obligations des parties, est signée entre l'Etat (Préfecture) et la commune. Si elle a l'avantage de placer clairement la commune rurale dans une position centrale et incontournable, à l'interface entre les communautés voulant gérer, par exemple, une forêt, et les services techniques à mobiliser, on peut reprocher à cette **procédure d'être trop lourde et fastidieuse**. Ainsi, ce Décret N°96-084 confirme l'obligation, pour la collectivité territoriale, de recourir au Préfet, *via* une procédure écrite pour pouvoir disposer de l'appui des services

techniques de l'Etat. Ce représentant de l'Etat décide alors de l'accorder ou non. Ensuite, l'appui des services techniques de l'Etat n'est nullement systématisé puisque ladite convention ne vise expressément que l'exécution d'une action précise limitée dans le temps. Enfin et surtout, ce **recours aux services techniques de l'Etat demeure partiellement à la charge de la collectivité territoriale**. Ainsi, l'article n°10 de ce Décret n°96-084/P-RM dispose que : « Pendant la mise à disposition, les dépenses de fonctionnement autres que les salaires du personnel sont à la charge de la collectivité territoriale bénéficiaire,.... ». Or, CADIS 2003 fait justement état : « des difficultés des Collectivités Territoriales à supporter les frais de prestation de services à l'occasion des demandes d'appui conseil ; toute chose qui les dissuade à en avoir recours ». Par conséquent, **cette procédure de mise à disposition des services techniques de l'Etat possède intrinsèquement bien trop de contraintes pour que les collectivités territoriales puissent effectivement y avoir recours !** Ainsi, la Préfecture de Kita nous confirme qu'en septembre 2004, date de la fin de nos enquêtes sur le terrain, cette procédure de mise à disposition n'a jamais été sollicitée par une collectivité territoriale du Cercle de Kita.

Sur suggestion de la Mission de Décentralisation et des Reformes Institutionnelles, le Conseil des Ministres du 18 novembre 1998 réaffirme le principe de transfert du personnel de l'Etat dans les services des collectivités territoriales, avec prise en charge du « traitement » des salaires par l'Etat. Pourtant, les avant-projets de décret de l'année 2005 portant transfert de compétences en gestion des ressources fauniques et floristiques aux communes rurales, tout en déconcentrant clairement les agents forestiers et en les plaçant sous l'autorité de la commune rurale, prévoient toujours que la prise en charge de certains frais liés à la mission des fonctionnaires de l'Etat demeure à la charge de la commune : « Pendant la mise à disposition, les dépenses de fonctionnement sont à la charge de la collectivité territoriale bénéficiaire, (...) ». Considéré les maigres ressources propres des communes rurales, on peut craindre que le dispositif d'appui des collectivités territoriales par les services déconcentrés de l'Etat reste aussi timide qu'actuellement. Nous pensons qu'il faudrait, non seulement que les frais de fonctionnement des agents mis à disposition ne soient pas pris en charge par les collectivités territoriales, mais aussi, **pour que l'autorité du maire soit bien matérialisée, que le salaire des agents des services techniques mis à disposition soit versé par l'Etat aux communes, et que ce soit ces dernières qui rémunèrent directement ces agents**. De même, l'appui déconcentré du SLCN, et plus généralement ses rôles et sa place dans le nouveau schéma de gestion, n'est pas suffisamment explicité dans les avant-projets de textes portant transfert de compétences en gestion des ressources forestières et fauniques. Pourtant, pour que ce transfert de compétences se réalise correctement, c'est-à-dire pour que les communes rurales puissent véritablement être en mesure de gérer les ressources forestières et fauniques, le SLCN doit jouer un rôle majeur d'accompagnement. Il est donc nécessaire d'apporter les précisions qui manquent aujourd'hui à une définition claire de « l'appui conseil » avec les représentants des collectivités territoriales, des modalités de son exercice, ainsi que de réviser la procédure de « mise à disposition » des services de l'Etat. Il convient également de mieux former les cadres de l'Administration actuels et futurs à l'exercice du « contrôle de légalité » des actes des collectivités territoriales et à celui de la « tutelle administrative ». Enfin, à moyen terme, il conviendra de procéder à la constitution d'une fonction publique territoriale.

Cet exemple de la mise à disposition des services techniques de l'Etat illustre que les mesures d'accompagnement n'ont été, ni explicitement prévues dans les textes, ni suffisamment incitées sur le terrain, et, vu les mauvais rapports généralement entretenus entre les pouvoirs déconcentrés et décentralisés, rarement mises en oeuvre. Parce que l'important rôle du pouvoir déconcentré dans la réussite du processus de décentralisation a initialement été largement sous-

estimé, cette perte de savoir-faire s'apparente à un gâchis. L'étude de la procédure (inusitée) de mise à disposition nous conforte dans l'idée que nous avons exprimé auparavant : **d'une manière générale, la déconcentration malienne n'accompagne pas assez, et surtout pas assez bien la réforme de décentralisation**, ce qui pourrait mettre en évidence une défaillance de préparation et d'accompagnement de la décentralisation au niveau de l'Etat lui-même.

Toutefois, un changement est intervenu à partir de l'année 2001. Si la place de l'administration déconcentrée semble revalorisée, nous devons nous demander s'il s'agit d'une volonté de mieux accompagner la déconcentration, ou plutôt du signe d'un retour à plus de déconcentration.

Une Administration déconcentrée revalorisée ...

Sur le terrain d'étude, nous observons une **nette tendance à la réhabilitation des pouvoirs déconcentrés depuis l'année 2002, date du changement présidentiel et gouvernemental**. Voyons quels sont les éléments qui attestent de cette revalorisation du rôle de l'Administration territoriale déconcentrée dans le processus de décentralisation :

► les changements d'appellation. En 2003, les "délégués du Gouvernement" sont devenus des "Sous préfets" et les "Commandants de Cercle" des Préfets. En 2004, les "Haut commissaires" sont redevenus (car ils étaient déjà dénommés ainsi jusqu'en l'an 2000) des "Gouverneurs" ! Or, le retour à la précédente dénomination de Haut commissaire à Gouverneur n'est pas vide de sens : nous pensons qu'il traduit la volonté du Gouvernement de renforcer le pouvoir de son administration déconcentrée qui, depuis le début de la réforme de la décentralisation, se trouve dans une position ambiguë et frustrante, due à la fois à la dépossession de ses prérogatives au profit des élus, et à un certain flou entretenu sur son devenir, son nouveau rôle et ses nouvelles missions. De même, de 1996 à 2002, on parlait d'"ex-arrondissements", comme une relique du passé. Depuis 2003 et le changement d'appellation d'apparence anodine des "délégués du Gouvernement" en "sous-préfets", on parle de "Sous-préfecture", comme d'un niveau territorial bien établi ;

► le maintien et le renforcement de la circonscription administrative de l'Arrondissement, et donc de son administration dirigée par un Sous-préfet. Pour bien comprendre, revenons au découpage territorial : si les lois de la décentralisation créant les collectivités territoriales écartent l'échelon de l'Arrondissement, il n'est pas supprimé dans les faits, et, par conséquent, ne disparaît ni du vocable des ruraux, ni des références des textes officiels. En effet, le découpage territorial des communes rurales s'est réalisé, sauf exception, à l'intérieur des limites des Arrondissements, et sans remettre en cause ces dernières. Ainsi, les GLEM et les CLD ont sensibilisé dans le sens d'un découpage communal à l'intérieur des limites territoriales existantes des Arrondissements, ce qui, de fait, renforce l'existence de ces derniers et de leurs "Commandants" ;

► les cadres de l'administration déconcentrée des Arrondissements ont été maintenus en poste et les prérogatives de leurs pouvoirs s'appliquent sur le même espace, ce qui, *de facto*, maintient l'existence concrète de ce territoire. De plus, le maintien au niveau du chef lieu de sous-préfecture, des "antennes" des services techniques déconcentrés de l'Etat (DNCN, DNAER+DNAMR et DGRC) continuant à détenir les prérogatives de gestion des ressources

naturelles, conforte, pour les ruraux, cette pérennisation de la gestion et du contrôle de l'espace rural par les agents déconcentrés de l'Etat au niveau des Arrondissements ;

► des actions à destination des Préfets et Sous-préfets, ces derniers ayant reçu de nouvelles prérogatives et ayant bénéficié, depuis l'année 2002, de formations et ateliers à Bamako, souvent ouverts ou clôturés par le Président de la République ou le Premier Ministre.

Il apparaît donc clairement que, après avoir été négligés, **les pouvoirs des autorités déconcentrées se trouvent reconsidérés et renforcés**. Comment peut-on interpréter ce revirement ? Doit-on s'en réjouir, en pensant qu'il s'agit des marques d'un renforcement de l'appui de proximité des pouvoirs déconcentrés aux pouvoirs décentralisés, ou, à l'inverse, doit-on l'interpréter comme un retour à une situation où le pouvoir déconcentré de l'Etat était tout puissant ? S'agit-il, en réaction au manque d'implication et de formations initiales des administrateurs à la réforme de la décentralisation, d'une réelle reconnaissance par l'Etat de la nécessité et de l'importance de maintenir et de valoriser une tutelle administrative déconcentrée pour accompagner les transferts de compétences aux collectivités territoriales ; ou bien, au contraire, en réponse aux attentes des administrateurs frustrés de se sentir déposséder de leurs prérogatives dans une réforme dont ils se sentent exclus, doit-on y voir le signe d'un simple retour à plus d'Etat, par le dévoiement de la décentralisation vers une déconcentration à la sénégalaise ayant pour but inavoué de renforcer les prérogatives de l'Administration au détriment de celles des élus ? BOUTINOT, L., 2003, qui a travaillé sur ce thème au Sénégal, écrit que : " La décentralisation peut favoriser la création de nouveaux espaces locaux de citoyenneté comme elle peut être un processus qui dérape vers plus d'autoritarisme dans une déconcentration de l'Etat jusqu'à la base". Nous pensons que c'est la seconde idéologie qui prévaut : les éléments énoncés précédemment constitueraient autant de signes d'**une dérive de la décentralisation vers une déconcentration permettant à l'Etat malien de mieux encadrer et contrôler les jeunes autorités élues**.

... au détriment de la décentralisation ?

On le sait, l'engagement politique au plus haut niveau de l'Etat joue un rôle prépondérant en terme de dynamisme impulsé aux réformes. Au Mali, cela est bien visible au regard de l'engagement différentiel dans la décentralisation des deux premiers Présidents de la Troisième République et de leurs Gouvernements respectifs. Il ressort des différents entretiens menés que nombre d'observateurs avertis de la décentralisation malienne perçoivent, depuis l'élection du Président Amadou Toumani TOURE en 2002, un net ralentissement de l'engouement et de l'effectivité de sa mise en oeuvre. Au soir du vingtième siècle, la décentralisation malienne a été voulue et portée par des dirigeants politiques tels qu'Ousmane SY et Alpha Oumar KONARE. « Décentralisateurs » convaincus, ils ont véritablement tenté d'en jeter des bases solides et de la mettre en oeuvre le plus efficacement possible. Les dirigeants suivants semblent être beaucoup moins convaincus de la nécessité de décentraliser. Est-ce parce que les carrières militaires des hauts dirigeants comme le Président Amadou Toumani TOURE ou son Ministre de l'aménagement du territoire et des collectivités locales, le Général Kafougouna KONE, les ont mal préparés à apprécier l'esprit ascendant des mécanismes de prises de décisions propres à la décentralisation ? En tout cas, l'évolution du processus de transfert de compétences montre que le sommet de l'Etat ne "porte" plus la réforme de la décentralisation comme au cours des

années 1990. En effet, **depuis la mi-2002, date du changement présidentiel, plus aucune compétence n'a été transférée aux collectivités territoriales.** KIT 2004 déplore aussi " l'arrêt des préparatifs de transfert des autres compétences". Selon ROCHEGUDE, A, 2003 : "le Gouvernement du Président TOURE semble moins enclin à en faire une priorité nationale." alors qu'en 1996, DIALLO, Y. et WINTER M., *in* CILSS 1997 écrivaient que : "la volonté de décentralisation de l'Etat malien n'est guère douteuse". Si le Président TOURE, dans une Lettre de Cadrage¹³¹ adressée au Premier Ministre, a pris l'engagement de mettre en oeuvre ces réformes : « la gestion rationnelle des ressources humaines doit se réaliser enfin dans le cadre de la décentralisation par un meilleur fonctionnement des nouvelles Collectivités Territoriales à travers, d'une part, le transfert au profit d'elles des compétences et des ressources correspondantes,...", il lui est probablement difficile d'afficher un autre discours pour ne pas compromettre la poursuite du soutien des partenaires techniques et financiers du pays. Mais les actes des dirigeants maliens actuels semblent indiquer qu'ils sont peu convaincus de la pertinence de la poursuite de la réforme de décentralisation. Poursuivraient-ils même la réforme s'ils ne pouvaient se permettre de contrarier leurs bailleurs de fond ?
Rapprochons-nous à présent du terrain rural d'étude et étudions les effets de cette politique nationale sur la gestion des ressources naturelles au niveau des finages villageois.

Un pouvoir communal visiblement faible

On a précédemment montré que la population a d'abord cru que la décentralisation, "retour du pouvoir à la maison" signifiait, d'une part, la fin des interventions étatiques et, d'autre part, la légalisation des encadrements paysans et de leurs pouvoirs en matière de gestion du foncier et des ressources naturelles. Une fois détrompés de cette première idée fausse, les ruraux ont pensé que les élus allaient immédiatement pouvoir défendre efficacement leurs intérêts, plaider leur cause au niveau de l'Etat et prendre des mesures favorisant les encadrements paysans dominants. Ils croyaient, par exemple, que la décentralisation leur donnerait quitus pour interdire l'accès de « leur » finage aux allochtones indésirables, comme nous avons pu le constater à propos de la convention locale de gestion des ressources naturelles de la commune de Tambaga. Malgré la sensibilisation du PAE axée sur la gestion des conflits avec les transhumants, la population sédentaire des villages a vu dans cette démarche un moyen de soustraire l'espace communal à l'accès des différents groupes d'utilisateurs allochtones des ressources naturelles, les bergers transhumants en particulier : elle souhaitait surtout que la convention locale les « protège » des interventions extérieures, ou, du moins, entérine la prééminence des droits paysans des autochtones sédentaires sur ceux des allochtones nomades. Cette exclusion communautaire n'est bien évidemment pas possible, car illégale. Ainsi, la charte pastorale, en son article 14 dispose que "Sur toute l'étendue du territoire malien, les animaux peuvent être déplacés pour les besoins de l'élevage sédentaire, de l'élevage transhumant et de l'élevage nomade". Cet exemple démontre que, d'une part, **les villageois ont vu dans la commune une institution capable de régler, à leur avantage et par la voie légale, les conflits intercommunautaires et, d'autre part, qu'ils méconnaissaient largement les lois et, en particulier, le contrôle de légalité exercé par la tutelle des services déconcentrés de l'Etat, pensant le maire tout puissant, capable de s'affranchir de tout cadre réglementaire étatique.** Alors, quand le PAE, devançant le contrôle de légalité, leur a

¹³¹ N°0875 du 23 Octobre 2002.

annoncé que les articles (que la population sédentaire de la commune avait élaboré) de la proposition communale de convention locale de gestion des ressources naturelles traitant de la transhumance n'étaient pas applicables car non conformes à la législation nationale, le pouvoir élu s'est vu décrédibilisé : son incapacité à satisfaire les aspirations communautaires d'exclusion de la population est apparue au grand jour ; et le projet, en percevant les effets pervers, a suspendu cette initiative. **Un des éléments qui dessert le plus le processus de transfert de compétences est donc, sans conteste, que le pouvoir communal se montre, aux yeux de sa population, impuissant à empêcher l'exploitation des ressources naturelles situées sur le territoire communal par des « étrangers » : bûcherons, transhumants, etc.**

Si une majorité de ruraux continuent d'ignorer ou plutôt de refuser d'admettre que les terres appartiennent légalement à l'Etat, en revanche, lorsque, dans le cadre de nos enquêtes, on évoque précisément la question du transfert de compétences en matière de GRN, on constate que 74 % de l'ensemble des interrogés savent que les compétences de gestion foncière et des ressources naturelles ne sont pas encore transférées par l'Etat. S'ils en sont conscients, c'est parce que des événements de leur vie quotidienne le leur rappellent. Prenons quelques exemples pour illustrer notre propos :

► En 2003, les villageois de Bada, un hameau du village de Sekokoto (commune rurale de Tambaga), ont souhaité interdire l'accès de leur finage à un pasteur transhumant. Le berger, légalement en règle et connaissant ses droits, leur a présenté un certificat de transhumance, leur prouvant qu'il était dans son droit, ce qui a eu pour effet de briser les velléités de la population. Si, dans ce cas, les villageois se sont rapidement résignés sur présentation de la preuve d'un droit qu'ils ne reconnaissent d'habitude guère, c'est, outre le fait de notre présence, en raison des précédents. En effet, ils avaient encore à l'esprit le cas du village de Kobaronto, situé dans la même commune, où, un an auparavant, des villageois exacerbés par les passages répétés des animaux transhumants sur leur finage, avaient violemment chassé un berger transhumant et son bétail. Le berger, en situation de légalité ou bien, plus probablement, ayant trouvé un "arrangement" négocié *a posteriori* avec un agent technique de l'Etat, a porté plainte auprès des autorités judiciaires de Kita ; et, malgré l'intervention personnelle du maire pour trouver un accord à l'amiable, les gendarmes sont intervenus et ont emprisonné deux membres des encadrements paysans de Kobaronto pendant plusieurs jours.

► En avril 2002, un menuisier installé depuis un an dans le village de Tambaga a été surpris par des villageois en train de tronçonner illégalement¹³² (et illégitimement¹³³) cinq caïlcedrats (*Kaya senegalensis* : essence protégée par la Loi N°95-004) dans la « brousse » du village voisin de Djinagué. Malgré sa tentative (trop tardive) de négociation à l'aide de dix noix de Kola, le comité villageois de GRN, dont la création a été appuyée par le PAE Kita, lui confisqua son bois et sa tronçonneuse. Le délinquant a ensuite tenté de légaliser son acte *a posteriori* en requérant l'avis du maire puis en achetant un permis d'exploitation à l'agent du SLCN. C'est en tentant de faire emporter la légalité sur la légitimité que son délit fut étalé au grand jour. Au terme d'une négociation arbitrée par l'agent du SLCN, le bois fut finalement partagé entre le village et le délinquant. Or, ce dernier, mécontent de cette issue, pourtant très clémente au regard des sanctions prévues par la loi ci-dessus mentionnée, a porté plainte contre le comité villageois et le maire auprès de la gendarmerie de Kita. L'affaire s'est terminée devant la justice qui a finalement donné raison au menuisier en s'appuyant sur l'absence de

¹³² vis-à-vis de la Loi N° 95-004 du 18 janvier 1995 fixant les conditions de gestion des ressources forestières.

¹³³ C'est-à-dire qu'il n'en a pas demandé l'autorisation préalable au chef de village du finage sur lequel est située la ressource forestière.

reconnaissance légale de ce comité villageois et à condamné le maire à payer une amende. Pourtant, la légalité ne suffit pas, comme l'illustre l'exemple ci-dessous.

► Citons enfin un cas rapporté par HAUTDIDIER, B, 2003. Des habitants du village du Koro-Koro, situé dans la commune de ZAN COULIBALY, Cercle de Dioïla, ont fait appel à la médiation de leur maire pour les aider à régler un conflit les opposant à des bûcherons qui exploitaient les ressources ligneuses sur un territoire boisé dont la gestion relevait de leur SRG (Structure Rurale de Gestion de bois). Malgré la légalité et la légitimité dont jouissait cette structure, l'action du maire s'est soldée par un échec en raison de la connivence entre les bûcherons et les agents de la DRCN (service forestier régional). Ces derniers ont alors publiquement rappelé au maire que c'étaient encore leur service, et non la commune, qui était compétent en matière de GRN, et donc pour délivrer les permis de coupe. Ainsi publiquement désavoué, le maire a ensuite refusé toute implication dans la gestion forestière du ressort administratif de sa commune.

De même, nous avons précédemment décrit que, lorsque les bûcherons allochtones disposent de permis de coupe délivrés par le SLCN, ils n'informent pas les encadrements villageois ou communaux de leurs activités sur le terroir. **Dans le contexte où c'est encore le service forestier de l'Etat qui accorde les permis de coupes, ni les encadrements paysans, ni les encadrements élus ne sont en mesure de gérer l'exploitation forestière et la gestion des ressources naturelles en général.** Pourtant, le renforcement des pouvoirs locaux est d'autant plus nécessaire que l'on constate actuellement, dans la région d'étude, une accentuation des prélèvements allochtones, accompagnée de conflits et de l'exploitation commerciale des ressources naturelles (bûcherons, menuisiers,...), notamment en raison de la construction récente de pistes et de routes.

Les cas cités ci-dessus soulignent particulièrement les limites des compétences des maires en matière d'intermédiation entre Etat et population et de résolution des conflits liés à la gestion des ressources naturelles ; et ils ne sont pas isolés : les litiges tranchés par les tribunaux se multiplient dans la région d'étude. Ils sont extrêmement dommageables à l'adhésion populaire à la décentralisation, car ils délégitiment fortement, à la fois les autorités paysannes (ce qui n'est pas nouveau), mais aussi, ce qui est plus dommageable, les nouveaux pouvoirs élus qui se trouvent justement en quête de légitimité. En bref, **les ruraux savaient déjà que le pouvoir des nouvelles autorités élues était très limité « par le bas », c'est-à-dire par les encadrements paysans. Il leur apparaît maintenant évident que le pouvoir des élus est aussi largement limité « par le haut ». De plus, cette limitation supérieure peut, à son tour, se répercuter négativement sur le transfert ascendant, puisque les encadrements paysans sont d'autant plus réticents à céder leurs prérogatives aux élus que ceux-ci se montrent incapables de s'affirmer, vis-à-vis de l'Etat, comme des interlocuteurs pouvant défendre les intérêts des ruraux. Le défaut de transfert de compétences en gestion des ressources naturelles constitue donc un obstacle majeur au renforcement de la légitimité des élus, voire même décrédibilise leurs actions, en mettant en évidence les limites de leur pouvoir. Cet état de fait est largement préjudiciable : il déçoit les ruraux qui constatent que décentralisation communale ne rime pas, comme on le leur avait un peu trop hâtivement promis, avec plus de gestion locale. Pourtant, nous sommes convaincus que le niveau d'adoption de la décentralisation par la population dépend largement du niveau de légitimité dont jouissent les élus communaux.** Par conséquent, le processus de transfert de compétences, par son état inachevé et le flou juridique dont il est l'objet, porte en lui ses propres limites. Dans une situation où, en dépit des déclarations de principes du MDRI, il n'y a

pas de lois ou de décrets transférant aux collectivités territoriales les compétences de gestion foncière et des ressources naturelles, celles-ci échappent totalement au conseil communal. Par conséquent, **la situation duale entre encadrements étatiques et encadrements paysans perdure dans les faits sans que la décentralisation ait, jusqu'à présent, occasionné de changement majeur.**

Enfin, pour élargir notre champ de réflexion, observons à nouveau la situation du Sénégal voisin, qui a adopté la décentralisation depuis la réforme de sa Constitution, en 1970. Faisant suite à la Constitution de 1963, c'est dès 1964 qu'est promulguée la loi sur le domaine national, nationalisant toutes les terres, mais en laissant la responsabilité de gestion aux communautés rurales. Selon KHOUMA, M, 2000, " La loi sur le Domaine National de 1964 confère à chaque communauté rurale¹³⁴ l'ensemble des terres où son terroir est implanté pour les exploiter et les mettre en valeur." **C'est le conseil rural¹³⁵**, guidé par les représentants de l'Etat (Préfets et Sous-préfets), **qui détermine l'usufruit de la tenure foncière** selon les principes de mise en valeur et d' "intérêt commun". La réforme territoriale et locale de 1972 institue trois niveaux de collectivités territoriales qui sont : la « région », la « commune » et la « communauté rurale ». En 1996, l'Etat sénégalais transfère neuf domaines de compétences aux collectivités locales, dont celles de l'aménagement du territoire ainsi que de la gestion foncière et des ressources naturelles, conférant ainsi aux collectivités territoriales "région" d'importantes compétences en matière de planification de la GRN. Selon KHOUMA, M, 2000, " l'avis du conseil rural est requis avant toute délivrance d'autorisation par le conseil régional, d'affectation et de désaffectation de terres." Les communautés rurales sont créées après avis du conseil régional. Il précise que : "Le maire délivre les autorisations préalables à toute coupe d'arbres à l'intérieur du périmètre communal." BOUTINOT, L., 2003 ajoute que les communes rurales perçoivent théoriquement un dixième des produits de ventes qui sont versés au fond forestier.

Il est remarquable que, consécutivement à la Loi n°96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, communes et aux communautés rurales, les décrets d'application (N°96-1130 à 96-1134) rendant effective cette loi aient été adoptés dès le 27 décembre 1996, soit dans la même année, alors qu'au Mali, dix ans après les lois permettant ces transferts, on attend toujours leurs décrets d'application. Est-ce le signe qu'il y a davantage de blocages et de réticences de la part de l'Etat malien ? Au Sénégal, la collectivité territoriale de base : le conseil rural, peut officialiser des arrangements locaux, comme les conventions locales de gestion des ressources naturelles, sans que se pose, comme au Mali, le problème de l'illégalité de ses actes. Ce contexte institutionnel favorable incite les partenaires au développement à appuyer davantage ces "communautés rurales" dans l'expérimentation des voies et moyens de jouer un rôle central en matière de gestion des ressources naturelles.

Certes, la seule étude théorique du cas sénégalais ne permet pas d'affirmer directement que son cadre juridique permet de générer une meilleure gestion locale, mais nous pensons toutefois qu'il génère moins de confusion et qu'il suscite une meilleure adhésion des ruraux au processus de décentralisation. Même si on a précédemment montré que les pouvoirs déconcentrés sénégalais ont plus de prégnance que ceux du Mali sur les pouvoirs décentralisés, l'ancienneté de l'effectivité du transfert de la gestion des domaines fonciers et des ressources naturelles semble donc concourir à produire une meilleure gestion locale.

Nous avons mis en évidence que l'absence de transferts de compétences en matière de gestion locale des ressources naturelles engendre de nombreux problèmes. Alors pourquoi l'Etat ne réalise-t-il pas ces transferts ? Cette stratégie politique est-elle motivée par la volonté de préserver des intérêts économiques ou de ménager des agents locaux ? S'agit-il plutôt d'une hésitation prudente destinée à mieux préparer ces transferts, en lien avec un constat d'incapacité à réaliser ces transferts ; ou bien l'Etat fait-il délibérément de la résistance, en ne faisant plus avancer le processus, parce qu'il est fondamentalement opposé à la réalisation de

¹³⁴ collectivité territoriale équivalente à une commune malienne

¹³⁵ correspondant au conseil municipal

ces transferts ? C'est ce que nous devons à présent étudier, en commençant par détailler les enjeux dont ces transferts sont l'objet.

DES TRANSFERTS FREINES ?

Les enjeux des transferts

Si, en matière de gestion foncière et des ressources naturelles, l'Etat, via ses services techniques, continuent de détenir légalement les prérogatives de gestion, on a précédemment montré que, parallèlement, pour la population rurale, les encadrements paysans sont toujours le référentiel, sinon unique, en tout cas, largement prépondérant. Les encadrements élus n'ayant guère pu acquérir de pouvoirs dans le domaine de la gestion foncière et des ressources naturelles, le premier mandat des communes rurales n'a donc, jusqu'à présent, pas induit de changement majeur dans le rapport de pouvoirs entre les différents types d'encadrements. La question que l'on se pose alors est : **la réforme de la décentralisation peut-elle bouleverser les rapports de force entre les trois types d'encadrements (élus, paysans et étatiques), et, en particulier, entre les encadrements paysans et les encadrements élus, au profit de ces derniers ?** Et si oui, à quelles conditions ? C'est ce que nous allons tenter d'établir.

On a montré les difficultés, voire l'incapacité, de l'Etat à transférer des domaines aux collectivités territoriales, en raison de la complexité de la question de la délimitation foncière. Pourtant, en amont de ces modalités pratiques d'application, l'Etat et ses agents se doivent d'être convaincus et manifester une réelle volonté de mener à bien ce processus de transfert. Or, au-delà des discours complaisants, on observe que les textes généraux sur les dévolutions ne sont pas suivis des décrets permettant leur application. L'Etat malien ne semble donc guère enclin à transférer des domaines et des compétences de gestion aux collectivités territoriales. Après en avoir explicité les raisons et les enjeux, nous tenterons d'établir dans quelle mesure ces réticences peuvent se justifier.

Sur quelle(s) ressource(s) porte l'enjeu ?

Selon l'idée qu'on gère mieux ce qui nous appartient, on peut penser que le fait que les domaines fonciers ne soient pas transférés aux collectivités territoriales constitue un obstacle à la gestion de ce sol et de ses ressources naturelles par les collectivités territoriales. Transférer les compétences sans transférer les domaines est-il viable ? S'il est difficile de répondre à cette question aujourd'hui, c'est-à-dire sur un plan encore prospectif et anticipatif, les problèmes liés à cet état de fait risquent d'apparaître lors de la mise en pratique de la gestion de domaines publics de l'Etat par les collectivités territoriales. Toutefois, on peut tempérer cette crainte par le fait que, d'une part comme nous l'avons montré précédemment, la prise de conscience que la terre appartient à l'Etat n'est pas effective pour la majorité des ruraux, et, d'autre part, qu'il semble possible de transférer des domaines sans les délimiter immédiatement. Le problème, si tant est qu'il se présente à ce niveau, ne se pose donc pas en terme de possession de terres ou de ressources naturelles, mais en terme de jouissance de prérogatives de gestion. Si les transferts en perspective s'accompagneront effectivement d'un changement des organes détenteurs des droits de gestion, il faut bien garder à l'esprit que l'acte juridique risque de produire, dans la pratique, moins un transfert descendant qu'un transfert ascendant, en s'effectuant des encadrements paysans (chefferies villageoises et foncières) qui gèrent en

pratique le foncier et les ressources naturelles, aux encadrements communaux élus. C'est là un des principaux enjeux de la réussite de ces transferts de gestion.

Du basculement du rapport de force entre élus communaux et encadrements paysans

Il n'y a pas aujourd'hui d'opposition frontale entre les pouvoirs paysans et élus parce que les rapports de force sont déséquilibrés au profit des encadrements paysans. En effet, nous avons montré comment les élus ne peuvent gouverner sans l'assentiment des encadrements paysans. Il n'en demeure pas moins que leur statut, leurs rôles et leur légitimité étant différents, il y a une forte rivalité latente entre les deux types de pouvoirs. Certains maires, comme ceux de Djidian et de Pogo, empiètent sur les prérogatives des encadrements paysans en matière de gestion des ressources naturelles et de gestion des conflits. Prenons un exemple rencontré en matière de ressource boisée : certaines communes tentent de se substituer aux encadrements paysans en ce qui concerne les droits d'accès et d'exploitation des ressources naturelles de la brousse. On a ainsi pu observer à Kassaro, commune possédant de vastes superficies forestières, des élus qui négociaient monétairement les droits d'exploitation forestière avec des bûcherons, se substituant ainsi aux deux instances : étatiques et paysannes. Ces élus qui s'appuient sur le cadre légal qui autorise la taxe communale sur les produits forestiers, s'inscrivent en rupture des codes du droit paysan jusque là prévalant. Nous avons retrouvé ces recettes forestières dans les comptes budgétaires de la commune, mais pour des sommes qui semblent largement minorées. De fait, dans une situation de flou juridique et en l'absence de double dévolution claire en provenance de l'Etat et des encadrements paysans, les arrangements illicites dans lesquels les individus profitent plus que la collectivité se développent. Néanmoins, le fait que ces personnes se soient présentés et aient négocié en mettant en avant leur statut d'élus communaux, démontre que les élus communaux commencent à prendre des parcelles de pouvoirs autrefois dévolues aux encadrements paysans.

A l'inverse, dans la commune rurale de Tambaga, plusieurs chefs de village se sont plaints auprès de nous du fait qu'on ne fasse appel à eux que pour exécuter des décisions communales, principalement pour le recouvrement des impôts, pour des actions de "sensibilisation", et non pour les informer, débattre ou "participer" réellement aux décisions et au fonctionnement de la collectivité territoriale. TOURE, L. et al., 2003 rapportent aussi les propos d'un chef de village : "Les chefs de village sont convoqués à la mairie, pour recevoir des instructions plus que pour travailler de manière concertée avec les élus."

Quand on leur pose directement la question, 97 % des interrogés pensent que les encadrements paysans n'ont pas encore perdu de leur pouvoir. **Pour l'instant, la décentralisation communale n'a donc pas engendré de bouleversements majeurs quant à la place et au rôle de ces encadrements paysans** ; mais 94,5 % des interrogés sont persuadés qu'ils seront amenés à en perdre dans les prochaines années. On peut aussi penser que le prochain transfert de compétences, s'il se limite à la gestion des ressources naturelles et s'il risque de priver les encadrements paysans d'une partie de leurs prérogatives au profit des élus des communes rurales, ne les dépossèdera pas de leur prérogative principale, celle dont ils tirent leur pouvoir : la gestion des droits fonciers. Comme aujourd'hui, les élus devraient alors partager le pouvoir, en négociant la prise de toutes les décisions avec les encadrements paysans, sous peine de voir leurs décisions légales inappliquées et leur maigre légitimité réduite à néant.

Au Mali, malgré la dévolution générale de certaines compétences en matière de gestion foncière et des ressources naturelles, les pouvoirs élus des collectivités territoriales éprouvent des difficultés à se créer une place importante et légitime entre une tutelle administrative aux

pouvoirs incontournables et des encadrements paysans qui, forts de leur légitimité populaire, ne sont guère disposés à abandonner leur prérogative de gestion foncière, fondement de leur pouvoir, au nouveau pouvoir élu. Nous sommes donc convaincus que **le changement du rapport de force entre encadrements paysans et élus se cristallise autour du contrôle du foncier**. En effet, on a montré précédemment que les chefs « traditionnels » sont d'abord des chefs de terre qui tirent leur pouvoir et leur légitimité du contrôle qu'ils exercent sur les droits fonciers. **Dans une société où les maîtrises foncières déterminent les pouvoirs sociaux, c'est le contrôle du sol qui confère le pouvoir de gestion de l'espace et de ses ressources. C'est seulement lorsqu'on leur ôtera leur pouvoir de gestion des droits d'attribution du foncier qu'on les privera réellement de leurs pouvoirs fondamentaux.** Lorsque les transferts seront effectifs, lorsque la gestion du foncier et des ressources naturelles relèvera effectivement de la compétence des élus des collectivités territoriales, alors seulement les rapports de force entre encadrements élus et paysans s'inverseront.

On a précédemment montré que le sol du terroir agricole, clairement approprié, et les ressources naturelles du finage, en accès libre pour les autochtones, généralement situés sur des espaces distincts, font théoriquement¹³⁶ l'objet de règles et d'instances de gestion différentes. La chefferie foncière attribuant et gérant les droits fonciers sur le terroir, et la chefferie villageoise gérant l'exploitation des ressources naturelles situées en brousse, le transfert de compétences vers l'instance communale élue se réalise donc en provenance de chefferies distinctes : si le transfert de la responsabilité de la gestion des ressources naturelles devrait s'effectuer en provenance de la chefferie villageoise, en revanche, le changement de l'instance responsable de la gestion du foncier s'effectuerait concrètement de la chefferie foncière au conseil communal. On comprend que ce dernier transfert soit plus délicat à réaliser, car il touche à l'organisation et au fonctionnement même de la société malinké de Kita. Les conséquences sociales et sociétales de ces bouleversements risquent, en effet, d'être majeures, car ils remettraient en cause les fondements même du fonctionnement des pouvoirs et de l'organisation de la société malinké dans son ensemble. Il convient donc que les décideurs fassent preuve de la plus grande prudence dans le domaine foncier ; mais non d'immobilisme.

Seul le transfert de la gestion foncière permettra d'affirmer la légitimité et le pouvoir des élus, par le renversement du rapport de force des pouvoirs, actuellement en faveur des encadrements paysans. La question de la gestion du foncier et des ressources naturelles des collectivités territoriales est donc centrale dans la réforme de la décentralisation. Sa dévolution aux élus permettrait non seulement d'asseoir la légitimité de la gouvernance qui leur fait actuellement défaut, mais elle lèverait aussi les ambiguïtés entre les lois attribuant globalement la responsabilité de la gestion du foncier et des ressources naturelles aux collectivités territoriales, et les pratiques duales où ce sont toujours à la fois les services de l'Etat et les encadrements paysans qui exercent ces prérogatives.

¹³⁶ Toutefois, s'il est important de faire cette distinction conceptuelle, on a mis en évidence que les encadrements villageois jouissaient le plus souvent de droits délégués de gestion foncière.

Les réticences de l'appareil d'Etat

L'enjeu politique

HUMBEY, C, 2003 avait bien perçu que "L'un des grands enjeux de la décentralisation réside dans la passation des compétences et des prérogatives en matière de gestion des ressources naturelles et de gestion foncière de l'Etat aux communes rurales." Avec la gestion foncière, la gestion des ressources naturelles, objet d'enjeux divergents et multipolaires, constitue une clé et un enjeu du processus de décentralisation en milieu rural. C'est donc aussi autour d'elle que se cristallise aujourd'hui la réussite de la gestion locale décentralisée. Si LAVIGNE DELVILLE, Ph., 2001 estime que : « L'enjeu politique et économique du contrôle des ressources reste fort, et limite sérieusement la volonté effective de transférer une partie de ce pouvoir aux ruraux. », le problème financier n'est probablement pas le premier facteur de réticence de l'Etat vis à vis des transferts. En effet, nous avons montré que **l'Etat est surtout soucieux de ne pas transférer les domaines de compétences qui susciteraient de trop vives oppositions de la part de son Administration et de ses cadres. Son attitude est probablement davantage motivée par la crainte d'avoir à gérer les inévitables problèmes** que soulèverait, par exemple, le transfert de domaines. CHAUVEAU et LAVIGNE DELVILLE, P., 1998, B pensent que les choix politiques ne sont pas explicites et parfois simplement pas faits. SAMAKE, O., 2002 pose clairement la question : « dans l'arène du pouvoir, peut-on, ou mieux, veut-on, réellement se défaire d'un pan de son pouvoir de manière volontaire ? ». Les dirigeants de l'Etat sont-ils véritablement si réticents à la dévolution subsidiaire, c'est-à-dire à transférer une partie du pouvoir de gestion du foncier et des ressources naturelles à des structures locales représentant les populations rurales, fussent-elles élues ?

Des visions divergentes

Pour SANOGO, N. et al., 2004, le processus de transfert de compétences en gestion des ressources naturelles nécessite de : « constituer le domaine des collectivités territoriales par le transfert de la gestion du domaine protégé de l'Etat aux collectivités territoriales, (...) ». Cette formulation ambiguë semble clarifiée plus loin : « le transfert portera non sur la propriété des ressources naturelles mais sur leur gestion » avant d'être à nouveau contredite plus loin à deux reprises par l'affirmation du "principe" du "transfert effectif de domaines forestier, faunique et piscicole de l'Etat aux collectivités territoriales ". De telles ambiguïtés sur l'objet du transfert (est-ce les domaines, les ressources naturelles, ou plutôt la gestion de l'un, de l'autre, des deux ?) au sein même du rapport final d'une étude collective commanditée par la DNCN (Direction Nationale de la Conservation de la Nature) dans le but d'explorer la problématique du transfert de compétences en gestion des ressources naturelles, et qui vise à guider l'élaboration du processus de réalisation de ce transfert, trahit le manque de clarté, de vision commune et reflète les débats internes en vigueur sur ces sujets. En effet, depuis les années 1990, certains dirigeants et hauts cadres de l'Etat sont partisans de la réalisation de transferts de mêmes niveaux de compétences et ce, simultanément sur l'ensemble du territoire national ; alors que d'autres prônent plutôt la dévolution modulée de prérogatives à des commune-tests. Parmi les tenants de cette dernière tendance, figure, outre quelques « décentralisateurs » convaincus et fidèles à l'esprit du document stratégique de 1997, ceux que nous dénommerons les « pourfendeurs de la dévolution », c'est-à-dire les personnes qui, au sein de l'Etat ou de ses

services, s'opposent officieusement (ou, plus rarement, ouvertement) à tout transfert de compétences aux collectivités territoriales. Par conséquent, en matière de transferts des domaines et des compétences en gestion, il semble que **les visions et les objectifs des différents protagonistes ne soient pas communs. D'une part, l'engouement pour ces transferts n'est pas partagé. D'autre part, les modalités de leur mise en œuvre ne font pas l'objet d'une vision commune.** Le rapport de consultation CADIS 2003 souligne également cette diversité de perceptions entre les acteurs sur le transfert de compétences et ses modalités opératoires. Selon DICKO et DJIRE, 2006, ces divergences traduisaient en fait, d'une part, la méconnaissance de la stratégie initiale de 1997 élaborée par la MDRI, ainsi que le manque d'information et de communication sur le processus en cours, et, d'autre part, la prédominance d'intérêts corporatistes.

Pourquoi, depuis 2002, les dirigeants du Mali semblent peu enclins à poursuivre le processus de transfert de compétences ? Ces réticences étatiques sont-elles justifiées ? LAVIGNE DELVILLE, P., 1999, soulignait que, "sur le plan foncier comme sur les autres, la décentralisation est potentiellement autant une chance qu'un risque". Tentons de cerner les contours et les contenus de ce risque.

La demande de transferts

Les élus ruraux, comme leurs concitoyens, espèrent et demandent l'effectivité d'un transfert de domaines et de compétences permettant une certaine officialisation de la gestion locale. Mais ces deux groupes ont-ils la même conception de la réalisation de ces transferts ?

La position des élus ruraux

Les élus sont clairement en position de demander ces transferts à l'Etat. Ainsi, à titre d'exemple, lors de la première édition de la "journée des communes" de Novembre 2000, la principale revendication des maires portait sur la gestion domaniale et foncière des communes. Ce thème est récurrent lors des éditions suivantes. Ainsi, le quotidien L'Essor n°15584 du 22/11/2005 intitule son article relatant la sixième édition de cette journée des communes de novembre 2005 : "Transfert des compétences et des ressources : l'autre revendication des maires". Selon ce quotidien, lors cette sixième édition de la journée des communes, les maires ont demandé le transfert des ressources et des mesures d'accompagnement fortes. Le thème de la huitième édition (de décembre 2007) était : « le transfert effectif des compétences et des ressources aux collectivités locales pour un accès rapide et efficace des populations aux services sociaux de base. »

Il appartient en effet aux élus de demander ces transferts. On a ainsi montré au chapitre précédent que, si tous les types de transferts sont prévus dans le cadre juridique actuel, en revanche, ils n'ont rien d'automatiques. En effet, le transfert ne peut se faire qu'à la demande expresse des collectivités territoriales. Ainsi, la Loi N°95-034 portant Code des collectivités territoriales dispose, en son article 242, que : « Pour des raisons d'intérêt général ou d'utilité publique, l'Etat peut transférer la gestion d'une partie de son domaine public naturel ou artificiel à une collectivité territoriale décentralisée qui assurera la conservation. Le transfert est fait par décret pris en conseil des ministres à la demande de la collectivité qui saisit à cet effet le Ministre chargé des domaines à travers l'autorité de tutelle". Nous pouvons encore citer la Loi n°96-050 portant principe de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales, qui, en son article 12, dispose que : « Pour des raisons d'intérêt général ou d'utilité

publique, l'Etat peut transférer ou reprendre la gestion d'une partie de son domaine public naturel ou artificiel à une collectivité territoriale. Le transfert ou la reprise s'effectue par décret pris en conseil des ministres à la demande de la collectivité territoriale ou sur proposition de l'Etat ». Alors que les textes, comme le Code des collectivités territoriales et la Loi N°96-050, prévoient que **les transferts doivent être demandés par écrit par les représentants élus des collectivités territoriales, ces derniers ne font que trop rarement cette démarche**, ce qui constitue pourtant un préalable nécessaire à toute réclamation d'application de la législation concernant les transferts de compétences. Par conséquent, lors de trois ateliers sur les transferts (PAE Kita 2004 et IIED 2004 : voir bibliographie n° 104 et 112), les ruraux ont demandé à ce que les élus procèdent à "des demandes écrites d'acquisition de domaines et de compétences en gestion auprès de l'Etat". L'idée est que, même si la requête ne garantit pas l'obtention, "qui ne demande rien n'a rien" : en effet, si les collectivités territoriales ne sollicitent pas ces transferts sous une forme écrite, elles n'ont aucune chance de les obtenir, puisque, comme on l'a montré, l'Etat est peu enclin à abandonner sa présomption de domanialité. Comme préconisé notamment par l'AMM (Association des Maires du Mali), DIAKITE, K., DIALLO, Y., 2004 (bibliographie n°93) et par plusieurs ateliers en 2004, les élus des collectivités territoriales doivent donc systématiquement demander par écrit le transfert de compétences en gestion des ressources naturelles et de domaines. Parmi les groupes d'élus qui tentent d'obtenir ces transferts, on peut citer, outre quelques partis politiques, l'AMM, l'Association des Maires du Mandé et l'ACCRM (Association des Collectivités Cercles et Régions du Mali). Utilisant plus classiquement la force relationnelle des réseaux sociopolitiques africains, les élus semblent préférer compter sur leurs relations « en haut lieu », notamment à l'Assemblée Nationale et au Haut Conseil des Collectivités Territoriales (HCCT), pour exercer des pressions et faire du lobbying pour obtenir ou accélérer ces transferts.

Puisque son rôle, à ce niveau, pourrait bien s'avérer décisif, faisons une parenthèse pour décrire le

Haut Conseil des Collectivités Territoriales.

La Constitution du 25 février 1992 institue un Haut Conseil des Collectivités Territoriales qui, selon les termes de son article n°99, a pour mission « d'étudier et de donner un avis motivé sur toute politique de développement local et régional. Il peut faire des propositions au Gouvernement pour toute question concernant la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de la vie des citoyens à l'intérieur des collectivités. Le gouvernement est tenu de déposer un projet de loi conforme dans les quinze jours de sa saisine sur le bureau de l'Assemblée Nationale ». Mais, comme le pouvoir législatif malien est monocaméral, son rôle est essentiellement consultatif, car c'est l'Assemblée Nationale qui décide en dernier lieu. Le HCCT est une sorte de deuxième chambre, composée de 27¹³⁷ "conseillers nationaux" élus pour cinq ans au suffrage indirect.

Initialement « fantôme » du pouvoir politique, cette instance semble conquérir un rôle important ces dernières années. Si ses membres ont été élus dès le mois de novembre 2001, il n'est réellement fonctionnel que depuis l'année 2003. Un article du quotidien national l'Essor n°15465 du 02 juin 2005 rapportant la première session ordinaire du HCCT au titre de l'année 2005 nous informe que les membres du HCCT y ont notamment demandé la relecture de la Loi n°96-059 du 4 novembre 1996 portant création des communes : " Arpentant l'état de la décentralisation et des perspectives 2004-2007, les participants ont formulé des recommandations ayant trait au renforcement du cadre juridique et institutionnel régissant la vie des collectivités, à la relecture de la loi n°95-034 du 12 avril 1995, portant code des collectivités territoriales, à la définition d'un cadre réglementaire de l'intercollectivité et de la coopération décentralisée. Ils ont ensuite préconisé la mise en oeuvre du statut des fonctionnaires des collectivités et l'amélioration de leur fonctionnement par la mise en place d'un cadre de collaboration entre le HCCT et l'Assemblée nationale afin de suivre et contrôler le transfert des compétences. Le 1er vice-président du Haut conseil des collectivités territoriales, Hamadoun Kisso Cissé, a constaté que c'était la première fois que l'institution, créée en 2002, est saisie par le gouvernement pour avis sur des textes législatifs. Cette démarche de l'exécutif, s'est-il félicité, témoigne de l'importance que celui-ci accorde au HCCT ".

La deuxième session ordinaire du HCCT, toujours rapportée par le quotidien "L'Essor", dans son n°15595 du 08/12/2005, confirme la vigueur de cet organe : " Durant un mois, les participants : maires, présidents des associations des collectivités territoriales, représentants de la société civile, de l'administration et des partis politiques, conseillers nationaux etc., ont examiné des projets de lois et textes soumis pour avis par le gouvernement. Il s'agit notamment du projet de loi portant modification de la loi du 4 novembre 1996 portant création des communes, du projet de loi portant statut des élus locaux, du projet de décret portant charte de la déconcentration. Ils ont pris connaissance des communications écrites relatives au Programme national d'appui aux collectivités territoriales, au projet de politique nationale d'aménagement du territoire et au plan d'action opérationnel de la politique nationale d'aménagement du territoire. Tous ces textes seront, dans les jours à venir, transmis au gouvernement, a indiqué le président du conseil."

Les élus sont également encouragés à solliciter de l'Etat ces transferts par des structures non gouvernementales comme le réseau "Réussir la décentralisation" de l'IIED (Institut International pour l'environnement et le développement), qui, outre l'organisation ou l'appui d'ateliers, se propose notamment d'influencer les politiques par la vulgarisation d'expériences pilotes réussies en matière de transfert de compétences en GRN.

Arguant de leur légalité issue des urnes pour revendiquer le transfert de compétences en leur direction, les élus, accompagnés par certains projets de développement, tel le PAE Kita, souhaitent avant tout que l'Etat transfère aux collectivités territoriales, sinon le foncier et les ressources naturelles qui s'y trouvent, au moins la compétence de la gestion de l'ensemble des ressources de leur ressort territorial. Toutefois, il y a matière à s'inquiéter quant aux réelles motivations des élus concernant l'utilisation qu'ils comptent faire de ce pouvoir de gestion. En effet, nos entretiens, ainsi que l'observation de leurs actes, révèlent que les élus, pourtant souvent liés aux encadrements paysans, feignent souvent d'ignorer que les pouvoirs de gestion des droits fonciers sont actuellement exercés par les encadrements paysans. Cette attitude légaliste nous fait **craindre qu'une fois ces pouvoirs obtenus, les élus risquent de ne pas être enclins à les partager volontairement, par délégation, avec les encadrements paysans.** De plus, ils pourraient avoir la tentation de les déléguer à des associations artificiellement

¹³⁷ 3 sièges par région administratives + 3 sièges pour les "Maliens de l'extérieur"

créées et dirigées par des gens qui leur sont acquis plutôt qu'à des instances émanant des encadrements paysans. HUMBEY, C., 2003 écrit : "En cherchant des sources de revenus, mais aussi pour s'imposer aux autorités coutumières, les collectivités peuvent être tentées de brader certaines ressources naturelles ou d'affecter des terres en fonction d'intérêts privés. Il est également possible que l'élite locale cherche à s'approprier des domaines, des ressources ou d'autres biens de la commune grâce à leurs liens avec le conseil communal." **S'il semble peu probable que les élus « tuent le père » en s'appuyant sur le cadre légal pour écarter ou déposséder de leurs prérogatives de gestion les encadrements paysans dont ils sont issus et surtout dont ils ont besoin, en revanche, il est fortement à craindre qu'ils se livrent à des exclusions communautaires, peut-être au sein même de leur communauté, et beaucoup plus sûrement à l'égard des utilisateurs allochtones des ressources naturelles.**

Par ailleurs, en cas de transfert insuffisamment préparé et accompagné, il est à craindre que des élus peu scrupuleux gèrent mal, voire "dilapident" les ressources de la collectivité territoriale à des fins mercantiles, partiales ou personnelles. Concrètement, avant de transférer, il faut donc mettre en place davantage de garde-fous prévenants, par exemple, une commune de dilapider les ressources de son ressort territorial. Aujourd'hui, certaines personnes mettent en garde contre la possibilité de "bradages" de terres par vente à des sociétés privées du foncier malien lorsque des domaines seront transférés par l'Etat à des collectivités territoriales peu scrupuleuses. Au vu du développement de la pensée économique libérale impulsée par les IFI, de l'abdication du politique national à l'économique international et de l'état d'imprécision du cadre juridique légal malien, il semble en effet pertinent de veiller à se prémunir contre de tels écueils. En milieu rural, dans un contexte de commercialisation croissante, ce sont les ressources naturelles, sources de revenus majeures des collectivités territoriales, qui pourraient être dilapidées. En milieu urbain et périurbain, c'est la spéculation foncière qui est à craindre. DJIRE, M., 2003 met, par exemple, en évidence comment, en milieu périurbain, "les nantis achètent aux populations des terres détenues en vertu de droits coutumiers, procèdent à leur immatriculation et établissent des titres fonciers que nul ne pourra remettre en cause." **Il y a donc des risques de pratiques prédatrices, à transférer aux élus des ressources ou des compétences en gestion** de manière précipitée, car insuffisamment préparée et accompagnée. Une surexploitation destructive des ressources naturelles pourrait se développer si, d'une part, les agents et administrateurs de l'Etat ne disposaient pas d'assez de moyens pour suivre, conseiller et contrôler *a posteriori* les actes des élus communaux et, d'autre part, si la dévolution des ressources et des compétences aux collectivités territoriales n'était pas accompagnée ou suivie d'un conséquent transfert de moyens, les communes rurales pouvant alors être tentées de se rémunérer sur les ressources. Cependant, ces risques semblent limités par la proposition, en 2005, des décrets sur la gestion des ressources forestières et fauniques visant à accompagner la décentralisation par une déconcentration d'agents de services techniques de l'Etat au niveau communal.

La position de la population rurale :

Dès la Conférence Nationale de 1991, et surtout lors des Etats généraux du monde rural tenus au Mali en 1992, apparaît clairement l'aspiration des ruraux à s'approprier, sinon le foncier et ses ressources naturelles, au moins la gestion de leurs finages. Les représentants des ruraux, brimés par des décennies de centralisme étatique au sein duquel ils ne disposaient officiellement d'aucun pouvoir de décision, y revendiquent avec force l'octroi par l'Etat du

droit de gérer localement les ressources naturelles. Parallèlement, les organisations internationales, dont le CILSS et le Club du Sahel, notamment lors de la conférence de Praia, plaident pour une décentralisation de la gestion du foncier fondée sur la reconnaissance de la logique et de l'efficacité des pratiques foncières locales. Plus récemment, c'est aussi dans ce sens que vont les recommandations de l'atelier paysan de Ségou tenu en avril 2004 sur le thème du transfert de compétences en gestion des ressources naturelles. Peu après, lors de l'atelier tenu à Kita le 09 septembre 2004 sur le thème : "la prise en charge des compétences en GRN par les Collectivités Territoriales." ainsi qu'à l'occasion de l'atelier des acteurs intervenants dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, tenu à Ségou du 19 au 20 octobre 2004, les participants, paysans dans leur majorité, déplorent que le transfert de compétences en gestion des ressources naturelles n'aie pas encore eu lieu. Ils sont presque unanimes à le citer comme phénomène nuisant à la mise en œuvre d'actions de gestion locale.

On pourrait donc penser que les ruraux et les élus ont les mêmes objectifs. Mais les premiers ont une vision moins « légaliste » de ces transferts. Certes, comme les élus, ils aspirent globalement à « moins d'Etat » et à ce que cessent ce qu'ils vivent comme des "ingérences" des services techniques de l'Etat ; mais, pour les ruraux, faire "revenir le pouvoir à la maison" signifie aussi que l'Etat cède de ses prérogatives de gestion foncière et des ressources naturelles au profit des instances qui sont à leurs yeux les mieux placées pour cela, les plus légitimes : les encadrements paysans. Ainsi, le fait que 76 % des personnes interrogées lors de nos enquêtes affirment que les communes rurales ne sont pas aptes à recevoir les transferts de compétences en gestion foncière et de gestion des ressources naturelles, induit aussi le **souhait de beaucoup de ruraux, que ces compétences soient plutôt directement transférées aux encadrements paysans**. Ils voudraient pouvoir gérer le finage qu'ils se sont appropriés, en ayant, entre autres, la possibilité légale d'en exclure tout autre utilisateur allochtone ; et le fait qu'ils comprennent progressivement que la réforme de la décentralisation prévoit de transférer les pouvoirs de gestion à des collectivités territoriales qui ne jouissent que d'une fragile légitimité populaire, les déçoit et leur fait globalement désapprouver la réforme en cours.

Nous percevons donc clairement que élus et paysans maliens ont une conception différente des transferts. Pour schématiser, **les élus souhaitent que les transferts se réalisent de l'Etat aux collectivités territoriales, alors que les ruraux souhaitent qu'ils se réalisent de l'Etat aux encadrements paysans** et, pour une minorité seulement d'entre eux, en passant par les élus. Par ailleurs, dans ce schéma binaire, le transfert ascendant des compétences en gestion des encadrements paysans vers les encadrements élus fait défaut. L'Etat et les élus semblent l'occulter. Les encadrements paysans le refusent. Pourtant, nous sommes convaincu qu'un transfert de compétences ne peut réussir complètement que s'il se réalise en provenance à la fois de l'Etat et des encadrements paysans (même si, on l'a vu, le transfert descendant favorisera le transfert ascendant). Le chemin de la dévolution est donc encore long, car plus complexe qu'il n'y paraît du seul point de vu légal.

En outre, il existe un fort clivage entre les élus et les représentants du pouvoir déconcentré de l'Etat. Les premiers, représentés par des associations comme l'AMM et soutenus par le HCCT ou des ONG, arguent du respect des dispositions légales pour réclamer le transfert intégral et immédiat des domaines et des compétences à leur endroit. A l'inverse, certains cadres de l'Etat semblent invoquer le principe de progressivité et le renforcement préalable des compétences des collectivités territoriales pour « retarder » le transfert de compétences. SAMAKE, O, 2002, s'interroge également : « comment concilier la soif des communautés et collectivités territoriales à exercer pleinement certaines compétences alors que les structures en charge ne les jugent pas prêtes pour les assumer ? »

La justification des réticences étatiques :

Combien de fois avons nous entendu, chez les détracteurs de ces transferts, que "les collectivités territoriales ne sont pas prêtes" à les recevoir ? De même, selon le quotidien L'Essor n°15584 du 22/11/2005, lors de la sixième édition de la journée des communes, les maires ont déclaré être las d'entendre qu'ils n'ont pas les compétences nécessaires et que "les communes ne sont pas prêtes". Les pourfendeurs de la dévolution affirment qu'on ne peut transférer les domaines et les compétences immédiatement, parce qu'il faut d'abord procéder au renforcement des capacités des élus, qui, actuellement, sont incapables de les gérer. Pourtant, selon l'idéologie développée par Ousmane SY, la décentralisation doit se construire en se faisant. Le fait que les collectivités territoriales ne soient pas encore prêtes à assumer certaines compétences ne doit donc en aucun cas constituer une raison empêchant le processus d'aller de l'avant. La consigne de transfert "progressif et modulé" émise par l'Etat dès la Loi-cadre n°93-008, et confirmée par le Code des collectivités territoriales : Loi N°95-034 du 12 avril 1995, est donc dévoyée par les adversaires du transfert de compétences en gestion des ressources naturelles. **L'argument d'incapacité des élus est le plus souvent invoqué par les détracteurs de la décentralisation pour freiner le processus de transferts de pouvoirs** engagé en matière foncière et de ressources naturelles, c'est-à-dire comme **un prétexte**. Il rejoint la conception interventionniste ancrée chez certains cadres de l'Etat selon laquelle les ruraux seraient incapables de gérer les ressources naturelles. Nous pensons donc que l'argument selon lequel la population rurale ou ses encadrements et organisations manque de capacités pour gérer des ressources naturelles est sans fondement, en particulier dans le domaine environnemental où les encadrements paysans sont les gestionnaires ancestraux.

L'acquisition des capacités est nécessaire pour effectuer le transfert, soutiennent les uns ! Sans dévolution, il ne peut y avoir renforcement des capacités, rétorquent les autres. C'est un faux problème, un faux débat. **La seule question qui devrait être posée est : selon quelle modalités les collectivités territoriales pourront-elles au mieux acquérir ces compétences ?** C'est probablement en les leur transférant immédiatement et en les accompagnant, initialement de manière très suivie, puis de plus en plus lâche. RIBOT, J., 2004 cite CONYERS, D, 1990 : " Il est fréquemment soutenu que la décentralisation ne doit pas avoir lieu avant que la capacité nécessaire n'existe ; mais cela a tendance à être un argument du type "l'œuf et la poule", puisque le plus souvent c'est seulement la pression de décentralisation qui motive l'action nécessaire pour améliorer la capacité et motiver le personnel existant et le niveau local à reconnaître leur propre potentiel et à démontrer leurs capacités réelles." Pour RIBOT, J.C., 2005, « Les gouvernements centraux sont peu disposés à transmettre des pouvoirs avant qu'une capacité n'ait été démontrée. Mais sans pouvoirs, il n'y a aucune base sur laquelle les autorités locales peuvent acquérir l'expérience nécessaire pour construire une capacité et il n'y a aucune base sur laquelle elles peuvent montrer que la capacité a été acquise. (...) Si les populations locales ne peuvent pas démontrer leurs capacités, elles ne peuvent pas avoir les pouvoirs. Mais sans les pouvoirs elles ne peuvent pas démontrer qu'elles ont des capacités et elles ont moins de chance de les développer. Pour parvenir à des décentralisations, on doit prendre le risque de transférer des pouvoirs avant l'évaluation ou la construction de capacités locales. » Pour KASSIBO, B, 2001 également, l'Etat « se doit plutôt d'accélérer le processus de transfert de pouvoirs et de domaines aux collectivités décentralisées, pour permettre l'émergence d'une véritable décentralisation démocratique. ».

Qu'on cesse donc de dire que les collectivités territoriales ne sont pas prêtes ! Le transfert de

compétences doit se réaliser, sans quoi la décentralisation restera largement inachevée. Certes, il est vrai que les collectivités territoriales ne disposent pas, en l'état actuel, de tous les atouts pour recevoir et exercer ces compétences : insuffisance de légitimité, manque de ressources humaines, risques d'accaparement et d'exclusions,... ; mais c'est à l'Etat qu'il revient de les y préparer, de les accompagner, de les guider et de les contrôler ; bref, de mettre en œuvre les conditions pour qu'elles soient prêtes à les assumer, certes progressivement, mais surtout sans attendre.

Du refus de transfert au transfert - abandon

Si 98 % des personnes que nous avons interrogées souhaitent que le transfert des compétences en gestion des ressources naturelles de l'Etat vers les communes rurales ait lieu, ils sont également 76 % à penser que les communes rurales ne sont pas (ou pas encore) aptes à recevoir cette compétence. Les mesures qu'elles avancent pour que ce transfert de compétences en gestion des ressources naturelles de l'Etat vers les communes rurales soit réussi sont :

- il doit s'accompagner du transfert des ressources financières (16,5 %) ;
- il doit s'accompagner du transfert des ressources humaines (13 %) ;
- il doit être préparé par la formation des élus (7 %).

Pourtant, le cadre juridique et législatif est sans ambiguïté sur ce point. Ainsi, la Loi N°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la Loi N°96-056 du 16 octobre 1996 dispose, en son article 4 que : « **tout transfert de compétences à une collectivité doit être accompagné du transfert concomitant par l'Etat à celle-ci des ressources et des moyens nécessaires à l'exercice normal de ces compétences** ». Ce principe est réaffirmé dans les trois décrets de juin 2002 transférant les compétences en santé, hydraulique et éducation. Ainsi, par exemple, le Décret N°02-315 / P-RM du 04 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'hydraulique rurale et urbaine, dispose, en son article 4, que : " L'Etat met à la disposition des collectivités territoriales concernées les ressources financières mobilisées pour l'exercice des compétences transférées." Mais son application fait défaut. L'Etat lui-même n'a pas respecté sa loi de 1996 ! En effet, six ans après le transfert des domaines de l'hydraulique, de l'éducation et de la santé, les ressources financières correspondantes n'ont pas été transférées ! L'évaluation des charges inhérentes aux compétences transférées n'a même pas été réalisée ! GUETIN, C, 2003 confirme : « Le Mali est actuellement dans une phase critique, les décrets de transfert de compétences sont signés (...) pour la santé, l'éducation et l'hydraulique et aucun transfert effectif n'a encore eu lieu. (...) Si aucune action en faveur du transfert effectif n'a lieu dans les mois à venir, la motivation et la confiance des différents acteurs et partenaires dans la réforme risque de faiblir." Et c'est bien ce qui s'est passé, comme nous l'avons montré précédemment.

L'étude diagnostic (bibliographie n°87) commanditée en Août 2003 par la Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT) pour faire l'état des lieux du processus de transfert des compétences et des ressources et proposer un schéma opérationnel de mise en œuvre, a mis en exergue les contraintes juridiques, institutionnelles, humaines et matérielles à la mise en application des trois décrets de juin 2002. DIAKITE, K. et DIALLO, Y, 2004 l'expriment directement : " De l'adoption de ces textes à ce jour, les collectivités n'ont pas effectivement assumé les compétences transférées." par manque de ressources humaines, financières et

matérielles. Un haut cadre interrogé au CDI en 2003 affirme qu'il s'agit d'un grave manquement ; et de s'exclamer : "L'Etat ne peut pas vouloir une chose et son contraire !" Dans le même esprit, KASSIBO, B, 2001 s'insurge : « l'Etat malien dit ce qu'il ne fait pas et fait ce qu'il ne dit pas. » Pour un regard comparatif, BOUTINOT, L. et DIOUF, C.N., 2005 font remarquer qu'au Sénégal non plus, le transfert concomitant de moyens n'a pas été réalisé : " La délégation de compétences aux collectivités locales n'a pas, jusqu'à présent, fait l'objet de transferts de moyens financiers nécessaires à sa réalisation."

Nous avons constaté que les communes rurales éprouvent de grandes difficultés à assurer la prise en charge du salaire de leur personnel de santé, d'enseignement, en plus de celui de la mairie. Ainsi, la commune rurale de Tambaga doit prendre à sa charge les salaires d'un enseignant, d'un aide-soignant et d'une matrone. La mairie ne peut les payer régulièrement et leurs mois de retard de salaires s'accumulent, provoquant démotivation, absentéisme, puis démission du personnel, surtout lorsque celui-ci n'est pas originaire du village. Ce type de difficultés, très concrètes et fréquemment rencontrées, fait que, finalement, les élus et leurs électeurs voient les espoirs qu'ils avaient placés dans la réforme de la décentralisation globalement déçus. CADIS 2003 constate que : « Les collectivités territoriales de leur côté pensent que, dans sa configuration actuelle, **le transfert des compétences se résume en un transfert de charges dès lors qu'il n'est pas accompagné de transfert concomitant de ressources.** » Face à de tels constats, on peut se demander si la décentralisation ne permet pas à l'Etat de masquer son incapacité à centraliser, en se délestant de certaines responsabilités qu'il ne veut plus assumer. D'autres auteurs font la même observation : BLANDA, S, 1995 écrit : " La tentation pourrait être grande pour les Etats de se décharger sur les collectivités décentralisées des tâches qu'ils ne peuvent plus assumer." Pour ONIBON, A. et al, 2002 également, "L'Etat semble en train de se décharger des responsabilités juridiques dont il n'a su dûment s'acquitter, sans aucune garantie que les nouveaux détenteurs feront mieux." Enfin, pour MILLION-DELSOL, 1993, rapporté par BERTRAND et al., 2005, "nous nous trouvons aujourd'hui devant un risque majeur : celui de voir l'Etat abandonner ses tâches au lieu de les redéfinir"

On ne peut donc s'empêcher de penser qu'aux yeux de l'Etat, **les trois compétences spécifiques transférées en juin 2002 constituent un "transfert-débarras" de domaines de compétences où les charges l'emportent sur les recettes. Dans une logique comptable, l'Etat commencerait par transférer les domaines qui lui coûtent plus qu'ils ne lui rapportent.** D'ailleurs, il est significatif que les trois décrets (santé, éducation et hydraulique) aient été adoptés le 04 juin 2002, soit quelques jours avant le changement de Gouvernement et de Président de la République ; ce qui fait dire à un de nos interlocuteurs rencontrés en 2003 à la DNCT, qu'il s'agit là du "cadeau empoisonné d'Alpha¹³⁸ à ATT¹³⁹", les compétences spécifiques transférées par décret en juin 2002 apparaissant alors comme un « transfert des problèmes ».

En outre, les facteurs externes à l'Etat semblent renforcer la logique précédemment décrite : Ainsi, les PAS incitent l'Etat malien à se désengager de ses fonctions d'encadrement public du secteur social dans lequel s'inscrivent les trois compétences citées ci-dessus. HESSE, C. et TRENCH, P, 2000 relie cette tendance à l'orientation macro-économique et politique de l'époque : " dans une période de réformes d'ajustement structurel, il est aussi financièrement avantageux, pour les gouvernements, de transférer certaines responsabilités de gestion aux communautés locales." KASSIBO, B, 1997 observe aussi que : "La décentralisation considérée

¹³⁸ Alpha Oumar KONARE.

¹³⁹ ATT : appellation populaire du Président de la République Amadou Toumani TOURE.

comme le transfert de certaines prérogatives de l'Etat vers les communautés de base, sert de support idéologique à la politique de désengagement institutionnel, conseillée par les IFI (Institutions financières internationales) et appuyée par les partenaires au développement." Dans cette optique, on peut penser que **puisque les ressources naturelles génèrent des recettes pour l'Etat, l'Etat ne transférera les compétences de gestion du foncier et des ressources naturelles que sous la pression des bailleurs de fonds. Dès lors, il est à craindre que le manque de conviction profonde se reflète sur le manque de préparation et de conception des mesures d'accompagnement liées à ces transferts. Il y a donc fort à craindre que la mise en œuvre du transfert de compétences en gestion des ressources naturelles soit réalisée brutalement, sans préparation ni accompagnement, c'est-à-dire qu'elle ressemble fort à un transfert-débarras, à un simple abandon.** Si LAVIGNE DELVILLE, P., 2001 s'interroge encore : « la décentralisation sera-t-elle une forme de reconstruction de l'Etat, sur la base de collectivités assurant des services effectifs ou une étape de plus dans la démission de l'Etat, dépouillé de responsabilités de service public au profit de collectivités sans moyens ? », il semble plutôt se passer au Mali comme ce que TEYSSIER, A., 1994 décrivait à Madagascar : « le désengagement de l'Etat se transforme en un abandon du monde rural ... ».

Une situation inconmode :

Douze années après le vote des dispositions législatives annonçant les transferts, les décrets permettant l'application des transferts des compétences en gestion foncière et des ressources naturelles ne sont toujours pas votés, ce qui crée un certain flou, générateur d'effets préjudiciables :

- ▶ des mécontentements et des frustrations chez les administrateurs et les agents des services techniques de l'Etat, qui voient progressivement leurs pouvoirs de gestion être remis en cause. Ainsi, les agents des services forestiers que nous avons rencontrés, dans leur majeure partie, rejettent la réforme de la décentralisation. Depuis 1992, ils ont d'abord vu leurs moyens d'actions, puis les dispositions légales (lois forestières, puis réforme de la décentralisation) remettre en cause leurs prérogatives de gestion des ressources naturelles au profit des collectivités locales et des structures rurales de gestion de bois. Les agents de l'Etat sont donc globalement très hostiles à ces transferts de compétences, et refusent parfois de les accompagner convenablement ;
- ▶ des craintes de dépossession des droits de gestion sur le foncier et les ressources naturelles chez les encadrements paysans, officieusement et concrètement détenteurs de ces droits. Ils ne sont pas disposés à transférer ces compétences aux nouveaux encadrements élus dont les pouvoirs sont visiblement très limités « par le haut », en l'absence de transfert de compétences descendant ;
- ▶ des impatiences et des insatisfactions chez les nouveaux encadrements élus qui peinent à se faire une place entre les pouvoirs leurs préexistants, et qui sont déçus de ne pas pouvoir affirmer de manière visible leur pouvoir sur la compétence majeure en milieu rural : la gestion du foncier et des ressources naturelles de leur "ressort territorial" communal. Les

encadrements élus, cherchant à conforter leur légitimité, sont desservis par le flou existant autour de l'exercice de leurs compétences. Par exemple, ils sont visiblement impuissants à réguler les prélèvements extérieurs croissants sur les ressources naturelles et à limiter la situation d'accès libre, favorisée par la pluralité des normes et des instances. Dans ce contexte de dualité juridique et de marchandisation croissante des ressources naturelles, le champ d'exercice du pouvoir des élus communaux maliens est fortement circonscrit à la fois « par le haut » et « par le bas ». La légitimité des maires est donc sapée par l'absence de transfert de compétences, ce qui nous amène à déplorer que le premier mandat des maires ruraux n'ait guère pu produire une meilleure gestion locale.

► des déceptions chez les ruraux, pour qui l'aspiration au « moins d'Etat » qui a généré la révolte de 1991 n'a pas été satisfaite par le « mieux d'Etat » qui est mis en oeuvre. Nous avons constaté que les ruraux, qui étaient déjà plongés dans une situation de dualité juridique, sont déboussolés par la décentralisation et surtout par ce transfert de compétences, présent dans les textes, mais absent dans les faits.

Pourquoi les transferts de compétences en GRN ne sont-ils pas réalisés ?

Depuis plus d'une décennie, le cadre juridique malien permet de transférer des ressources et des compétences en gestion de l'Etat aux collectivités territoriales. Quelles sont les raisons pour lesquelles l'Etat ne l'a pas mis en pratique ?

1. Un problème de capacités :

Les modalités de la mise en œuvre de ces transferts sont complexes. En effet, il est difficilement concevable pour les gouvernants et cadres de l'Etat de pouvoir transférer des domaines sans que ceux-ci soient préalablement délimités. De plus, l'objet des transferts n'est pas toujours aisément identifiable. On a, par exemple, expliqué que les droits de gestion et les instances qui s'appliquent aux ressources « terre » et « ressources naturelles » sont conceptuellement distincts, mais souvent partiellement exercés par les mêmes personnes, et ce, avec de multiples variantes. En bref, la complexité des droits qui s'exercent actuellement sur l'objet des transferts rend difficile leur réalisation. Enfin, si l'on conçoit aisément de transférer une compétence, comme l'état civil, de l'Etat vers les collectivités territoriales, parce que l'Etat assumait partiellement cette compétence au préalable, en revanche, on peut se demander ce que signifie transférer les compétences dans le domaine de la gestion des ressources naturelles où l'Etat n'a jamais eu les moyens d'exercer ces compétences. En provenance de qui doit se réaliser un tel transfert ? On a vu que la réponse à cette question primordiale est loin d'être simple.

2) Un défaut d'engagement politique :

Les dirigeants maliens semblent manquer de conviction quant au bien fondé de la réforme, et de courage politique, ce qui les amènerait à « traîner du pied » face aux demandes de

réalisation des transferts de compétences émanant à la fois des IFI, des projets de développement, des élus et de la population. Si on met en évidence que, en raison de l'épineuse question de délimitation foncière, les modalités pratiques des transferts sont complexes, les observations formulées dans ce chapitre démontrent aussi que, si les transferts ne se réalisent pas, c'est surtout parce qu'en amont, il y a, au Mali, un réel manque de volonté politique quant à leur mise en oeuvre. A ce propos, il est significatif de constater que la préparation institutionnelle et juridique de ce transfert de compétences en gestion des ressources naturelles se réalise essentiellement dans le cadre de programmes et projets financés par des bailleurs extérieurs.

3) Une volonté, de la part de l'Etat, de maintenir le statu quo par peur de l'inconnu et pour éviter de créer d'importants problèmes à gérer.

On a mis en évidence cette raison avec la situation du personnel de l'Administration déconcentrée, situé au niveau de l'Arrondissement, dont l'Etat a finalement choisi de ne pas se défaire. Cette volonté de « ne pas réveiller l'eau qui dort » se manifeste particulièrement en matière foncière : comme on l'a appréhendé, notamment à propos de l'élaboration de la loi créant les communes rurales, l'Etat a compris que réaliser une délimitation territoriale des collectivités territoriales ouvrirait une boîte de Pandore d'inextricables conflits et revendications foncières qu'il serait incapable de gérer. Cette attitude, conjuguée à la raison n°2 : la capacité, se traduit par un défaut de précision des modalités de ces transferts : confusions et imprécisions du cadre juridique légal, absence de décrets d'application, de transfert des ressources, de mesures d'accompagnement,... Ce pluralisme des normes et des instances de décision constitue un frein à une réelle décentralisation de la gestion des terres et des ressources naturelles. En effet, on peut penser que le flou juridique qu'il produit permet à l'Etat de continuer « à tirer les ficelles » dans cette situation d'équilibre instable où il tente de « tirer au mieux son épingle du jeu » entre les revendications des divers acteurs, sans se départir de sa présomption de domanialité sur la majorité du territoire malien.

Or, tant que l'Etat restera le propriétaire éminent du domaine national et que les services techniques de l'Etat continueront d'en exercer la gestion, les communes rurales et les instances locales de gestion des ressources naturelles, telles que les structures rurales de gestion de bois ou les comités villageois de gestion des ressources naturelles, à qui elles peuvent déléguer certaines prérogatives de gestion, ne pourront jouir de la légalité et de la légitimité nécessaires à l'exercice de ces fonctions de gestion. Pour KIT 2004 : "L'absence de décision sur le transfert de compétences en matière de GRN crée des confusions, sape les systèmes locaux de gestion et annihile les efforts de la population pour gérer durablement les ressources naturelles."

4) Une raison financière ?

On a montré que l'Etat tire des recettes de l'exploitation des ressources naturelles, en particulier des ressources forestières. Toutefois, celles-ci ne semblent guère significatives dans le Budget de l'Etat, d'autant que ses agents en détournent eux-mêmes une partie. Cette raison financière, si elle est probablement réelle, ne semble donc pas prépondérante dans le fait que les transferts ne soient pas rendus effectifs.

Que faire ? Quelques suggestions :

D'abord, rendre les transferts effectifs, par l'application des lois en vigueur et en précisant celles-ci par des décrets d'application, de telle sorte qu'elles soient pratiquement applicables. Nous pensons qu'il est nécessaire de transférer rapidement les domaines et les compétences en gestion foncière et des ressources naturelles aux communes rurales afin de renforcer le pouvoir des élus ainsi que le sentiment de la population d'appartenir à une entité communale, et, par là, de créer les conditions permettant une meilleure gestion locale. Ces transferts, s'ils doivent se réaliser au plus tôt, ne doivent pas se décider et se réaliser dans la précipitation, sous peine de se confondre avec un vulgaire transfert de charges. Ils doivent donc être préparés par l'Etat dans le cadre d'une stratégie globale de transfert des compétences et, surtout, accompagnés de manière décroissante par une déconcentration efficace. Ces transferts de compétences et de pouvoirs doivent aussi se réaliser dans le cadre d'un projet politique qui jette les bases d'une redéfinition du rôle de l'Etat par rapport à ses collectivités territoriales et qui prenne en compte le transfert ascendant, c'est-à-dire celui en provenance des encadrements paysans. En effet, il convient de ne pas oublier que la préparation et l'accompagnement de ces transferts doivent être pensés, non seulement en provenance de l'Etat (transfert descendant), mais aussi en provenance des encadrements paysans (transfert ascendant), selon des modalités et des articulations qui restent à définir. Les conditions pour que s'opère parallèlement le transfert de prérogatives des encadrements paysans aux élus, et non leur simple dépossession, ne doivent pas être négligées. Sinon, il est à craindre que, comme au Sénégal, le pouvoir légal des élus soit, en pratique, largement circonscrit par le haut, l'Etat, *via* l'Administration territoriale déconcentrée, conservant un rôle prépondérant et incontournable, et par le bas, les encadrements paysans n'acceptant pas de céder leurs prérogatives à des instances nouvelles qu'elles ne jugent pas légitimes pour gérer le foncier. Mais que l'on ne se leurre pas : **le transfert de compétences en GRN ne sera pas rendu effectif "d'un coup de décret"**. Nous constatons que la stratégie actuelle de l'Etat se concentre sur le transfert descendant et semble ignorer ce nécessaire transfert ascendant. Or, il faut beaucoup plus que ces actes formels et réglementaires dont semblent se satisfaire les IFI et le Gouvernement. Si le transfert descendant sera probablement réalisé dans les prochaines années, sous l'impulsion des projets et programmes extérieurs, en revanche, le transfert ascendant ne semble même pas considéré, peut-être parce qu'il implique une reconnaissance par l'Etat de l'effectivité des pouvoirs de gestion des encadrements paysans. Pourtant, nous sommes convaincus que ces transferts aux collectivités territoriales ne pourront être une réussite que s'ils se réalisent effectivement en provenance, à la fois des encadrements étatiques et paysans, ce qui implique de les préparer par un sérieux travail de réflexion qui explore largement le champ des possibles.

Les principaux atouts des transferts seront, d'une part, de supprimer les effets préjudiciables de la dualité des normes et des instances de décisions, et, d'autre part, d'asseoir le pouvoir des encadrements communaux, en inversant le rapport de force entre les pouvoirs paysans et les pouvoirs élus en faveur de ces derniers. En effet, dans le milieu rural kitois étudié, le pouvoir sur les Hommes découlant largement du pouvoir sur la terre, ce n'est que la dévolution des domaines et des compétences au pouvoir élu qui supprimera, sinon la subordination de fait, du moins les liens viscéraux de ces derniers aux encadrements paysans détenteurs et gestionnaires des droits sur les espaces-ressources des territoires ruraux.

On a mis en évidence les difficultés des modalités de réalisation des transferts de compétences. Pourtant, si l'on dépasse notre seul paradigme occidental pour réfléchir à partir du système d'encadrement paysan, transférer ces compétences paraît réalisable. On pourrait ainsi opérer

des transferts globaux de domaines et de compétences, puis laisser aux autorités élues, en concertation (par délégation obligatoire de compétences) avec les encadrements paysans et selon les modes d'organisation et de répartition des droits de gestion de l'espace de ces derniers, le soin d'affiner une délimitation foncière qui demeurerait non matérialisée. Le besoin de délimitation ne s'exprimant que lorsqu'il y a enjeu, cette précision des droits et des pouvoirs sur la terre et les ressources naturelles se réaliserait donc progressivement, au fur et à mesure des besoins affirmés par le niveau de pression sur ces ressources. Il convient de veiller particulièrement à la bonne articulation entre pouvoirs élus et paysans, par des mécanismes de délégation et de contractualisation, sous peine que la décentralisation ne soit pas assez appropriée par la population rurale, et donc qu'elle ne contribue pas à réduire la fracture existante entre droit légal et droit paysan (ce qui constitue son enjeu majeur), qu'elle ne produise pas une meilleure gestion locale (ce qui devrait être son objectif premier) n'apparaissant alors que comme une simple réforme de plus, et s'inscrivant dans le triste inventaire du Préfet CLAUZEL¹⁴⁰ : "des décentralisations formelles, des décentralisations incomplètes, des décentralisations manquées". Pour cela, il faut que l'ensemble de la population rurale, guidée et représentée par ses encadrements paysans, soit convaincue du bien fondé de cette réforme, y soit complètement associée et y adhère volontairement et pleinement. C'est à nos yeux la principale condition pour que la décentralisation puisse produire une meilleure gestion locale en milieu rural. Cette méthodologie d'action nous paraît d'ailleurs constituer un passage obligé, dans le sens où, comme pour le « choix » opéré en 1996 par l'Etat de ne pas délimiter territorialement les communes, on imagine mal comment il pourrait raisonnablement procéder d'une autre manière.

¹⁴⁰ rapporté par BLANDA, S, 1995.

Conclusion

Le système de production de la région de Kita était extensif, en accord avec le milieu naturel où les ressources abondaient. Après les échecs des techniques d'encadrements agricoles coercitives de la colonisation, l'encadrement par les Opérations de Développement Rural des cultures de commercialisation, arachide d'abord, puis coton ensuite, ont modifié les systèmes de production de la région. L'accès des paysans à la culture attelée et aux engrais a entraîné une expansion des terroirs et donc un accroissement de la concurrence pour l'espace et les ressources, ce qui s'est traduit par l'exacerbation des logiques d'exclusion envers les allochtones. Au sein des communautés villageoises, la volonté des cadets d'accéder plus rapidement aux « récoltes d'argent », a généré une moindre pression sociale des aînés afin de freiner l'accélération des scissions au sein des exploitations agricoles et des associations villageoises (AV) de gestion de la filière de commercialisation.

Outre la pertinence de la démarche de "développement intégrée" par laquelle les agents de proximité de l'ODR dépassent largement le seul encadrement de la filière pour englober l'ensemble du développement rural d'une région, le succès de l'encadrement des ODR réside dans le fait que les moyens proposés concourent à la satisfaction des objectifs sociétaux paysans : l'extension foncière, qui passe par l'attribution de droits d'exploitation précaires à des navetanes, a permis une production accrue de céréales, le développement de l'élevage paysan, mais aussi la constitution de réserves foncières, qui produisent autant de rentes sociales. C'est donc la convergence d'intérêts autour de la production des cultures de commercialisation qui a fait que la plupart des innovations agricoles ont été rapidement intégrées aux systèmes de production paysans. Le système d'encadrement paysan est cohérent, pérenne, auto-reproductif et possède donc une grande force ... de résilience par absorption des changements.

Se situant dans une stratégie de transfert de compétences à des organisations professionnelles agricoles capables de gérer de manière autonome la base de la filière commerciale, les ODR ont également permis aux paysans d'accéder à des formations, non seulement techniques, mais aussi en alphabétisation, en gestion, ... qu'ils ont pu mettre à profit sur d'autres cultures. Les acquis sont également importants en matière de capacité d'organisation des producteurs. L'argent gagné par l'AV cotonnière a permis des investissements communautaires, ce qui a développé chez les paysans des capacités de gestion locale. La logique de développement intégré, particulièrement affinée par la CMDT, constitue certainement une des plus grandes réussites d'encadrement par l'agriculture en Afrique de l'Ouest.

C'est indubitablement par le domaine agricole que l'Etat a le mieux réussi à encadrer la population malienne, car, du point de vue du cadre administratif et juridique, la norme de l'Etat n'a jamais pu s'imposer profondément dans le milieu rural kitois. Les encadrements paysans (chefferies foncière et villageoise) constituent toujours la référence des ruraux et tout ce qui se rapporte à l'Etat est plutôt craint et évité. Il en résulte un dualisme d'encadrement aux effets pervers qui matérialise le schisme existant entre l'Etat et sa population rurale. Si la CMDT, par le domaine agricole, a pu commencer à réconcilier légalité et légitimité, et si les projets de gestion de terroirs villageois ne semblent avoir eu dans la région que des impacts très limités, l'élection d'élus communaux paraît constituer une excellente voie pour approfondir cette réconciliation et pour aboutir à une meilleure gestion locale des ressources naturelles.

Dans les années 1990, des grands organismes internationaux font pression sur le Mali pour qu'il s'engage dans la voie du libéralisme économique. Cela a des conséquences considérables sur la

filière cotonnière, déjà mise en difficultés par les subventions que les pays occidentaux accordent à leurs producteurs. La CMDT doit alors se recentrer sur la seule production cotonnière en renforçant les capacités d'autogestion des producteurs pour préparer sa privatisation. Les autres missions relevant du développement rural qu'elle assurait, dont la gestion des ressources naturelles, transitoirement confiées aux services techniques de l'Etat, devraient bientôt être transférées aux collectivités territoriales. Se pose alors la question de leur financement. Bien gérées, des ressources telles que le coton, le bétail et surtout les ressources forestières pourraient probablement assurer le fonctionnement des communes rurales, à condition que le transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales soit concomitant au transfert de ressources financières.

Produit de la convergence des aspirations du peuple, des velléités indépendantistes du nord du pays et des demandes des partenaires financiers du Mali, la décentralisation territoriale est partie sur de mauvaises bases, car il s'agit d'un modèle exogène d'inspiration française que l'on a plaqué sur un substrat social qui s'en accommode mal, surtout en milieu rural. Pour la faire accepter aux paysans, on la leur présente alors comme un retour au pouvoir local auquel ils aspiraient, ce qu'ils interprètent, sinon comme la légalisation des encadrements paysans, du moins comme la fin de ce qu'ils vivent comme les « ingérences » de l'Etat. Si cette présentation fallacieuse a permis de faire adopter la réforme, les déceptions qui s'en suivent sont préjudiciables au fonctionnement de la décentralisation. Certes, la démarche de construction de communes rurales sur l'ensemble du territoire s'est largement faite de manière ascendante, par libre regroupement de villages, ce qui a permis d'aboutir à des communes socialement viables dans l'ensemble. Cependant, l'Etat a opté pour la rapidité en créant ce découpage à l'intérieur des arrondissements existants, en ne poursuivant pas cette démarche de construction ascendante aux niveaux supérieurs des collectivités territoriales (Cercle et région) et surtout en remettant à plus tard le traitement de l'épineuse question foncière.

Malgré les problèmes inhérents à l'apprentissage progressif de la démocratie et de la décentralisation, et grâce à l'appui de nombreux bailleurs de fonds, en moins d'un mandat, la collectivité territoriale « commune rurale » fonctionne sur tout le territoire. Elle devient progressivement une réalité palpable que les ruraux s'approprient lentement mais sûrement. Cette insertion du pouvoir des élus communaux entre ceux des encadrements étatiques et ceux des encadrements paysans n'est pas évidente et se réalise par son adaptation, voire son intégration aux logiques paysannes. S'il y a réinterprétation et parfois forte déformation du modèle, nous sommes convaincus que cela constitue le passage obligé de toute réforme exogène que l'on applique sur ces milieux ruraux. Démarche de gouvernance révolutionnaire par rapport à toutes celles qui ont précédé, la décentralisation territoriale possède les atouts pour constituer bien plus qu'une réforme de façade. En effet, les élus communaux sont en position idéale pour pouvoir enfin réconcilier légalité et légitimité, c'est-à-dire l'Etat avec sa population. Leur attitude est donc déterminante, car c'est surtout de l'articulation entre les logiques plurielles que dépendra l'adoption de la réforme dans l'espace rural.

Les transferts de domaines et de compétences sont légalement possibles mais pas opérationnalisés. Parce qu'il ne peut y avoir de décentralisation sans transferts de compétences, les modalités de la dévolution des compétences aux collectivités territoriales constituent un élément déterminant l'adoption de la réforme. C'est au niveau du foncier et des ressources naturelles que semble se situer la clé du basculement du rapport de force entre les encadrements paysans et les encadrements élus, actuellement en faveur de ces premiers. Ainsi, le défaut de transfert de compétences en gestion des ressources naturelles constitue un obstacle majeur au renforcement de la légitimité des élus, puisque les encadrements paysans sont d'autant plus réticents à céder leurs prérogatives aux élus que ceux-ci se montrent incapables de s'affirmer, vis-à-vis de l'Etat, comme des interlocuteurs pouvant défendre les intérêts des ruraux. Toutefois, ce transfert ascendant semble occulté par l'Etat

(car cela reviendrait à reconnaître l'effectivité des pouvoirs paysans), qui ne sait déjà pas comment transférer des ressources qui ne sont pas délimitées, alors même qu'il est conscient que délimiter le foncier des collectivités territoriales générerait d'inextricables conflits communautaires. Outre la peur de l'inconnu et son souci premier d'éviter de créer d'importants problèmes à gérer, le problème de capacités de l'Etat à transférer se pose en effet avec acuité. Il est difficilement concevable pour les gouvernants et cadres de l'Etat de pouvoir transférer du foncier sans que celui-ci soit préalablement délimité. De plus, l'objet des transferts (foncier, ressources naturelles,...) n'est pas toujours aisément identifiable et délimitable, la complexité des droits qui s'y exercent rendant difficile leur réalisation. Plus qu'à une action délibérée de l'Etat, le manque de transfert serait donc essentiellement lié à une incapacité à transférer, elle-même due au manque de clarification de la question foncière.

Les textes juridiques maliens confèrent un rôle très important aux pouvoirs déconcentrés, cette oppressante omniprésence pénalisant le libre fonctionnement des collectivités territoriales. Outre le manque de transferts significatifs depuis l'année 2002, le renforcement de la déconcentration observé depuis cette date semble indiquer que l'Etat souhaite, sinon restreindre, du moins, plus fortement encadrer la décentralisation. Mais la réussite de cette dernière, si elle passe certainement par un meilleur accompagnement des jeunes communes rurales, nécessite toutefois bien davantage que le simple renforcement de la déconcentration : le processus de décentralisation implique une profonde redéfinition du rôle et de la place de l'Etat dans le schéma national de gouvernance. L'Etat doit d'abord réaliser les transferts de compétences, et les accompagner par le transfert des ressources financières et humaines (avec des agents de l'Etat mis à disposition des élus locaux). Pressé par tous (élus, population, partenaires extérieurs) de transférer les compétences aux collectivités territoriales, l'Etat semble réticent à franchir le pas, comme s'il souhaitait maintenir la situation confuse actuelle dans laquelle ses agents, globalement réticents à la réforme de décentralisation territoriale, gèrent toujours l'exploitation des ressources naturelles et y trouvent un certain intérêt. Pourtant les transferts de compétences soulageraient l'Etat de certaines missions dont il a dû mal à s'acquitter. Les détracteurs de la décentralisation objectent souvent que le transfert de compétences ne pourra se réaliser que lorsque les collectivités territoriales en auront acquis les capacités, alors que la question qui devrait plutôt être posée est : selon quelle modalités les collectivités territoriales pourront-elles au mieux acquérir ces compétences ? Nous pensons que c'est certainement en leur transférant les compétences, c'est-à-dire en les responsabilisant et en les accompagnant dans leur gestion.

Enfin, le manque de volonté politique se manifeste également par le fait que les transferts de compétences sont surtout réalisés sous l'impulsion d'organisations extérieures au Mali. Il serait pourtant préférable que l'Etat soit pleinement convaincu de la nécessité et de la pertinence de la démarche pour que ces transferts puissent être conçus et préparés en amont et surtout accompagnés efficacement en aval, car les communes rurales n'ont certainement pas encore les capacités de pouvoir gérer seules le foncier et les ressources naturelles. Sans accompagnement, ces transferts s'apparenteraient à un simple transfert de charges qui risque de ne pas produire une meilleure gestion locale. Ainsi, le transfert de compétences de 2002 apparaît à certains comme un "transfert-débarras" de domaines de compétences où les dépenses de l'Etat l'emportent sur ses recettes.

Acronymes

ACA :	Association Cotonnière Africaine
ACC :	Association Cotonnière Coloniale
ACCRM :	Association des Collectivités Cercles et Régions du Mali
ADEMA :	Alliance pour la Démocratie au Mali
AEF :	Afrique Equatoriale Française
AMADER :	Agence Malienne pour le Développement de l'Energie Domestique et de l'Electrification Rurale
AGOA :	African Growth and Opportunity Act
AMM :	Association des Municipalités du Mali
AN :	Assemblée Nationale
ANICT :	Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales
AN-RM :	Assemblée Nationale – République du Mali
AOF :	Afrique Occidentale Française
AOPP :	Association de Organisations Professionnelles Paysannes
APC :	Association des Producteurs de Coton
APCAM :	Association Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali
AV :	Association Villageoise
BC.GRN :	Bureau de Coordination de la Gestion des Ressources Naturelles
BDPA :	Bureau de Développement de la Production Arachide
BIT :	Bureau International du Travail
BM :	Banque Mondiale
BNDA :	Banque Nationale de Développement Agricole
C/ :	Chef de (sigle CMDT)
CAC :	En 1958 Centre d'Assistance et de contrôle puis Centre d'Assistance et d'action Coopérative puis en 1988 : Centre d'Action Coopérative
CARI :	Cellule d'Appui aux Réformes Institutionnelles
CCC :	Centre de Conseil Communal
CCDC :	Cadre de Concertation pour le Développement Communal
CCDK :	Cadre de Concertation pour le Développement du Cercle de Kita
CCL :	Cellule Combustible Ligneux
CCN :	Cellule de Coordination Nationale
CCT :	Code des Collectivités Territoriales
CDF :	Code Domanial et Foncier
CDI :	Commissariat au Développement Institutionnel
CEDELO :	Centre d'Expertises dur la Décentralisation et le Développement Local
CFA :	(Colonies Française d'Afrique puis) Communauté Financière Africaine.
CFDT :	Compagnie Française pour le Développement des Textiles
CILSS :	Comité Inter-Etat de Lutte contre le Sécheresse au Sahel
CIRAD :	Centre International de Recherche Agronomique pour le Développement
CL :	Convention Locale
CLO :	Comité Local d'Orientation
CMDT :	Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles
CNRST :	Centre Nationale de la Recherche Scientifique et Technologique
CPC :	Coopérative des Producteurs de Coton
CRO :	Comité Régional d'Orientation

CSAO :	Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest
CUMBU :	Centre Universitaire Mandé Bukari
CVECA :	Caisse Villageoise d'Epargne et de Crédit Autogérée
CVGRN :	Comité Villageois de Gestion des Ressources Naturelles
CVGT :	Comité Villageois de Gestion de Terroirs
DAGRIS :	Développement Agricole et Industriel du Sud (ex-CFDT)
DED :	Deutscher Entwicklungsdienst (Service Allemand de Développement)
DGP :	Diagnostic Global Participatif (enquête villageoise de la CMDT)
DGRC :	Direction Générale de la Réglementation et du Contrôle
DIN :	Delta Intérieur du Niger
DNAER :	Direction Nationale de l'Aménagement et l'Équipement Rural
DNAMR :	Direction Nationale de l'Appui au Monde Rural
DNCN :	Direction Nationale de la Conservation de la Nature
DNCT :	Direction Nationale des Collectivités Territoriales
DNEF :	Direction Nationale des Eaux et Forêts
DNSI :	Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique
EIE :	Etude d'Impact Environnemental
ETV :	Equipe Technique Villageoise
EUA :	Etats-Unis d'Amérique
FAF :	Fond d'Aménagement Forestier
FAO :	Food and Agriculture Organisation (Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation)
F.CFA :	Franc CFA (un euro = environ 656 F.CFA)
FNACT :	Fond National d'Appui aux Collectivités Territoriales
FDV :	Fond de Développement Villageois
FF :	Franc Français
FICT :	Fond d'Investissement des Collectivités Territoriales
FIF :	Fond d'Investissement Forestier
FM :	Franc Malien (1 FM = 2 FCFA à partir de 1984)
FMI :	Fond Monétaire International
FO :	Fumure Organique
GDRN :	Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles
GDRN5 :	(Réseau) Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles en cinquième région du Mali
GELOSE :	GEstion LOcale SEcurisée
GEM :	Groupe d'Etude et de Mobilisation
GLEM :	Groupe Local d'Etudes et de Mobilisation
GRFF :	Gestion des Ressources Forestières et Fauniques
GREM :	Groupe Régional d'Etudes et de Mobilisation
GRN :	Gestion des Ressources Naturelles
GSCVM :	Groupement des Syndicats Cotonniers et Vivriers du Mali
GTV :	Gestion des Terroirs Villageois
HIMO :	Travaux à Haute Intensité de Main d'Oeuvre
HUICOMA :	Huilerie Cotonnière du Mali
IER :	Institut d'Economie Rurale
IFI :	Institutions Financières Internationales
IIED :	International Institut for Environment and Development
IRD :	Institut de Recherche Développement
ISH :	Institut des Sciences Humaines

KBK :	Kéniéba-Bafoulabé-Kita
KIT :	Institut (néerlandais) Royal des Tropiques
LAE :	Lutte Anti-Erosive
LOA :	Loi d'Orientation Agricole
LPDSC :	Lettre de Politique de Développement du Secteur Coton
MAEP :	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
MARP :	Méthode Accélérée de Recherche Participative, devenue Méthode Active de Recherche et de Planification Participative.
MATCL :	Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales
MD :	Mission de Décentralisation
MDD :	Mission de Décentralisation et Déconcentration
MDR :	Ministère du Développement Rural
MDRE :	Ministère du Développement Rural et de l'Eau
MDRI :	Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles
MPP :	Maintien du Potentiel Productif (des sols)
MRB :	Marché Rural de Bois
NEPAD :	New Economic Partnership for Africa Development : nouveau partenariat économique pour le développement de l'Afrique
OA :	Opération Arachide
OACV :	Opération Arachide et Cultures Vivrières
ODEM :	Office de Développement de l'Elevage au Mali
ODIMO :	Office de Développement Intégré du Mali Ouest
ODIPAC :	Office de Développement Intégré des Productions Arachidières et Céréalières
ODR :	Opération de Développement Rural
OHVN :	Office de la Haute Vallée du Niger
OISE :	Outil Informatisé de Suivi-Evaluation
OMC :	Organisation Mondiale du Commerce
ON :	Office du Niger
ONG :	Organisation Non Gouvernementale
OPC :	Organisation des Producteurs de Coton
PAD :	Projet d'Appui à la Décentralisation (de la coopération suisse)
PADDER :	Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Economique Régional
PAE :	Projet Agro-Ecologie (de la coopération allemande)
PAFOC :	Projet de gestion du patrimoine foncier communal
PAGS :	Plan d'Aménagement et de Gestion Simplifié
PARAD :	Programme d'Appui à la Réforme Administrative et à la Décentralisation
PAS :	Plan d'Ajustement Structurel
PASAOP :	Projet d'Appui aux Services Agricoles et aux Organisations Paysannes
PASE :	Programme d'Amélioration des Systèmes d'Exploitation en zones cotonnières
PCB :	Péripneumonie Contagieuse Bovine
PDESC :	Plan de Développement Economique, Social et Culturel
PDI :	Programme de Développement Institutionnel
PDM :	Programme de Développement Municipal
PED :	Projet Energie Domestique (Niger)
PFR :	Plan Foncier Rural
PGRN :	Projet de Gestion des Ressources Naturelles
PM-RM :	Premier Ministre – République du Mali
PNAE :	Programme National d'Action Environnementale
PNBB :	Parc National de la Boucle du Baoulé

PNPE :	Politique Nationale de Protection de l'Environnement
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPE :	Prêt Premier Equipement
P-RM :	Présidence de la République du Mali
PTF :	Partenaire Technique et Financier
RACE :	Recensement Administratif à Caractère Electoral
RFF :	Ressources Forestières et Fauniques
RGP :	Recensement Général de la Population
RLD :	Réseau IIED « Réussir La Décentralisation »
SAC :	Suivi-Appui-Conseil
SB :	Secteur de Base (de la CMDT)
SDA :	Schéma Directeur d'Approvisionnement en bois-énergie
SCN :	Service de la Conservation de la Nature (= SLCN)
SDDR :	Schéma Directeur du Développement Rural
SED :	Stratégie Energie Domestique
SEPAMA :	Société d'Exploitation des Produits d'Arachide du Mali
SLACAER :	Service Local d'Appui Conseil et d'Aménagement de l'Espace Rural
SLCN :	Service Local de la Conservation de la Nature : (ex "eaux et forêts")
SLG :	Structure Locale de Gestion de bois (Niger)
SLRC :	Service Local de la Réglementation et du Contrôle (ex-Elevage)
SNV :	Organisation néerlandaise de développement
SOMIEX :	Société Malienne Import Export
SPCK :	Syndicat des Paysans du Cercle de Kita
SRG(B) :	Structure Rurale de Gestion (de Bois)
SYCOV :	Syndicat des Producteurs de Coton et Vivriers du Mali
SYPAMO :	Syndicat des Paysans du Mali-Ouest
TDRL :	Taxe de Développement Régional et Local
UDPM :	Union Démocratique du Peuple Malien
UE :	Union Européenne
UEMOA :	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UP :	Unité de Production
UPA :	Unité de Production Agricole
USCPC :	Union des Sociétés Coopératives de Producteurs de Coton
ZAER :	Zone d'Animation et d'Expansion Rurale
ZAF :	Zone d'Alphabétisation Fonctionnelle
ZDR :	Zone de Développement Rural
ZER :	Zone d'Expansion Rurale
ZPA :	Zone de Production Agricole

BIBLIOGRAPHIE

1.Ouvrages généraux	p. 666
2.Ouvrages régionaux (Kita et malinké)	p. 667
3.Sous-région (Afrique de l'Ouest)	p. 670
4.Décentralisation	
4.1. Transfert de compétences	p. 671
4.2. Autres	p. 673
5.Foncier	p. 679
6.GRN, agriculture,...	p. 684
7.Coton	p. 688
8.gestion des ressources forestières	p. 691
9.Conventions locales, aspects juridiques	p. 692
10.Sources statistiques, cartographiques	p. 694
11.Sites internet	p. 694

1) Ouvrages généraux

○ EN GEOGRAPHIE

1. BARRET, Claude et al., 2000, Dictionnaire de géographie humaine, Paris, Editions Liris, 191 p.
2. BRUNET, Roger et al., 1992, Les mots de la géographie, Montpellier : La documentation française, Reclus, 518 p.
3. CISSE, Pierre. et DIARRA, Seydou, 2003, "Migrations et pauvreté au Mali" pp.203-226, in HERTRICH. V et KEITA. S, (coordonné par), 2003, Questions de population au Mali, Le figuier, UNFPA, 293 p.
4. CLOUET Y. et TONNEAU J-P., (Editeurs scientifiques), Document de travail du CIRAD-SAR n°10-97, Avril 1997, Quelle géographie au CIRAD ?, Séminaire de géographie 1995-1996, CIRAD, 259 p.
5. DE BENOIST J-R., 1998, Le Mali, ed. L'Harmattan, Paris, 295 p.
6. GALLAIS. Jean, 1984, Hommes du Sahel, 289 p.
7. GASTELLU J-M., MARCHAL J-Y., 1997, La ruralité dans les pays du sud à la fin du XXème siècle, ORSTOM (ed. scientifiques), Paris, 468 p.
8. GOUROU Pierre, 1981, L'Afrique tropicale. Nain ou géant agricole ?, Flammarion, 225 p.
9. GOUROU Pierre, 1982, Terres de bonnes espérances, le monde tropical, ed. Plon, Coll. Terre Humaine, Paris, 456 p.
10. GOUROU Pierre, 1971, Leçons de géographie tropicale. Leçons données au Collège de France de 1947 à 1970, 319 p.
11. GOUROU Pierre, 1970, L'Afrique, 488 p.
12. GOUROU Pierre, 1969, Les pays tropicaux, P.U.F., 270 p.
13. Gouvernement du Mali, 2002, Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, 87 p.
14. HERTRICH. V et KEITA. Seydou, (coordonné par), 2003, Questions de population au Mali, Le figuier, UNFPA, 293 p.
15. "Ouvrage collectif", 1972, Etudes de géographie tropicale offertes à Pierre GOUROU, Mouton, Paris, La Haye, 595 p.

○ DIVERS

16. Encyclopédie Microsoft Encarta 2002.
17. GUYON, G., 1990, Pour une conception renouvelée des interventions en milieu rural en Afrique au sud du Sahara. Les orientations retenues par l'aide française. Caisse Centrale de Coopération Economique, 21 p.
18. PARTANT François, 1982, La fin du Développement. Naissance d'une alternative ?, Ed. Babel, 253p.

19. TRAORE, Aminata .D., 2002, Le viol de l'imaginaire, Broché,
20. TRAORE, Aminata, D, 1999, L'état – L'Afrique dans un monde sans frontières.

2) Région de Kita et pays malinké

21. ARNAUD Jean-Claude, 1987, Le Pays malinké de Côte d'Ivoire. Aire ethnique et expansion migratoire. Thèse de doctorat, Université de Rouen, Institut de Géographie, 3 tomes, 940 p.
22. BENGALY. Y. et FOFANA. M., 1999, Analyse des contraintes et des lacunes liées à l'exécution des mesures MPP dans la région CMDT de Kita, Rapport provisoire, Mai 1999, CEFDP Bamako.
23. BINNEWERG Ingo, 2004, Rapport d'évaluation. PAE Kita, phase 2001-2004, AAA, 67 p.
24. CAMARA, Seydou. et al., 2000, L'économie rurale à Kita. Etude dans une perspective d'anthropologie appliquée. Rapport intérimaire, ISH-AU, Bamako, juillet 2000, 87 p.
25. CHABIRAND. A. et OFFNER.A., 1998, Diversité des organisations paysannes dans la zone Mali-ouest. Cercle de Kita. Village de Kouleko et ses environs., stage de première année, INA-PG., 67 p.
26. CILSS, 1997, " La filière bois-énergie et la gestion locale des forêts", pp.198-224, in La gestion décentralisée des ressources naturelles dans trois pays du Sahel : Sénégal, Mali et Burkina-Faso., Document publié par PADLOS, Ouagadougou., 342 p.
27. CISSE Django, 1970, Structure des Malinkés de Kita, Bamako, Editions populaires du Mali, Collection "Hier", Bamako., 349 p.
28. Commune de Tambaga, 2002, Plan triennal de développement de la commune de Tambaga 2001-2003, mars 2002, 31 p.
29. CMDT, DR Kita, Section Statistique, Bilan annuel des activités de développement rural. Campagne 2002/2003, (pages non numérotées).
30. CMDT, Suivi-évaluation, 2001, Fonctionnement des comités villageois et inter-villageois dans la commune de Tambaga.
31. CMDT – DPCG – Suivi-Evaluation – DR Kita, Annuaire statistique régional 2002/2003. Résultat de l'enquête agricole permanente à Kita., pages non numérotées.
32. CMDT – DPCG – Suivi-Evaluation – DR Kita, Annuaire statistique régional 2000/2001. Résultat de l'enquête agricole permanente à Kita., pages non numérotées.
33. CMDT, DGP (Diagnostic Global Participatif), Ensemble de documents sur les "Statistiques villageoises" de la commune rurale de Tambaga (1996-2001).
34. CMDT, AGE Mali, 1996, Etude des zones de développement prioritaires du cercle de Kita, Rapport principal, 47 p.
35. CMDT, 1995, Rapport de mission conjointe Gouvernorat de la région de Kayes – CMDT – Direction des Ressources Forestières, Fauniques et Halieutiques. Cercle de Kita, du 29 au 31/05/1995. 7 p.

36. COULIBALY B. et al., 1996, Etude diagnostic du sud de la région de Kayes, CRRA Kayes, ESP/GRN, Mars 1996, 64 p.
37. DIARRA, K., 1998, La classification paysanne des sols du Cercle de Kita., CMDT/PAE Kita, 31 p.
38. DIARRA, Tieman et al, 2000, L'économie rurale à Kita. Résultats de la première étape., I.S.H. – A.U., Bamako, Mars 2000, 67 p.
39. DURAND, Augustin et TOURE, Adikarim, 2004, Projet de mise en valeur des forêts de Cercle de Kita avec la participation des organisation paysannes. Rapport d'une mission de suivi du 09 au 28 février 2004., Bamako, 31p.
40. FAO/World Bank, 1986, Projet ODIPAC : Potentiel de développement agricole. Working paper
41. FEWS Mali, 1996, Rapport de mission dans le cercle de Kita, 20-26 mai 1996, 5 p.
42. FLEMING, A., 1981, Agricultural production and the use of labor in alternative enterprises in the Circle of Kita, Mali, M.S., thesis, Purdue University, Department of Agricultural economics.
43. FLEMING A., 1980, The use of labour and choice of technology in agriculture production in the Kita zone (Mali), Purdue University, Department of agricultural economics, West Lafayette.
44. FREYSS Céline, 1996, « L'Etat jugé par les paysans » et « L'administration et les paysans ». Enquêtes au village de Founia dans le cercle de Kita, pp. 165-168 in On ne ramasse pas une pierre avec un seul doigt. Organisations sociales au Mali : un atout pour la décentralisation. Exemples concrets, 1996, DIARRA, A.B. et al., Fondation Charles Léopold Mayer - Association Djoliba.
45. GEDURL-SARL, 2000, Etude sur l'analyse quantitative et qualitative. Projet Agro-Ecologie, PAE/CMDT Kita, 22p.
46. HOPKINS, N., 1979, "The small urban center in rural developement : Kita (Mali)and Testour (Tunisia)", in African Studies Review, Volume 49, Number 3
47. HOPKINS, N., 1972, "Popular government in an african town. Kita (Mali), Chicago, University of Chicago Press.
48. HUMBEY, Caroline, 2003, La convention locale : la gestion des ressources naturelles dans la commune rurale de Tambaga, Mali, Maîtrise de Géographie à PARIS X-Nanterre, 184 p.
49. JAKOWITZ. N. et SCHNEGG. I., 2000, La situation des femmes dans la filière coton. Cas du cercle de Kita., CMDT-DR., Section femmes et développement, 36 p.
50. KEITA., M.I. 1995, Analyse des problèmes entre les besoins des paysans et les activités du projet pour une meilleure adaptation de l'approche appliquée, IPR, Mémoire de fin d'études pour l'obtention du DIAGR., 40 p.
51. KEINER Marco, 1999, Probleme der nachhaltigen agraren Ressourcennutzung in Westmali und planerische Lösungsansätze. Dargestellt am Cercle de Kita (Region Kayes), Shaker Verlag, 280 p.
52. KOENIG. Dolores, 2003, The politics of production on the Cotton Frontier of Kita, Mal., (pages non numérotées).

53. KOENIG, Dolores, 2002, Social stratification and livelihood strategies in the rural hinterland of Kita, Mali, paper presented at the meeting of the Mandé studies association, Leiden, The Netherlands, June 17-21.
54. KOENIG. Dolores, DIARRA. T., KAMATE. M, 1999, L'économie rurale à Kita : rapport préliminaire. Bamako, Institut des Sciences Humaines et American University.
55. KOENIG. Dolores, 1986 A, "Social stratification and labor allocation in peanut farming in the rural malian household", in African Studies Review, Volume 29, Number 3, September 1986, PP. 107-127
56. KOENIG. Dolores, 1986 B, "Research for Rural Development : Experiences of an Anthropologist in Rural Mali", American University, in Anthropology and Rural Development in West Africa, Edited by M. HOROWITZ and T.M. PAINTER, Westview Press / Boulder and London, pp.29-61.
57. KOENIG. Dolores, 1980, Household behavior in the region of Kita, and its relationship to agricultural change., Paper presented for the workshop on Sahelian agriculture, department of agricultural Economics, Purdue University, May 1980, 36 p.
58. KOENIG, Dolores, 1979, "Socio-economic study in the Kita region", in Proceedings of the first workshop on sahelian agre, department of agricultural economics, Purdue University.
59. LEYNAUD E., CISSE Y., 1978, Paysans malinkés du Haut Niger (Tradition et développement rural en Afrique soudanaise), Ed. Imprimerie Populaire du Mali, 451 p.
60. MDRE, 1994, Protocole d'accord entre CMDT, ODIMO et SOS KBK portant sur l'expérimentation de la culture du coton dans la zone de Kita pour la campagne 1994/95. Mai 1994, 7 p.
61. MDRE-ODIMO, 1995, Procès-verbal de passation de service entre messieurs SANOGO, Z. et CISSE. A., 27 juin 1995, 48 p.
62. ODIMO, Rapports annuels 1991-1995
63. ODIPAC, Rapports de campagnes, 1985 à 1990
64. PGRN, 1999, Diagnostic de la commune de Bendougouba, Mai 1999, 27 p.
65. POLOMACK A, 1997, Evolution du monde rural en Haute Guinée. Approche et modèle analytique. Thèse de géographie, Université de PARIS X Nanterre, 449 p.
66. MATCL, CIDS, Commune urbaine de Kita, 2003, Monographie de la commune urbaine de Kita, septembre 2003
67. République du Mali, MF, Perception de Kita, Comptes administratifs des communes de Tambaga et Djidian 2001-2003
68. SCHRITTENLOCHER, R, 1999, Zonage agro-pédologique du Cercle de Kita., 1999,
69. SCHRITTENLOCHER. R, 1999 La pluviométrie dans la région CMDT de Kita., CMDT – DDR- PAE
70. TELLIER, Georges, 1898, "Autour de Kita", in Etudes soudanaises. Lavauzelle, Paris,
71. TOURE, B., 2004, "Depuis que le train ne siffle plus...", in L'ESSOR, (Quotidien national), spécial 22 septembre 2004, p.17

72. TRAORE. Mohamed., 2004, Les marchés ruraux de bois dans la région de Kita (MALI) dans un contexte de décentralisation, Paris XII, DESS "Gestion des systèmes Agro-sylvo-pastoraux en zones tropicales", 69 p.
73. WIBBE-ROGG. B. et al., 1998, Evaluation du projet MAL 31-93, Projet Agro-Ecologie Kita (MALI). Rapport d'évaluation., 43 p.

3) "Sous-région" : Afrique de l'ouest sahélienne

74. BAGRE. A. S. et al., 2003, Enjeux et viabilité des communes rurales au Burkina Faso. GRAF, KIT bulletin n°351, 88 p.
75. BAKO-ARIFARI. N. et al., 2003, Financer la décentralisation rurale. Taxes et impôts à l'échelle locale au Bénin, Burkina-Faso et Mali. KIT, Série Décentralisation et gouvernance locale, Bulletin 357, 97 p.
76. BLANDA Sylvie, 1995, De la décentralisation aux décentralisations : mise en perspective des processus en œuvre au Sénégal, Mali, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire et Bénin. DEA Géographie et pratique du développement, Université PARIS X Nanterre, Septembre 1995, 161 p.
77. BLUNDO, G., 1997, « Les communautés rurales ont un quart de siècle : décentralisation, recomposition des pouvoirs locaux et gestion des ressources au Sénégal », Communication au colloque IED/APAD, Les dimensions sociales et économiques du développement local et de la décentralisation en Afrique au sud du Sahara, Louvain la Neuve, Belgique, 20-21 novembre 1997, 15p.
78. BOUTINOT, Laurence, 2003, La gestion des ressources naturelles et la décentralisation au Sénégal : la participation des populations au centre de la compétition entre les acteurs., Communication proposée pour le colloque organisé par l'AIID de l'Université d'Amsterdam et l'IAC : " Globalisation, location and tropicla forest management in 21st century" (Panel 7), 22-23 Octobre 2003, 22 p.
79. CILSS, 1997, La gestion décentralisée des ressources naturelles dans trois pays du Sahel : Sénégal, Mali et Burkina-Faso., Document publié par PADLOS, Ouagadougou., 342 p.
80. CLOUET Yves, 1997, « Ressources, pouvoirs et développement, la gestion des ressources naturelles au Yatenga (Burkina-Faso), généralisation au Sahel », in CLOUET Y. et TONNEAU, J-P., Quelle géographie au CIRAD ?, CIRAD-SAR, Document de travail n°10-97, Montpellier, pp157-165
81. CLOUET Yves, Décembre 1996, Gestion démocratique et décentralisée des ressources naturelles au Sahel, CIRAD/SAR, n°163/96, Montpellier, 124 p.
82. Institutions & Développement, 2004, "Etude comparative des processus de décentralisation en Afrique de l'Ouest.", Annexe 1, 49 p., in DIAWARA, A 2004, Evaluation du dispositif d'appui aux collectivités territoriales du Mali.
83. IER – USAID – Virginia Polytechnic Institute and State Uninersity, Atelier régional SANREM-CRSP à Bamako du 24 au 26 février 2004, Innovations institutionnelles et développements technologiques pour une gestion décentralisée et durable des ressources naturelles. Résumé des communications.

84. IIED, 2003, Programme "Réussir la décentralisation" (Burkina-Faso, Mali, Niger, Sénégal). Rapport d'évaluation de la première phase (2001-2004), 108 p.
85. KHOUMA Mamadou, 2000, Nouveaux enjeux sociaux au Sénégal : les politiques de décentralisation en milieu rural, Université de Paris X-Nanterre, DEA Géographie et pratique du développement, Juin 2000, 79 p.
86. Seg Taaba n°1, 2003, IIED, Programme Réussir la décentralisation, (pages non numérotées)

4) Décentralisation, pouvoirs locaux

4.1 Transfert de compétences

87. CADIS, 2003, Etude diagnostique pour l'élaboration d'un schéma national opérationnel de transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités territoriales, Version définitive, MATCL, SG, DNCT, Bamako, Mars 2003, 72 pages.
88. Cisse A. et al., 2003, Soutenir la mise en oeuvre de la décentralisation en milieu rural au Mali, Edition : Thea HILHORST et Gérard BALTISSEN, Centre Djoliba – KIT, tome 1 : « thèmes d'actualités », 64 p., tome 2 : boîte à outils : 120 p.
89. COLL, J., 1997, " Des dynamiques villageoises au service d'une démocratie décentralisée. Le cas du Mali-Sud", in Bulletin de l'APAD, n°14, pp 35-57
90. COULIBALY, Amadi, 2000, Gestion décentralisée des ressources naturelles au Mali-Sud. Potentialités, contraintes et perspectives de la gestion décentralisée des ressources naturelles. Cas des communes rurales de Kouoro et Yognogon., CIHEAM, Avril 2000
91. DABIRE, Bernard Atamana, 2000, "L'impact de l'évolution de l'autorité de gestion des ressources naturelles sur le développement durable.", pp1-7, in Rapport du deuxième colloque Pan-africain sur l'utilisation durable des ressources naturelles en Afrique, Ouagadougou, Burkina-Faso, Juillet 2000.
92. DIAKITE, Kalifa, 2004, Etat des lieux du Processus de Décentralisation de la Gestion des Ressources Naturelles au Mali, Analyse institutionnelle de la Gestion des Ressources Naturelles. Bamako, 15 janvier 2004
93. DIAKITE, Kalifa et DIALLO Yamadou, 2004, Etude sur la problématique de transfert de compétences en gestion locale des ressources naturelles au Mali. Rapport provisoire, GDRN 5, Août 2004, Mopti, 93 p.
94. DIAWARA. A. et al., 2004, Evaluation du dispositif d'appui aux collectivités territoriales du Mali, Institutions et Développement, 95 p.+an.
95. DIARRA. S. et BENGALY M., 2001, Planification et programmation de la gestion des ressources naturelles par les collectivités territoriales. Etat des lieux-analyse-propositions de solutions. Rapport de recherche-action. Programme Réussir la décentralisation/SNV, Bamako, Mali.
96. DICKO, A.B., 2004, « Expériences de mobilisation des ressources financières des communes rurales au Mali. », in BAKO-ARIFARI, N. et al., Financer la décentralisation rurale : taxes et

- impôts à l'échelle locale au Bénin, Burkina Faso et Mali, Séries décentralisation et gouvernance locale, bulletin n°357, KIT, Amsterdam, pp.16-44
97. DOUMBIA Soumana, SENOU Oumar et DIAKITE Kalifa, 2004, Etude sur les compétences spécifiques des acteurs de la décentralisation de la gestion des ressources naturelles, Document Provisoire, CARI, Mai 2004.
 98. DNCN, 1999, Propositions des compétences spécifiques transférables aux communes identifiées par la Direction Nationale de la Conservation de la Nature
 99. D.N.C.T., 2004, Etude diagnostic pour l'élaboration d'un schéma national opérationnel de transfert de compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités territoriales. Rapport d'étude, Bamako, Février 2004, 53 p.
 100. D.N.H., Préparation du transfert de compétence de la maîtrise d'ouvrage du service public de l'eau potable aux collectivités territoriales., Agridoc, 7 p.
 101. DOUMBIA M., GAKOU Mamadou, 2000, Décentralisation et gestion des ressources naturelles : quelles opportunités et quelles rôles pour quels acteurs ? Quelles activités de renforcement des compétences en GDRN ?, Programme (FAO) Arbres, Forêts et communautés rurales, composante Afrique subsaharienne FTTP/ASS, Mali, 34 p.
 102. DOUMBIA S. et al., 2004, Etude sur les compétences spécifiques des acteurs de la gestion des ressources naturelles. Rapport final., MAEP, SG,CARI, CENAFOD Mali,Bamako, Juillet 2004, 70p.
 103. République du Mali, M.E., DNCN, Projet FAO TCP/MLI/2905 (A), 2004, Etat des lieux du processus de décentralisation de la gestion des ressources naturelles au Mali, 77 p.
 104. IIED, 2004, Programme "Réussir la décentralisation", Forum national des acteurs locaux sur le transfert de compétences en gestion des ressources naturelles, Ségou, 19-22/04/2004, Rapport de synthèse, 2004, 12 p. + an.
 105. KONE, Yaouaga Félix, 2002, « La mairie et le vestibule : quelles légitimations pour l'exercice du pouvoir communal ? », 9 p., in Colloque international « Pouvoirs et décentralisations en Afrique et en Europe. Autour de l'expérience malienne ». 11-13 novembre 2002, Bamako, (page non numérotés)
 106. LE ROY, Etienne, 1995, Gouvernance et décentralisation : quelle légitimité dans la redistribution des pouvoirs étatiques à l'épreuve des réalités africaines de la fin du XXème siècle ?, Note introductives aux travaux du colloque "L'Etat en Afrique, indigénisations et modernités., Paris, 18 et 19 mai 1995.
 107. MAEP (Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche), CARI – CENAFOD, 2004, Etude sur les compétences spécifiques des acteurs de la gestion des ressources naturelles, rapport final., 70 p.
 108. MATCL, 2004, Rapport de l'atelier national sur le transfert de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales. Du 18 au 21 octobre 2003 au Palais des congrès de Bamako, 58 p.
 109. MDRI (Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles), 2000, Rapport de synthèse de l'Atelier National sur le transfert de compétences aux Collectivités Territoriales, Bamako.
 110. M.D.R.I., 1997, La stratégie des transferts de compétences, Novembre 1997, Bamako, 47 p.

111. ONIBON, A., DABIRE, B., FERROUKHI, L., 2002, Pratiques locales et processus de décentralisation et de transfert de la gestion des ressources naturelles dans les pays D'Afrique de l'Ouest francophone., 7 p., (document web)
112. PAE Kita, 2004, Rapport de l'atelier GRN du 09/09/2004 à Kita. Thème : << La Prise en Charge des compétences en Gestion des Ressources Naturelles par les Collectivités Territoriales >>, 16 p.
113. RIBOT, Jesse C., 2005, "Décentralisation démocratique des ressources naturelles : choix institutionnel et transferts de pouvoirs discrétionnaires en Afrique sub-saharienne", 10 p., in BERTRAND Alain, MONTAGNE Pierre et KARSENTY Alain, Editeurs scientifiques, 2005 , L'Etat et la gestion locale durable des forêts tropicales.
114. RIBOT, Jesse, C., 2004, Décentralisation démocratique des ressources naturelles : choix institutionnel et transferts de pouvoirs discrétionnaires en Afrique sub-saharienne,WRI, Institutions and governance program, Washington, (EUA), 19 p.
115. RIBOT, Jesse, C., 1999, Représentation et pouvoir responsables dans la gestion participative et décentralisée de l'environnement., document FAO (web), 7 p.
116. SANOGO, N. et al., 2004, Etat des lieux du processus de décentralisation de la gestion des ressources naturelles. Analyses des forces et faiblesses, proposition d'une démarche opérationnelle pour le transfert de compétences., M.E., DNCN, PROJET FAO TCP/MLI/2985(A), Bamako, mars 2004, 77p.

4.2 Autres (Décentralisation)

117. Actualité de la recherche au Mali N°8 (numéro spécial), juillet 2002, Colloque de « Point sud » du 16 au 18 février 2002 à Bamako sur le thème : « Décentralisation et savoir local en Afrique », 7 p.
118. ANTHOINE, C., 1998, " Pratiques et perceptions d'un appareil étatique en voie de décentralisation : le cas du Bénin.", in Bulletin de l'APAD n°16, décembre 1998, pp.83-97
119. l'A.P.A.D (Bulletin de). n° 14, 1997, La décentralisation au Mali : Etat des lieux.
120. l'A.P.A.D (Bulletin de). n° 15, 1998, Les dimensions sociales et économique du développement local et la décentralisation en Afrique au Sud du Sahara.
121. l'A.P.A.D. (Bulletin de) n°16, décembre 1998, Décentralisation, pouvoirs sociaux et réseaux sociaux.
122. BAKO-ARIFARI, N., 1998, « Décentralisation et rapport global-local : formes du politique, intermédiation et mode de représentation locale », in Bulletin de l'APAD n°16, pp.141-146
123. Bako-Arifari, N. et Le Meur, PY., 2003, « La chefferie au Bénin : une résurgence ambiguë », In : Perrot C.H. et Fauvelle Aymar F.X,(ss-dir.), Le retour des Rois. Les autorités traditionnelles et l'Etat en Afrique contemporaine. Paris : Karthala, pp 125-143.
124. BERIDOGO, B., 2002, "Logiques d'Etat et logiques des populations rurales dans le processus de décentralisation", 11 p., in Colloque international « Pouvoirs et décentralisations en Afrique et en Europe. Autour de l'expérience malienne. 11-13 novembre 2002, Bamako, (page non numérotés)

125. BERIDOGO, B., 1998, "Compétition des acteurs sociaux pour le contrôle du pouvoir et des ressources dans la commune rurale de Zégoua (Mali) », in Bulletin de l'APAD n°16, décembre 1998, pp. 99-111.
126. BERIDOGO, B., 1997, Processus de décentralisation au Mali et couches sociales marginalisées dans la décentralisation au Mali : état des lieux, in Bulletin de l'APAD, n°14, pp 20-33.
127. BERTRAND Monique, 1998, "Décentralisation et culture politique locale au Mali : de la réforme territoriale au cas de Bamako." in Bulletin de l'APAD n°16, pp.
128. BETKE. Dirk et al., 2003, La prise en compte de la gestion des ressources naturelles dans la planification du développement communal. Forum DED de Ségou, 04/06/2003, 32 p.
129. BIERSCHEK. T. et OLIVIER DE SARDAN. J-P., 1996, Les pouvoirs en l'absence d'Etat. Configurations du pouvoir politique local et rapports à l'Etat en milieu rural centrafricain., Document de travail sur les sociétés africaines., Berlin., 33 p.
130. BLUNDO Georges, 1998, « Décentralisation et pouvoirs locaux. Registres traditionnels du pouvoir et nouvelles formes locales de légitimité » in Bulletin de l'APAD n°16, décembre 1998, pp.147-150.
131. BLUNDO Georges, 1998, « Logiques de gestion publique dans la décentralisation sénégalaise : participation factionnelle et ubiquité réticulaire. » in Bulletin de l'APAD n°15, 1998, pp.21-47.
132. BLUNDO Georges. & MONGBO, R., 1998, "Editorial", in Bulletin de l'APAD n°16, pp.1-4
133. BOUY. M., 1998 et al., "Organisations professionnelles Agricoles et décentralisation : Cas des groupements d'éleveuses et d'éleveurs en Haute-Guinée ouest (Guinée-Conakry)", in Bulletin de l'APAD n°16, pp.65-67
134. BRUNET F., 1997 : La décentralisation en Afrique subsaharienne, Paris : Secrétariat d'état à la coopération, 72p
135. CAMARA Seydou., 2002, A « Ordre politique, ordre foncier : les enjeux de la décentralisation au Manden », 9 p., in Colloque international « Pouvoirs et décentralisations en Afrique et en Europe. Autour de l'expérience malienne ». 11-13 novembre 2002, Bamako, (page non numérotés)
136. CAMARA Seydou, 2002, B « La décentralisation au Manden », in Pouvoirs locaux, pouvoirs d'Etat, démocratie et décentralisation au Mali, Rapport final ISH, EHESS, mars 2002, pp. 35-90.
137. COULIBALY. Amadi et HILHORST. Thea, 2004, La mise en place de la décentralisation au Mali. Cas de deux communes rurales., in Dossier IIED n°127, mars 2004, KIT-Intercoopération, 32 p.
138. COULIBALY, M., 1993, « La décentralisation, pourquoi faire ? », in Décentralisation, Journal d'information et de réflexion sur la décentralisation, Mission de décentralisation, Bamako, février 1993, 12p.
139. DE LA CROIX Dominique, "L'approche CDD de la Banque Mondiale et la décentralisation", in IRAM, Une nouvelle thématique des dix dernières années. L'appui au développement local et les nouveaux enjeux de la décentralisation au Mali., Journées d'études 2004, Document préparatoire.

140. DIARRA, A. et al., 1996, « On ne ramasse pas une pierre avec un seul doigt ». Organisations sociales au Mali : un atout pour la décentralisation, Exemples concrets, FPH, Fondation Charles Léopold MAYER, Association Djoliba, Paris, 177p.
141. DIAWARA, A. et al, 2004, Evaluation du dispositif d'appui aux collectivités territoriales du Mali., I&D, Avril 2004, 34 p+an.
142. D.N.A.T.C.L., 2002, Plan de Développement Economique Social et Culturel. Direction Nationale des Appuis Techniques aux Collectivités Territoriales, Bamako.
143. DNCT, 2003, Lois et Décrets de la Décentralisation, Novembre 2003
144. D.N.C.T., Août 2000, Mise en oeuvre de la décentralisation, textes législatifs et réglementaires.
145. FAY Claude, 2002, « Pouvoirs sur les hommes, pouvoirs sur les biens, pouvoir communaux : re-modélisations symétriques et concurrentes », 16 p., in Colloque international « Pouvoirs et décentralisations en Afrique et en Europe. Autour de l'expérience malienne ». 11-13 novembre 2002, Bamako, (page non numérotés)
146. FAY Claude, 2000, La décentralisation dans un Cercle (Tenenkou, Mali). Autrepart (14), pp.121-142
147. FAY Claude, 1995, La démocratie au Mali ou le pouvoir en pâture, EHESS, Cahiers d'Etudes Africaines, 25 (1), 137 : pp 19-53
148. FELIX J., 1996, "L'élaboration de la politique de décentralisation au Mali : des logiques plurielles", in Bulletin de l'APAD n°11, Paris, mai 1996, pp.148-163
149. F.E.N.U., 2000, Développement local et GDRN, Rapport général de l'atelier, décembre 2000, 95 p.,
150. Fondation pour le Progrès de l'Homme - Centre Djoliba, 1993, Décentralisation, organisations locales et ONG au Mali. Les relations micro-macro. Mémoire de séminaire. Document de travail n°45, 41p.
151. FREYSS J., Mars 1995, « Ousmane SY parle de la décentralisation. Interview du responsable de la Mission de décentralisation », pp.150-152 in On ne ramasse pas une pierre avec un seul doigt. Organisations sociales au Mali : un atout pour la décentralisation. Exemples concrets, 1996, DIARRA A.B. et al., Fondation Charles Léopold Mayer-Association Djoliba.
152. GRIFFON Michel, 1992, Décentralisation de la gestion des biens publics et des biens communs en Afrique de l'ouest, CIRAD-GERDAT, Unité de recherche en politique et prospective agricole, document de travail n°14, Novembre 1992 14 p.
153. GUETIN. Christine, 2003, Le processus de décentralisation au Mali : acteurs maliens et partenaires au développement., Université de Paris I, Mémoire de fin d'études, 144 p.
154. Haramata (revue) n°38, décembre 2000, Décentralisation : la mise au point, pp 11-15.
155. IRAM, 2004, Une nouvelle thématique des dix dernières années. L'appui au développement local et les nouveaux enjeux de la décentralisation au Mali., Journées d'études 2004, Document préparatoire.
156. IRAM, 1999, Gestion locale et décentralisation. Le cas du Mali., Compte-rendu des Journées d'études IRAM 10-11 septembre 1999, 19 p.

157. ISH-EHESS (organisé par), 2002, Communications du colloque international "Pouvoirs et décentralisation en Afrique et en Europe. Autour de l'expérience malienne", 11-13 novembre 2002, Bamako, avec le soutien de MAE, IRD, CNRS (pages non numérotées)
158. JACOB J.-P., 1998, « L'enlisement des réformes de l'administration locale en milieu rural africain. La difficile négociation de la décision de décentraliser par les Etats et les intervenants externes », in Bulletin de l'APAD n°15, pp.119-137
159. JACOB J.-P. & BLUNDO G., 1997, Socio-anthropologie de la décentralisation en milieu rural africain. Bibliographie sélective et commentée. 118 p., IUED, Genève
160. KASSIBO Bréhima, 2002, Approches participatives et gestion décentralisée de la forêt du Samori dans la commune de Baye. Région de Mopti (Mali)., WRI, ISH, 21 p.
161. KASSIBO Bréhima, 2001, Fondements historiques et politiques de la gestion décentralisée des ressources naturelles au Mali Synthèse de deux études de cas., CUMBU-WRI, Programme de Recherche sur les décentralisations environnementales., Bamako, Mali, Octobre 2004, 39 p.
162. KASSIBO Bréhima, 1997, La décentralisation au Mali, Etat des lieux, in Bulletin de l'APAD n°14, pp.1-19
163. KIT, 2004, La décentralisation au Mali : du discours à la pratique., SNV et CEDELO, Bulletin n°358, Série Décentralisation et gouvernance locale, Amsterdam, 88 p.
164. KONE, M. et CHAUVEAU, Jean-Pierre, 1998, "Décentralisation de la gestion foncière et "petits reçus" : pluralisme des règles, pratiques locales et régulation politique dans le centre-ouest-voirien.", in Bulletin de l'APAD n°16, décembre 1998, pp. 41-82.
165. KONE, S., 1997, « La décentralisation face à l'ordre ancien » in La décentralisation au Mali : Etat des lieux, Bulletin de l'APAD n°14, Mainz, pp.68-79
166. KONE Yaouaga Félix, 1997, « Les micro-communes (Mali) : expressions de logiques locales » in Bulletin de l'APAD n°14, pp.59-67
167. KONE, Yaouaga Félix et al., 2002, Pouvoirs locaux, pouvoir d'Etat, démocratie et décentralisation au Mali, Rapport final, ISH-EHESS-MAE, Paris, Mars 2002, 423 p.
168. "La Toile" : bulletin trimestriel du réseau "Réussir la décentralisation" : N° 18, 23, ...
169. LEMARCHAND, R., 1998, " La face cachée de la décentralisation : réseaux, clientèles et capital social", in Bulletin de l'APAD n°16, décembre 1998, pp. 9-17
170. LE MEUR, P-Y., BIERSCHEK, T. et FLOQUET, A., 1998, "L'Etat est-il soluble dans la société civile ? Le Bénin rural avant la décentralisation. ", in Bulletin de l'APAD n°16, décembre 1998, pp.19-40
171. LE ROY, Etienne, 1995, Gouvernance et décentralisation ou le dilemme de la légitimité dans la réforme de l'état africain de la fin du XXème siècle, 9 p.
172. LIMA, Stéphanie, 2003, Découpage entre espace et territoire : la fin des limites ? La fabrique des territoires communaux dans la région de Kayes, Mali. Thèse de doctorat en géographie, Université de Poitiers, 531 p.
173. LOGIE, Gérard, 2004, "Regards sur la décentralisation malienne", 20 p., in IRAM, Une nouvelle thématique des dix dernières années. L'appui au développement local et les nouveaux enjeux de la décentralisation au Mali., Journées d'études 2004, Document préparatoire.

174. MAGASSA M., 1997, « Décentrer ou décentraliser : un dilemme au Mali », in Pouvoir locaux et décentralisation, le point de vue du sud, CETRI/L'Harmattan, pp.118-126
175. MANBOLE J. et ESAKALUNGA O., 2000, « Nouvelles perspectives pour réussir une décentralisation, facteur de développement endogène en Afrique au sud du Sahara », in L'Afrique au seuil du XXIème siècle, numéro de la revue de la coopération allemande D+C de janvier 2000, pp.16-22.
176. MATCL-DNCT, 2002, La décentralisation au Mali. Etat des lieux et perspectives., Août 2002, Bamako, 7 p.
177. MDD, 1995, Manuel de création des collectivités territoriales maliennes, Bamako, Mai 1995, 19 p.
178. M.D.R.E., 2002, Guide méthodologique d'élaboration du programme communal d'action environnementale, p.3
179. MDRI, Helvetas, PAD, 2002, La décentralisation au Mali : 50 questions-réponses, 40 p.
180. M.D.R.I., 2000, Guide méthodologique de programmation du développement communal. Méthodes et outils de programmation du développement communal. Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles, Bamako, 76 p.
181. MDRI, ARP, 2000, Cartographie des infrastructures communales du Mali (CD-ROM)
182. MDRI, 1998, la décentralisation et les réformes institutionnelles au Mali. Le cadre d'une nouvelle dynamique de démocratisation et de développement, Bamako, 21p.
183. OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 1998, « Quelques réflexions autour de la décentralisation comme objet de recherche » in Bulletin de l'APAD n°16, pp.165-171
184. OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 1998, « Chefs et projets au village (Niger) » in Bulletin de l'APAD n°16, pp.65-89,
185. PAAD (Programme d'Appui aux Acteurs de la Décentralisation), 2005, Evolution du profil de l' élu des cercles de Bougouni, Kolondiéba et Yanfolila. De l'analyse des résultats des élections communales 1999 et 2004., DDC, Helvetas Mali, Bamako, février 2005, 11p.
186. PAE Kita, 2004, Etude sur les modalités d'augmentation des revenus communaux tirés de la GRN (précédée d'une étude des comptes communaux), Kita, 11 p.
187. PAE Kita, 2003, Les acteurs de la gestion décentralisée des ressources naturelles au Mali.
188. Région de Kayes, Commission régionale des opérations de réorganisation du territoire, Rapport final sur la réorganisation territoriale. Les opérations de découpage dans la Région de Kayes : liste des communes, Mai 1996, Kayes, 99p.
189. RLD (Réseau Réussir La Décentralisation), 2005, Programme de recherche-action, de renforcement des capacités et de dialogue sur les politiques de gestion durable des ressources naturelles pour un développement social et économique au Sahel, Rapport de l'atelier de Niamey du 07 au 09 septembre 2005: Atelier de lancement de la seconde phase 2005 - 2010, 31 p.
190. Réseau « Réussir la décentralisation », (émanation de l'IIED au Mali), 2001-2005, rapports des dix premiers ateliers nationaux bisannuels (dont le quatrième centré sur le transfert de compétences en GRN).

191. ROCHEGUDE Alain, 2003, "Le Mali; le choix d'une décentralisation "politique"", in Politiques et pratiques de la décentralisation en Afrique : DEA Etudes Africaines, option droit, 2003-2004, Paris I, extrait de cours, chapitre II-4., 33 p.
192. ROCHEGUDE Alain, 1998, « Les instances décentralisées et la gestion des ressources renouvelables : quelques exemples en Afrique francophone » in LAVIGNE-DELVILLE P. dir. Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité., 1998, Paris, Karthala, pp. 403-421.
193. ROTH. J., 2003, "Gestion des Ressources Naturelles et implication des communes ". Cahier d'intervention. Module de formation destiné aux CCC.
194. SALL A., 1993, Le pari de la décentralisation au Mali. Contribution, 148 p. + an.
195. SAMAKE Ousmane, Novembre 2002, « Des ateliers pour aller de l'avant », in « Seg Taaba » n°19.
196. SAMAKE Ousmane, Novembre 2002, « Dé-centralisation ou ré-fondation de l'Etat ? » in « Seg Taaba » n°19
197. SY, Ousmane, 1995, "Le Mali cherche sa voie", in Grain de sel n°2, page 15
198. TANKARA Mamadou et DE NORAY Marie-Laure, Août 1995, « Décentralisation et émergence des communes au Mali. Qu'en pensent les villageois ? », in DIARRA Amadou Baba et al., On ne ramasse pas une pierre avec un seul doigt. Organisations sociales au Mali : un atout pour la décentralisation. Exemples concrets, 1996, Fondation Charles Léopold Mayer-Association Djoliba.
199. TOURE Laurence et al., 2003, Populations, élus locaux et CCC : un rendez-vous manqué. Modalités et conséquences de la décentralisation dans le Cercle de Niono. Rapport définitif., GTZ/DED/Alphalog, Janvier 2003, 57 p.
200. TRAORE Lassana, 2002, « Maîtrise territoriale et Décentralisation au Mandé », 10 p., in Colloque international « Pouvoirs et décentralisations en Afrique et en Europe. Autour de l'expérience malienne ». 11-13 novembre 2002, Bamako, (page non numérotés)
201. VON TROTHA Trutz, 2002, « Rêves, doutes, courage, avenir. La décentralisation entre les rêves de démocratie à la base, le scepticisme libéral démocratique, l'Etat central impuissant et l'avenir para-étatique ». , in Actes du colloque « décentralisation et savoir local en Afrique », Bamako 16-18 février 2002, pp 17-28
202. ZOBEL C., « Décentralisation, espaces politiques et représentation dans les monts mandingues et la haute vallée du Niger », 12 p., in Colloque international « Pouvoirs et décentralisations en Afrique et en Europe. Autour de l'expérience malienne ». 11-13 novembre 2002, Bamako, (page non numérotés).

5) Foncier

203. Agridape (revue mensuelle) n°3, décembre 2003, Vol. 19, "Accès et contrôle des ressources", pp. 4-7
204. ARAUJO BONJEAN, C. et CHAMBAS, G., 1998, "Taxe foncière rurale : quelles perspectives en Afrique subsaharienne ? ", pp. 351-367, in LAVIGNE DELVILLE,

- Philippe (dir), 1998, Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?, Editions KARTHALA et coopération française, 744 p.
205. BARRIERE Olivier, 1995, Gestion des ressources naturelles renouvelables et conservation des écosystèmes au sahel : le foncier-environnement. Thèse pour le doctorat en droit de l'Université de Paris I, 597 p.
 206. BARRIERE Olivier et Catherine, 2002, Un droit à inventer. Foncier et environnement dans le delta intérieur du Niger (Mali), IRD Editions, Collection « A travers champs », Paris, 474 p.
 207. BARRIERE Olivier et Catherine, 1995, Le foncier-environnement. Pour une gestion viable des ressources naturelles renouvelables au sahel. Approche interdisciplinaire dans le delta intérieur du Niger (Mali), ORSTOM-CNRS, 446 p.
 208. BERTRAND, Alain, 1998, " Gestion étatique ou gouvernance locale ? ", pp. 40-45, in LAVIGNE DELVILLE, Philippe (dir), 1998, Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?, Editions KARTHALA et coopération française, 744 p.
 209. BONNET, B., 2001, Problématiques foncières et gestion des ressources communes : regards sur quelques situations et expériences en Afrique de l'Ouest. Porto Alegre, 28 janvier 2001, 8 p.
 210. BOSC, P-J., CHAUVEAU, J-P., PESLAY, M., 1998, "Le plan foncier rural en Côte d'Ivoire", pp. 553-582, in LAVIGNE DELVILLE, Philippe, (sous la direction de), 1998 B, Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité, Paris, Coopération française, Karthala, 744 p.
 211. C. de BEYSSAC, 2001, " Droits et pratiques foncières", pp.4-14, in MDR/CPS, 2001, Le foncier rural au Mali. Actes de l'atelier national de concertation. Du 28 au 31 mai à Ségou., Volume II : Communications., 110 p.
 212. CEDREF-GeD, 2000, Le foncier rural au Mali. Analyse des enjeux et opportunités. Document de débat, Bamako
 213. CHAUVEAU, Jean-Pierre, 2003, Plan fonciers ruraux : Conditions de pertinence des systèmes d'identification et d'enregistrement des droits coutumiers, dossier IIED n° 122, 24 p.
 214. CHAUVEAU Jean-Pierre, 1998, A : « Quelle place donner aux pratiques des acteurs ? » pp.66-75 et B: « La logique des systèmes coutumiers », in : Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? : réconcilier pratiques, légitimité et légalité (dir. Lavigne Delville P), Karthala; Coopération Française, Paris, 744 p.
 215. CHAUVEAU, Jean-Pierre et MATHIEU, Paul, 1998, « Dynamiques et enjeux des conflits fonciers » in LAVIGNE DELVILLE, P., dir, Quelles politiques foncière pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité. pp.243-258
 216. CHRETIEN-VERNICOS Geneviève, 2001, "Les droits originellement africains", in Cours d'histoire du droit, DEUG 1 de PARIS VIII (non publié), 10 p.
 217. CILSS, 2003, Résumé de la conférence PRAÏA + 9 organisée à Bamako en novembre 2003, 5p.
 218. Club du Sahel, C.I.L.S.S., O.C.D.E., 1994, Actes de la conférence régionale sur la problématique foncière et la décentralisation au Sahel, Praïa, Cap-vert, Septembre 1994, SAD/D, 165 p.

219. CONSTANTIN, F., 1998, « La gestion des ressources naturelles sauvages : droits, développement local et enjeux de pouvoirs », in LAVIGNE DELVILLE (ed.) *Quelles politiques foncières en Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité.* Ministère de la coopération/Karthala, Paris., pp.315-337
220. COULIBALY Cheibane, 2004, *Enjeux fonciers en Afrique de l'ouest et Problématique Démocratie / Développement.*, UMB, Communication pour le forum des peuples de Kita du 06 au 10 juin 2004, 12p.
221. COULIBALY Cheibane et al., 1991, *La problématique foncière au Mali : réflexion nationale multidisciplinaire*, CILSS/Club du Sahel, 122 p.
222. CROUSSE B., LE BRIS Etienne et LE ROY Etienne, 1986, *Espaces disputés en Afrique noire, Pratiques foncières locales*, Paris, Karthala, 426 p.
223. D'AQUINO, Patrice, 1998, "Le traitement et la gestion de l'information foncière", in LAVIGNE DELVILLE, Philippe, dir, *Quelles politiques foncière pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité.*, pp. 479-488.
224. DIALLO, M., 2001, "Etat des connaissances sur le foncier rural au Mali : Enjeux et opportunités", pp.91-110, in MDR/CPS, 2001, *Le foncier rural au Mali. Actes de l'atelier national de concertation. Du 28 au 31 mai à Ségou., Volume II : Communications.*, 110 p.
225. DJIRE Moussa, 2001, *Les systèmes fonciers ruraux dans le contexte de décentralisation au Mali : essai d'étude anthropologique et socio-juridique sur le pluralisme juridique, le foncier-décentralisation et les dynamiques locales dans trois villages de la commune de Sanankoroba. Compte-rendu et rapport de recherche.*, Projet de coopération juridique Mali - Pays-Bas, 135 p.
226. FAURE, Armelle, 1998, « Délimitation des terroirs : bilan synthétique à partir des exemples burkinabés », in LAVIGNE DELVILLE, Philippe, dir, *Quelles politiques foncière pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité.*, pp.492-497
227. FAURE, Armelle, 1995, *L'appropriation privée en milieu rural. Politiques foncières et pratiques locales au Burkina Faso.*, Dossier IIED n°59, Octobre 1995, 16 pages.
228. FRIEDRICH EBERT STIFFUNG (Institut), 1997, *Litiges fonciers au Mali. Doctrine et jurisprudence*, Institut National de Formation Judiciaire, Bamako, 287 p.
229. GASTALDI, Jacques, 1998, " Les Plans Fonciers Ruraux en Côte d'Ivoire, au Bénin et en Guinée", in LAVIGNE DELVILLE, Philippe, dir, *Quelles politiques foncière pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité.*, pp.461-474
230. GNOUMOU, Y., 2001, " Synthèse analytique de l'étude sur la problématique foncière dans les périmètres irrigués au Mali. Etude et communication du CILSS ", pp.79-86 in MDR/CPS, 2001, *Le foncier rural au Mali. Actes de l'atelier national de concertation. Du 28 au 31 mai à Ségou., Volume II : Communications.*, 110 p.
231. GUYON, G., 1989, Note de réflexion. Faut-il se préoccuper des questions foncières ? Jusqu'où et comment ? Les enseignements du développement rural en Afrique de l'ouest. Caisse Centrale de Coopération Economique, Division des études générales, notes et études n°21.
232. HAÏDARA M., FOFANA S, 2002, *Le foncier rural au Mali : réflexion concertée et élargie*, MDR/CPS in deuxième atelier du réseau « Réussir la décentralisation » IIED Bamako.

233. IIED, 1999, Land tenure and resource access in West Africa : issues and opportunities for the next twenty five years., 44 p.
234. KARSENTY, Alain, 1998, « Entrer par l’outil, la loi ou les consensus locaux ? » in LAVIGNE DELVILLE, Philippe, dir, Quelles politiques foncière pour l’Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité., pp.46-54.
235. KARSENTY, Alain et LAVIGNE DELVILLE, Philippe, 1998, " Des dynamiques plurielles", in LAVIGNE DELVILLE, Philippe, dir, Quelles politiques foncière pour l’Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité., pp.215-242
236. KEITA, Y., 1998, « De l’essai d’un bilan des législations foncières en Afrique francophone de 1960 à 1990 » in LAVIGNE DELVILLE, Philippe, dir, Quelles politiques foncière pour l’Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité., pp.374-382
237. LAVIGNE DELVILLE, Philippe, 2003, « La sécurisation foncière est aussi une question de citoyenneté » in Grain de sel n°24, Octobre 2003, p.4-5;
238. LAVIGNE DELVILLE, Philippe, 1999, Comment articuler législation nationale et droits fonciers locaux : Expériences en Afrique de l’Ouest francophone., Dossier IIED n°86, juin 1999, 31 p.
239. LAVIGNE DELVILLE Philippe, 1998 A, Foncier rural, ressources renouvelables et développement. Rapport de synthèse, GRET/Ministère des affaires étrangères, Paris, 139 p.
240. LAVIGNE DELVILLE, Philippe (sous la direction de), 1998 B, Quelles politiques foncières pour l’Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité, Paris, Coopération française, Karthala, 744 p.
241. LAVIGNE DELVILLE, Philippe, 1998, C : « Privatiser ou sécuriser ? », pp. 28-35 ; D : « La sécurisation de l’accès aux ressources : par le titre ou l’inscription dans la communauté ? », pp.76-86 et E : « Sécurité foncière et intensification » in LAVIGNE DELVILLE, Philippe, dir, Quelles politiques foncière pour l’Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité., pp. 264-292.
242. LAVIGNE-DELVILLE, Philippe et CHAUVEAU Jean-Pierre, 1998, « Conclusion : Quels fondements pour des politiques foncières en Afrique francophone ? » in LAVIGNE DELVILLE, Philippe, dir, Quelles politiques foncière pour l’Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité., pp.721-736
243. LAVIGNE DELVILLE, Ph., TOULMIN, C., COLIN, J-P., CHAUVEAU, J-P., 2001, Sécurisation des droits fonciers délégués en Afrique de l’Ouest., Décembre 2001, 26 p.
244. LE BRIS Etienne, LE ROY Etienne, MATHIEU Paul, 1991, L’appropriation de la terre en Afrique noire. Manuel d’analyse, de décision et de gestion foncières, Karthala, 359 p.
245. LE MEUR, P-Y., 2002, Approche qualitative de la question foncière. Note méthodologique., IRD REFO, Document de travail de l’Unité de Recherche 095, N°4, Mai 2002,
246. LE ROY, Etienne, 1998, A, « De l’appropriation à la patrimonialité, une brève introduction à la terminologie foncière », in LAVIGNE DELVILLE, Philippe, dir, Quelles politiques foncière pour l’Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité. pp 23-27.
247. LE ROY, Etienne, 1998, B, « Les orientations des réformes foncières en Afrique francophone depuis le début des années 1990 » in LAVIGNE DELVILLE, Philippe, dir,

Quelles politiques foncière pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité. pp. 383-389.

248. LE ROY, Etienne, 1998, C, "L'espace et le foncier. Trois représentations qui éclairent en Afrique l'histoire de l'humanité et la complexité des solutions juridiques" (paru dans Intercoopérant, 1998) APREFA et Université Paris 1, 5 p.
249. LE ROY Etienne, KARSENTY Alain, BERTRAND Alain (dir.), 1996, La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables, Karthala, Paris, 392 p.
250. MARIE Jérôme, 2002, « Enjeux spatiaux et fonciers dans le delta intérieur du Niger (Mali). Delmasig, un SIG à vocation locale et régionale », in ORANGE Didier et al., Gestion Intégrée des Ressources Naturelles en Zone Inondée Tropicale, IRD Editions, Actes du séminaire international, Bamako, 20-23 juin 2000, Paris, p.557-586.
251. MARIE Jérôme, 1998, « Peut-on cartographier les droits sur l'espace et sur les ressources ? », in LAVIGNE DELVILLE Philippe, Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale, Karthala, Paris, GRET, Regards, pp.55-62
252. MATHIEU Paul et FREUDENBERG M, 1998, « La gestion des ressources de propriété communautaire », pp.101-113, in LAVIGNE DELVILLE Philippe dir., Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité, Paris, Ministère de la coopération/Karthala.
253. MOOREHEAD, R., 1998, « Enjeux actuels du foncier pour le développement pastoral en Afrique » in LAVIGNE DELVILLE, Philippe, dir, Quelles politiques foncière pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité., pp.512-525
254. MORTIMORE, M., 1997, Histoire et évolution des régimes fonciers et de l'administration coloniale en Afrique occidentale, dossier IIED n°71, mai 1997, 36 p.
255. OCDE / CILSS/ Club du sahel, 1989, Rapport final de la rencontre régionale de Ségou sur la gestion des terroirs sahéliens du 21 au 25 mai 1989. Expérience d'une concertation.
256. ROCHEGUDE Alain, 2000, Décentralisation, acteurs locaux et foncier ; mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'ouest et de Centre, PDM/Coopération française, Tome 1, synthèse, 107 p., Tome 2, Fiches pays.
257. ROCHEGUDE Alain, 1998, « Les instances décentralisées et la gestion des ressources renouvelables » in LAVIGNE DELVILLE Philippe dir. Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala, pp. 403-422
258. SAUTTER Gilles, 1962, « A propos de quelques terroirs d'Afrique Occidentale », in Etudes Rurales n°4, mars 1962, pp 24-86.
259. Spore, mensuel du CTA, n°111 de juin 2004 pp 1-2 : "propriété, sécurité, équité" ;
260. Spore, CTA, juin 1998, La gestion du foncier, n°75, pp.1-3
261. Spore (revue du CTA) n°48, décembre 1993, La terre en débat, pp.1-7
262. TALLET, Bernard, 1998, « Au Burkina-Faso, les CVGT ont-elles été des instances locales de gestion foncière ? » in LAVIGNE-DELVILLE Philippe dir., Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité., Paris, Karthala, pp. 390-402

263. TEYSSIER, A., 1998, « Front pionnier et sécurisation foncière à Madagascar : le nécessaire recours à l'Etat. » in LAVIGNE DELVILLE, Philippe, dir, Quelles politiques foncière pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité., pp.583-601
264. TRAORE, Ousmane, 1993, Le foncier, moteur de la décentralisation, RM-MD, CFD, ODEM, PACL, Bamako, 17 p., Novembre 1993
265. VERDIER R. et ROCHEGUDE Alain, (textes réunis et présentés par), 1986, Systèmes fonciers à la ville et au village, L'Harmattan/CNRS, Paris, 298 p.
266. VINCENT, P., « Quelle place pour les autorités foncières locales ? », in LAVIGNE DELVILLE, Philippe, dir, Quelles politiques foncière pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité., pp.338-350
267. WEBER J., 1998, A, « Ressources renouvelables et systèmes fonciers » pp. 20-22, in Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité (ed. Lavigne Delville Philippe), Karthala, Paris.
268. WEBER J., 1998, B, « Perspectives de gestion patrimoniale des ressources renouvelables », in Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité (ed. LAVIGNE DELVILLE Philippe), Karthala, Paris, pp. 215-242
269. WINTER, Mike, 1998, « La mobilité dans l'exploitation des ressources naturelles : un défi pour les régimes d'accès à la terre et aux ressources » in LAVIGNE DELVILLE, Philippe, dir, Quelles politiques foncière pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité. pp.114-118

6) Gestion des ressources naturelles, gestion locale, gestion de terroirs, agriculture, élevage, écologie

270. BABIN Didier, ANTONA Martine, BERTRAND Alain et WEBER Jacques, 2002, "Gérer à plusieurs les ressources renouvelables. Subsidiarité et médiation patrimoniale par récurrence.", pp.79-123, in CORNIER-SALEM, M-C. et al., 2002, Patrimonialiser la nature tropicale. Dynamiques locales. Enjeux internationaux, IRD Editions, Paris, 2002, 467 p.
271. BELIERES, Jean-François, BOSCH, Pierre-Marie, FAURE Guy, FOURNIER Stéphane et LOSCH Bruno, 2002, Quel avenir pour les agricultures familiales d'Afrique de l'Ouest dans un contexte décentralisé ?, IIED, Programme Zones arides, Dossier n°113, Octobre 2002, 38 p.
272. BILLAZ, René et KANE Pape, 2003, "La gestion territoriale des ressources naturelles : enjeux écologiques, techniques et sociétaux." pp.4-18, in Participation paysanne, gestion des ressources naturelles et questions foncières. Journées d'études IRAM 2003, dossier préparatoire 3/7.
273. BODNAR Ferko, 2005, Monitoring for impact : Evaluating 20 years of soil and water conservation in southern Mali., Thèse de Doctorat, Université de Wageningen, Novembre 2005, 229 p.

274. BONNET Bernard, 2000, Gestion commune des ressources naturelles : vers un renforcement des capacités locales., IRAM, 24 p.
275. BONNET Bernard, 1995, « Instances décentralisées de décision, de régulation et de contrôle. Eléments de réflexion sur quelques expériences en cours dans le cadre des projets gestion de terroirs ou de développement local », IRAM, pp 43-47, in « Le Flamboyant » (Revue), Décembre 1995, n°36, Décentralisation de la gestion locale des ressources naturelles, 47 p.
276. BOUKAR, Attari, 2000, " La gestion communautaire des ressources naturelles – cas de l'Afrique de l'Ouest.", 13 p., in UICN, Actes du deuxième colloque Pan-Africain sur l'utilisation Durable des ressources naturelles en Afrique de l'Ouest., Ouagadougou, Burkina-Faso, Juillet 2000.
277. CISSE B., DIALLO A., 2002, Diagnostic des systèmes d'élevage dans la zone du Kaarta, PAIP, Helvetas Mali, 59 p.
278. CLOUET, Yves, 2001, « Gestion des terroirs, historique et perspectives », pp. 9-14, in TONNEAU J.P. et TEYSSIER A. (éd), 2001, Aménagement du territoire et systèmes d'information, CIRAD Montpellier.
279. CLOUET, Yves, 1996, Gestion démocratique et décentralisée des ressource naturelle au Sahel, CIRAD-SAR, n°163/96, 120 p.
280. CORNIER-SALEM, M-C. et al., 2002, Patrimonialiser la nature tropicale. Dynamiques locales. Enjeux internationaux, IRD Editions, Paris, 2002, 467 p.
281. COULIBALY A., 2000, Gestion décentralisée des ressources naturelles au Mali-sud. Potentialités, contraintes et perspectives de la gestion décentralisée des ressources naturelles. Cas des communes rurales de Kouoro et Yognogo, C.I.H.E.A.M., 146 p.
282. COULIBALY, N'golo et JOLDERSMA Rita, 1991, Réglementation de l'utilisation des ressources naturelles. Cas des six vis de la zone Siwaa de Koutiala., Etude de droit foncier, Rapport de recherche, Juillet 1991, 36 p.
283. COULIBALY, S., 1983, "La difficile mais nécessaire intégration de l'élevage zébu dans le monde rural senoufo. (De la zébusite)", in Ann. Univ. Abidjan, Série Gestion (Géographie), t. XII, pp. 64-146
284. DABIRE. B.A., 2000, L'impact de la dévolution de l'autorité de gestion des ressources naturelles sur le développement durable., UICN, 14 p.
285. DEME, Y., 1998, Association locales de gestion des ressources naturelles du Kelka (Mali), Dossier n°74, Avril 1998, 20 p.
286. DIALLO. T., 2001, Rapport de recherche sur le cadre législatif de la gestion décentralisée des ressources naturelles au Mali., CUMBU, WRI, Bamako, 52 p.
287. DIALLO, Yamadou et WINTER Mike, "La gestion décentralisée des ressources naturelles au Mali", Avril 1996, pp.136-162, in CILSS, 1997 La gestion décentralisée des ressources naturelles dans trois pays du Sahel : Sénégal, Mali et Burkina-Faso., Document publié par PADLOS, Ouagadougou., 342 p.
288. Echo (Les), (quotidien malien), N° 292 du 11 février 1994, " Le Projet de Gestion des Ressources Naturelles", Bamako, p.6
289. FLAMBOYAND (Le), décembre 1995, n°spécial, Décentralisation de la gestion locale des ressources naturelles, 47 p.

290. FLORET, C, PONTANIER, R., SERPANTIE, G, 1993, La jachère en Afrique tropicale, UNESCO, dossier MAB n°16, Paris, 86 p.
291. Grain de sel, 2005, Défis pour le coton ouest africain, n°31, juin 2005, pp. 5 et 6
292. Grain de sel, 2004, Les pièges du transfert de gestion aux organisations paysannes, n°28, septembre 2004, pp. 7 et 8
293. GUYON, G., 1988, Développement rural et prise en compte des problèmes de gestion et de préservation des ressources naturelles en Afrique de l'ouest., CCCE, Notes et études n°16, mai 1988, 29 p.
294. HARDIN, G., 1968, "The tragedy of the commons", in Science n°162, pp. 1243-1248
295. HESSE Ced et TRENCH Pipa, Mai 2000, « Qui gère les ressources communes ? Pour une gestion inclusive et durable », in Securing the commons n°1, 41 p.
296. HOCHET, Peter, 2004, Quand la démocratie participative est importée au village. Un cas de mise en œuvre de la gestion participative des ressources naturelles au Mali, Version provisoire, 13 p.
297. IER, IDS et IIED, Pérérité et diversité : stratégies des foyers en milieu rural au Mali., 1999, 37 p.
298. JACOB, J-P, 2004, "Gouvernement des ressources et gouvernement des hommes chez les Winye du Burkina-Faso. Pour une ethnographie de l'action collective.", in Gouverner les Hommes, gouverner la terre , Autrepart. Paris, Armand Colin.
299. JOUVE, P., 2001 « Jachères et systèmes agraires en Afrique subsaharienne », in FLORET,C., PONTANIER, R., 2001, La jachère en Afrique tropicale, pp.1-17
300. KABORE, Claire, 1995, "L'apprentissage par les villageois de la gestion d'une collectivité locale au Burkina-Faso", pp.9-12, in FLAMBOYAND (Le), décembre 1995, n°spécial, Décentralisation de la gestion locale des ressources naturelles, 47 p.
301. KAREMBE. M., 2001, Production végétale et utilisation des ressources pastorales des jachères en zone soudanienne au Mali, Thèse de doctorat à l'Université du Mali, 135 p.
302. KARSENTY, Alain, 1994, Décentralisation et gestion des ressources naturelles renouvelables. Bibliographie en langue française orientée vers les questions africaines, CIRAD-GERDAT, Paris, 82 p.
303. KAWALEC, Aleksander, 1995, "Approche de gestion des ressources naturelles / gestion de terroirs villageois en Afrique occidentale", pp.40-42, in FLAMBOYAND (Le), décembre 1995, n°spécial, Décentralisation de la gestion locale des ressources naturelles, 47 p.
304. KLEITZ, G., 1995, « Le rôle possible des communautés locales pour relever le défi de la gestion des ressources naturelles », pp 4-6, in le Flamboyant (Revue) n°36, Décembre 1995, Décentralisation de la gestion locale des ressources naturelles, 47 p.
305. LAVIGNE DELVILLE. Philippe., 2001, Quelle gouvernance pour les ressources renouvelables ? La gestion des ressources renouvelables dans le contexte de la décentralisation en Afrique de l'ouest., Etude de l'AFD- GRET, 57 p.
306. MAIGA, A., 2002, Note d'information sur l'évolution des textes législatifs et réglementaires en matière de gestion des ressources forestières, fauniques et halieutiques, DNCN, 7 p.

307. MARIE Jérôme, 1995, « Décentralisation et sociétés pastorales : une solution à la crise », pp.36-40, in *Le Flamboyant (Revue) n°spécial*, décembre 1995, Décentralisation de la gestion locale des ressources naturelles, 47 p.
308. MARIE Jérôme, 1993, *Le territoire de Mare d'Ossolo. Diversité culturelle et systèmes agropastoraux dans l'ouest du Sahel nigérien*. CEGT-CNRS, *Espaces tropicaux* n°11, 317 p.
309. MDR, 2002, *Plan de désengagement de la CMDT des missions de service public*, Avril 2002, 54 p.
310. MDR-SG, République du Mali, Décision n°02-0541/MDR-SG-NFD du 10/05/2002 (lettre adressée au directeur du DED Bamako) portant désengagement progressif de la CMDT des missions de service public, 2 p.
311. MDR-SG, République du Mali, Décision n°02-0349/MDR-SG-NFD du 18/07/2002 portant désengagement de la CMDT des missions de service public, 2 p.
312. MDR, Cellule de planification et de statistique, 2000, *Schéma Directeur du secteur du développement rural.*, 29 p.
313. MDRE, CAMOPA, 1996, *Dossier de presse. Note de présentation de la réforme institutionnelle du développement rural*, juin 1996, 9 p.
314. NEU Daniel, 2003 « Développement local et décentralisation. Points de vue », in *Les notes méthodologiques* n°4, Direction scientifique : GRET, Mai 2003.
315. O.M.C., 2003, *Négociations agricoles de l'OMC. Réduction de la pauvreté : initiative sectorielle en faveur du coton. Proposition conjointe du Bénin, du Burkina-Faso, du Mali et du Tchad.*
316. OUEDRAOGO, Hubert, 2000, "Gestion des ressources naturelles et décentralisation : dispositifs juridiques et cadres politiques actuels", pp. 41-52 in F.E.N.U., 2000, *Développement local et GDRN, Rapport général de l'atelier*, décembre 2000, 95 p.
317. PADLOS / CILSS, 1998, *La gestion décentralisée des ressources naturelles au Sahel : vue globale et analyse.*, Mars 1998.
318. PAE Kita, 2001, *Fonctionnement des comités villageois et intervillageois dans la commune rurale de Tambaga*, PAE-CMDT-SE, Kita, Septembre 2001, 7p.
319. PAINTER, T.M., 1993, *Trouver la bonne voie : lier les concepts à l'action afin d'améliorer l'utilisation des ressources naturelles dans le Sahel ouest-africain*, dossier IIED n°40, mars 1993, 44p.
320. PELISSIER, Paul, 2002, *Campagnes africaines en devenir*, Editions Arguments, 318 p.
321. PELISSIER, Paul, "Réflexion sur une entreprise de développement par la vulgarisation agricole", pp. 397-406, in *Ouvrage collectif*, 1972, *Etudes de géographie tropicale offertes à Pierre GOUROU*, Mouton, Paris, La Haye, 595 p.
322. PIERI, C., 1989, *Fertilité des terres de savane : bilan de trente ans de recherche et de développement agricoles au sud du Sahara*, Ministère de la Coopération/CIRAD-IRAT, Montpellier, 444 p.
323. République du Mali, 2002, *Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté*, 29 mai 2002, 94 p.
324. SERPANTIE, G., "Rôles et significations de la jachère dans les système de production agricole en Afrique de l'ouest. Problématique de son remplacement", in FLORET C,

- PONTANIER R., SERPANTIE, G, 1993, La jachère en Afrique tropicale, UNESCO, dossier MAB n°16, Paris, pp.55-84
325. SIDIBE, Yaya, 2005, "Protection de l'environnement et développement durable, Kita donne l'exemple", 2 p., in L'indépendant (quotidien) du 26/08/2005, Bamako.
326. SOUMARE Samba, 1998. La gestion des ressources naturelles, un des principaux enjeux de la décentralisation en zone rurale au Mali. Article préparé pour le séminaire du Programme arbres, forêts et communautés rurales, Dakar, 20-28/10/1998.
327. TAG Sylvia, 1993, Paysans, Etat et démocratisation au Mali : enquête en milieu rural, Institut für Afrika-Kunde, Hambourg.
328. TALLET, B., 1997, "La brousse est finie ! Comment impliquer les populations locales dans un processus de gestion des ressources naturelles , Exemple de l'ouest du Burkina-Faso", in TERCIGUEL, P. et BECKER, C., Eds, Développement durable au Sahel, Karthala.
329. TEYSSIER André, 1994, Contrôle de l'espace et développement rural dans l'ouest Alaotra. De l'analyse d'un système agraire à un projet de gestion de l'espace rural. Thèse de géographie, Université de Paris I., 472 p.
330. THOMSON, J T., 1997, « Pour une gestion locale des ressources : exemples maliens », in GASTELLU, J-M., MARCHAL, J-Y., La ruralité dans les pays du sud à la fin du XXème siècle., ORSTOM (ed.scientifiques), Paris, pp.437-454.
331. UICN, 2002, Programme d'appui à la gestion décentralisée des ressources naturelles au Mali. Document préparatoire., 23 p.
332. UICN, Actes du deuxième colloque Pan-Africain sur l'utilisation Durable des ressources naturelles en Afrique de l'Ouest., Ouagadougou, Burkina-Faso, Juillet 2000.
333. VAN DER POL, F., 1991, "L'épuisement des terres, une source de revenus pour les paysans du Mali-Sud.", in Savanes d'Afrique, terres fertiles ?, Coll. Focal Coop., Ministère de la Coopération, Paris, pp.403-418,
334. WEBER, J., 1998, « Perspectives de gestion patrimoniale des ressources renouvelables » in LAVIGNE DELVILLE, Philippe, dir, Quelles politiques foncière pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité., pp.534-552
335. WEBER J., 1997, « Pour une gestion sociale des ressources naturelles », in COMPAGNON D. et CONSTANTIN F., dir., Administrer l'environnement en Afrique, Karthala/Ifra, pp.79-106
336. WINTER, Mike, 2000, La formulation des politiques nationales en matière de GRN. Rapport final., Réseau GDRN5, SOS Sahel GB, NEF, IIED, Décembre 2000.
337. WINTER, Mike, 1998, La gestion décentralisée des ressources naturelles au Sahel : bilan et analyse, Dossier IIED n°81, décembre 1998, Londres, IIED, 24 p.

7) Etudes sur les régions cotonnières

et documents relatifs au secteur cotonnier

338. AGE Mali, 1995, Etude des possibilités et conditions d'équipement des exploitations agricoles pour une relance de la culture cotonnière dans le Cercle de Kita., juin 1995, 26 p. + an.
339. AGOSSOU. G. et al., 1996, Introduction du coton dans le cercle de Kita – Mali. Dynamiques et perspectives., ICRA, Agropolis International, 34 p.
340. Anonyme, 1996, "Le coton au Mali", in Coton et développement n°17, trimestriel, janv-mars 1996, pp.1-15
341. BASSET, T.J., 2002, Le coton des paysans. Une révolution agricole. Côte d'Ivoire, 1880-1999), IRD Editions, Collection « A travers champs », Paris, 285 p.
342. BELLONCLE, G., Associations villageoises et développement rural équilibré dans le projet Mali-Sud, Mission d'évaluation indépendante, Avril 1990.
343. BENAMOU, Yannis, 2005, Histoire du secteur cotonnier au mali de la fin des années 1940 à nos jours. Maîtrise d'histoire contemporaine, Université de Toulouse le Mirail, Juin 2005, 199 p.
344. CFDT, Rapports d'activités des années 1951, 1959 et 1961.
345. CILSS, 1997 "Histoire et structure de la CMDT et de projets Agro-Ecologie", pp 10-84, in La gestion décentralisée des ressources naturelles dans trois pays du Sahel : Sénégal, Mali et Burkina-Faso., Document publié par PADLOS, Ouagadougou., 342 p.
346. CMDT – AGE Mali, 1996, Etude des zones de développement prioritaires du Cercle de Kita., Rapport principal, septembre 1995- mars 1996, 47 p.
347. CMDT-DG, 1995, Reconnaissance dans le cercle de Kita. Préparation campagne de commercialisation du coton., 8 p.
348. CMDT, DPCG-DTDR, 2002, Impact du programme Maintien du Potentiel Productif sur la durabilité des systèmes de production, 19 p.
349. CMDT, DPCG, suivi-évaluation, Annuaire statistique : Résultats de l'enquête agricoles permanente, Années 1996-1997 et 2001-2002, 60 p.
350. CMDT, DPCG, suivi-évaluation, DR Kita, Annuaire statistique Régional : Résultats de l'enquête agricoles permanente à Kita, Années 2000/2001, 2001-2002 et 2002/2003.
351. CMDT, DR Bougouni, 2002, les productions animale en zone CMDT.
352. CMDT-DR Kita, 2003, Bilan annuel des activités de développement rural. Campagne 2002/2003
353. CMDT-DROITS Kita, Secteur de Djidian, 2003, Quelques informations complémentaires sur la commune encadrée par le PAE, Djidian, le 19/02/2003, 2p.
354. CMDT-DTDR, 2002, Situation transfert des missions de service public de la CMDT au 15 juillet 2002, 14 p.
355. CMDT-DTDR, 1998, Les orientations pour la préparation des programmes régionaux du développement rural 1999-2000, 5 p.

356. CMDT-DTDR, 1995, Programmes détaillés. Propositions d'un programme d'appui des bailleurs de fonds auprès de la CMDT (1996-2000), Actions vocations centrales, Annexes, Juillet 1995
357. CMDT-SGT-DDRS, 1996, Maintien du potentiel productif et développement rural en zone CMDT,
358. "Coton et développement" (Revue de la CFDT)
359. CSAO/OCDE, 2005, Chronologie des événements clés sur le coton en Afrique de l'Ouest et du Centre, 2001 à mars 2005, Version provisoire, 06 avril 2005, 18 p.
360. DEMBA, J., BRONS, K., Quand le rythme du tam-tam change, le producteur de coton et le développement durable au Mali-Sud, Bamako, Ministère du Développement Rural, septembre 1994.
361. DEMBELE, Niama Nango et TRAORE Abdramane, 2002, « Situation synthétique de la CMDT », PASIDMA-MSU/USAID, in APCAM/MSU, Document de travail n°3, avril 2002, 5 pages.
362. DERLON J.P., 1995, Commentaires sur "Le producteur de coton et le développement durable", projet SNV. CMDT, Service Gestion des Terroirs, pp.1-8
363. DERLON, J-P, GIRAUDY, F., 1995, Enquête sur la zone CMDT de Kita. Résultats et commentaires, CMDT-S.E-SGT., 15 p.
364. DEVEZE. J-C./MB, 2004, Les agricultures familiales cotonnières entre modernité et marginalisation, 8p.
365. DUFUMIER, M., 2005, Etude des systèmes agraires et typologie des systèmes de production agricole dans la région cotonnière du Mali, PASE-INAPG, 83 p.
366. FICHET, M., 1998, « Le coton, moteur du développement », 6 p. in Le Monde Diplomatique de septembre 1998.
367. FOCK AH CHUEN, M., 1997, M., Etat, production et exportations cotonnières, industrie textile et développement économique : une histoire économique du coton-textile dans le monde, Montpellier, Thèse de doctorat.
368. FOCK AH CHUEN, M., 1994, Le développement du coton au Mali par analyse des contradictions. Les acteurs et les crises de 1895 à 1993., CIRAD, Unité de Recherche Economie des filières n°8, 237 p.
369. JAKOWITZ, N. et SCHNEGG, I., 2000, La situation des femmes dans la filière coton. Cas du Cercle de Kita., CMDT-DR KITA-SFD, 36 p.
370. KONE, Y., 1989, Historique de la culture du coton de la période CFDT à la CMDT, 23 p.
371. LINARD. A., 2003, "Le coton africain sinistré", in Le Monde Diplomatique de septembre 2003, p.24.
372. Ministère de l'agriculture, août 2004, Projet chronogramme révisé du processus de réforme du secteur coton, Bamako.
373. MASSOU A. et al, 1998, « Coton. Fin de règne. » in Jeune Afrique n°1961 du 11 au 17 août 1998, pp 56-61.
374. M.D.R. (Ministère du Développement Rural), 2004, Lettre de Politique de Développement du Secteur Coton, 7 p.

375. MDR – République du Mali, 2002, Plan de désengagement progressif de la CMDT des missions de service public, avril 2002.
376. MICHOT. C., 2003, « Mali : l'heure des privatisations », in L'Est Républicain du 30 novembre 2003
377. ODIMO, 1995, " Note sur la culture du cotonnier au sud de la première région, in Document interne ODIMO, Kita, Mali, 8 p.
378. ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE, 16 mai 2003, Négociations agricoles a l'OMC. Réduction de la pauvreté : initiative sectorielle en faveur du coton. Proposition conjointe du Bénin, du Burkina-Faso, du Mali et du Tchad, 8 p.
379. ORSENNA, Erik, 2006, Voyage aux pays du coton. Petit précis de mondialisation, Fayard, 291 p.
380. PANHUIS Lotte, 2005, Rapportage sur les conséquences de la privatisation de la CMDT pour les organisations des producteurs de coton. Recherche au Mali en Juillet- Décembre 2003. Université d'Utrecht, Pays- Bas, 31 p.
381. PELTRE-WURTZ J., STECK B., 1991, Les charrues de la Bagoué. Gestion paysanne d'une opération cotonnière en Côte d'Ivoire, Editions de l'ORSTOM Paris, Collection « A travers champs », 303 p.
382. Primature, Mission de restructuration du secteur coton., 2003, Etude sur les étapes et les options de la libéralisation du secteur coton. Rapport final., Horus Entreprises, février 2003, 97 p.
383. République du Mali, 1999, Contrat-Plan Etat-CMDT-Producteurs, 44 p.
384. ROPPA, 2004, Déclaration de Cotonou pour le développement de la filière coton en Afrique, 4 p.
385. SANOGO B., 1989, Le rôle des cultures commerciales dans l'évolution de la société senoufo (sud du Mali). Ecole Normale Supérieure de Bamako., CRET, Université de Bordeaux III, Collection « Pays enclavés », n°2, 278 p.
386. SEVIN Olivier, 19_?, Le développement des cultures de rente dans la région de Korhogo, Mémoire de maîtrise à l'Université de Paris X.
387. SNV Mali, 1994, Perspectives par rapport à la durabilité de la culture du coton au Mali, 11 p.
388. TERCIGUEL Philippe, 1995, Le pari du tracteur : la modernisation de l'agriculture cotonnière au Burkina-Faso.

8) Gestion des ressources forestières

389. BERTRAND Alain, 1998, « Les marchés ruraux de bois-énergie au Niger », in LAVIGNE DELVILLE Philippe (ed.), Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité. Ministère de la coopération/Karthala, Paris., pp. 526-533.
390. BERTRAND Alain, MONTAGNE Pierre et KARSENTY Alain, Editeurs scientifiques, 2005, L'Etat et la gestion locale durable des forêts tropicales.
391. BERTRAND Alain. et al., 2005, "Décentralisation et nouvelles politiques forestières : relations de l'administration forestière avec les collectivités territoriales décentralisées et les communautés locales de base, chapitre 7, 14 p., in BERTRAND Alain, MONTAGNE Pierre et KARSENTY Alain, Editeurs scientifiques, 2005, L'Etat et la gestion locale durable des forêts tropicales.
392. BOUTINOT, Laurence et DIOUF Coumba Ndoffene, 2005, "Quand certaines approches participatives engendrent des formes ambiguës de mobilisation de la société civile", 10 p., in BERTRAND Alain, MONTAGNE Pierre et KARSENTY Alain, Editeurs scientifiques, 2005, L'Etat et la gestion locale durable des forêts tropicales.
393. CUNY Pascal, 2001, Quelle gestion locale et décentralisée des espaces boisés au sud du Mali. L'exemple de la commune rurale de Sorobasso. (CD-ROM)
394. DIAKITE, K., 2001, Décentralisation et gestion des ressources naturelles ; Projet de mise en valeur des forêts du Cercle de Kita, CDI
395. DIAKITE K., 2000, Transfert des forêts villageoises à la commune, MDRI, Réunion du conseil régional de concertation à Sikasso.
396. FAO, Programme Arbres, forêts et communautés rurales, Composante Afrique subsaharienne, FTTP/ASS, 1998, Gestion alternative des conflits liés à la gestion des ressources forestières. Analyse du cadre législatif, Document de travail, 18 p.
397. FAO, Programme Arbres, forêts et communautés rurales, Composante Afrique subsaharienne, FTTP/ASS, Octobre 1999, Exemples de foresterie communautaire au Mali. (Document de travail), 50 p.
398. FAO, Programme Arbres, forêts et communautés rurales, Composante Afrique subsaharienne, FTTP/ASS, 1998, Gestion alternative des conflits liés à la gestion des ressources naturelles, Rapport d'études de cas. (Document de travail), 39 p.
399. GAKOU Mamadou et al., 1999, Exemples de foresterie communautaire au Mali, (Document de travail), FAO, Programme Arbres, forêts et communautés rurales, Composante Afrique subsaharienne, FTTP/ASS, Octobre 1999, 50 p.
400. GAUTIER Denis et al., 2003, « De la réforme décentralisatrice à son application sur le terrain ou les affres du transfert de la gestion d'une savane malienne aux populations locales », in Colloque La forêt, Laboratoire ICoTEM, Université de Poitiers, France, Octobre 2003, 17 p.
401. HAUTDIDIER Baptiste, BOUTINOT Laurence et GAUTIER Denis, 2003, La mise en place de marchés ruraux de bois au Mali ; un événement social et territorial, 19 p.
402. Intercoopération, 2001, Développement local et gestion communautaire des forêts : expériences au Mali., dossier IIED n°106, Décembre 2001, 22 p.

403. KASSAMBARA, Amadou, 2005, "Présentation de l'AMADER", pp.27-29, in RLD (Réseau Réussir La Décentralisation), 2005, Programme de recherche-action, de renforcement des capacités et de dialogue sur les politiques de gestion durable des ressources naturelles pour un développement social et économique au Sahel, Rapport de l'atelier de Niamey du 07 au 09 septembre 2005: Atelier de lancement de la seconde phase 2005 - 2010, 31 p.
404. MARIE, J., 1986, Désertification et politique d'Etat : le rôle des lois foncières et de la politique forestière en République du Mali, LEDRA, Rouen, 6 p.
405. NOPPEN, D., KERKHOF, P. et HESSE Ced, 2004, Les marchés ruraux de bois au Niger. Bilan de l'appui danois à la Stratégie Energie Domestique du Niger 1989-2003., IIED/Danida, 68 p.
406. PNUD/B.M., République du Mali, 1992, Stratégie pour l'Energie domestique, février 1992, 174 p.
407. RIBOT Jesse, 2000, Historique de la gestion forestière en Afrique de l'Ouest. Ou : Comment la "science"exclut les paysans., 12 p.
408. Stratégie Energie Domestique, 1998, Schéma directeur d'approvisionnement en Bois-énergie de Bamako. Cellule Combustibles ligneux. Ministère du Développement Rural et de l'Eau., Bamako, 50p.

9) Conventions locales, conflits, aspects juridiques

409. Projet CAT/GRN, 1998, Expérience de la CAT/GRN dans la commune rurale de Ouassoulou Balé (Cercle de Yanfolila), Atelier régional sur les conventions locales : outils d'une gestion durable et décentralisée des ressources naturelles, 5 p.
410. CISSE, O., 2001 : « Communication sur les différents aspects juridiques des conventions locales en matière de gestion des ressources naturelles », étude de Maître Oumar Cissé, conseiller juridique, Bamako : Intercoopération, 12 p.
411. CISSE O., DOUMBIA T., 2002 : Etude sur les difficultés d'application de certains textes de gestion des ressources naturelles au niveau du monde rural, Mopti : GDRN5, Région de Mopti, 33 p.
412. Convention sur la gestion des domaines agricole et pastoral de la commune rurale de Kala Siguida, Molodo, signée le 23.06.2001, 8p
413. Convention locale de gestion des ressources naturelles en zone « Oussiguignon », 2002, 13p.
414. Convention locale sur la gestion durable des ressources naturelles du terroir de Beneko, commune rurale de Ouelessebouyou, cercle de Kati, août 2000,6p
415. Convention locale Siwaa, élaborée par le Comité inter-villageois Siwaa, et les Services techniques administratifs, septembre 1996, cercle de Koutiala, 9p
416. COULIBALY S., 1983, « De la difficile mais nécessaire intégration de l'élevage zébu dans le monde rural sénoufo » in Annales de l'Université d'Abidjan série G, tome 12, pp.65-146.

417. DIALLO T., 2001, Gestion décentralisée des ressources naturelles au Mali : une législation de transition ? In. World Resource Institute, Washington DC
418. DICKO A.K., 2004, " les Conventions Locales, un cadre pertinent d'exercice des compétences des acteurs de la décentralisation dans la GRN. ", communication de Me Abdel Kader DICKO, pp.9-13, in Rapport de l'atelier GRN de Kita du 09/09/2004 sur le thème de " La Prise en Charge des compétences en Gestion des Ressources Naturelles par les Collectivités Territoriales", Kita, 16 p.
419. DICKO A.K., 2003, Les conventions locales comme cadre de référence pour l'exercice des compétences des acteurs de la décentralisation dans la GRN au Mali. Bilan et perspectives., Rapport d'étude, Coopération allemande au développement, GTZ, PACT, Bamako, 37 p.
420. DICKO, A.K., 2002 : Les conventions locales dans la gestion des ressources naturelles au Mali, Cadre de référence pour l'exercice des compétences des acteurs de décentralisation, Bamako : PACT-GRN-GTZ, études n° 14, 37p.
421. DICKO, Abdel Kader, DJIRE Moussa, 2006, Les conventions locales à la croisée des chemins : bilan des acquis et perspectives dans le contexte de la décentralisation au Mali. Réseau Réussir la Décentralisation, Bureau de la Coopération Suisse à Bamako, 147 p.
422. DJIRE Moussa, 2003, Les conventions locales – outil de gestion durable des ressources naturelles, de prévention des conflits et de consolidation de la décentralisation. Une revue de littérature sur les conventions locales au Mali. I.I.E.D, Réseau « Réussir la décentralisation », Bamako, 72 p.
423. GALLAIS Jean, 1972, "Essai sur la situation actuelle des relations entre pasteurs et paysans dans le Sahel ouest-africain", pp.301-314, in "Ouvrage collectif", 1972, Etudes de géographie tropicale offertes à Pierre GOUROU, Mouton, Paris, La Haye, 595 p.
424. IIED, Programme Réussir la décentralisation, 2003, Compte rendu de l'Atelier sur les conventions locales au Sahel : un outil de co-gouvernance en matière de GRN, Bamako, 2-5 décembre 2003
425. I.I.E.D Comment articuler législation nationale et droits fonciers locaux : Expériences en Afrique de l'ouest francophone, 1999.
426. Intercoopération, Jékasy, 2003, Procédure de validation/reconnaissance des conventions locales : cas Siwaa et Oussiguignon., Groupe de réflexion « transfert de compétences/foncier rural », 4 p.
427. JODERSMA R et al., 1994, Siwaa, la brousse sèche, expérience de gestion villageoise d'un terroir intervilageois au Mali, ESP/GRN-CMDT, décembre, document ESP/GRN n°94/35, 59p.
428. Ministère de l'environnement, DNCN, 1999, "Recueil des textes législatifs et réglementaires en matière de gestion des ressources forestières, fauniques et halieutiques, 87 p.
429. PAE Ouelessebougu, 1999, Rapport de l'atelier de formation sur les textes législatifs et réglementaires relatifs à l'élaboration des conventions de gestion des ressources naturelles du 14 au 16 septembre 1999., 8p.+an.
430. PAINTER. T.M., 1993, Trouver la bonne voie : lier les concepts à l'action afin d'améliorer l'utilisation des ressources naturelles dans le Sahel ouest-africain, dossier IIED n°40, Programme Réseaux des zones arides, 29 p.

10) Documents statistiques et cartographiques

DNSI : Recensement Général de la Population" : 1976, 1987, 1998

PIRT 1986, "Zonage agro-écologique du Mali", in Document de projet Inventaire des Ressources Terrestres, Vol. 1 : CCE/USAID, IER Sotuba / Bamako 1996, pp. 88 à 148.

+ voir chapitres 1 et 2

11) Sites Internet

Les sites que nous avons le plus visités durant la période de rédaction de l'ouvrage sont :

► Sur le Mali :

- [www. matcl.gov.ml](http://www.matcl.gov.ml) : base OISE, documents sur la décentralisation,...
- www.journée-nationale-communes.org : informations sur les collectivités territoriales
- Revue de presse :
 - [www. afribone.com](http://www.afribone.com)
 - [www. panapress.com](http://www.panapress.com)
 - www.mediamali.org
 - [www. izf.net](http://www.izf.net)
 - www.malinet.com

► Autres :

- www.cirad.fr
- www.ird.fr
- www.iied.com
- www.gret.org
- www.gemdev.org
- www.kit.nl
- www.banquemonddiale.org
- Bibliothèques :
 - www.bnf.fr
 - www.sudoc.abes.fr
 - www.bondy.ird.fr/pleins-textes/

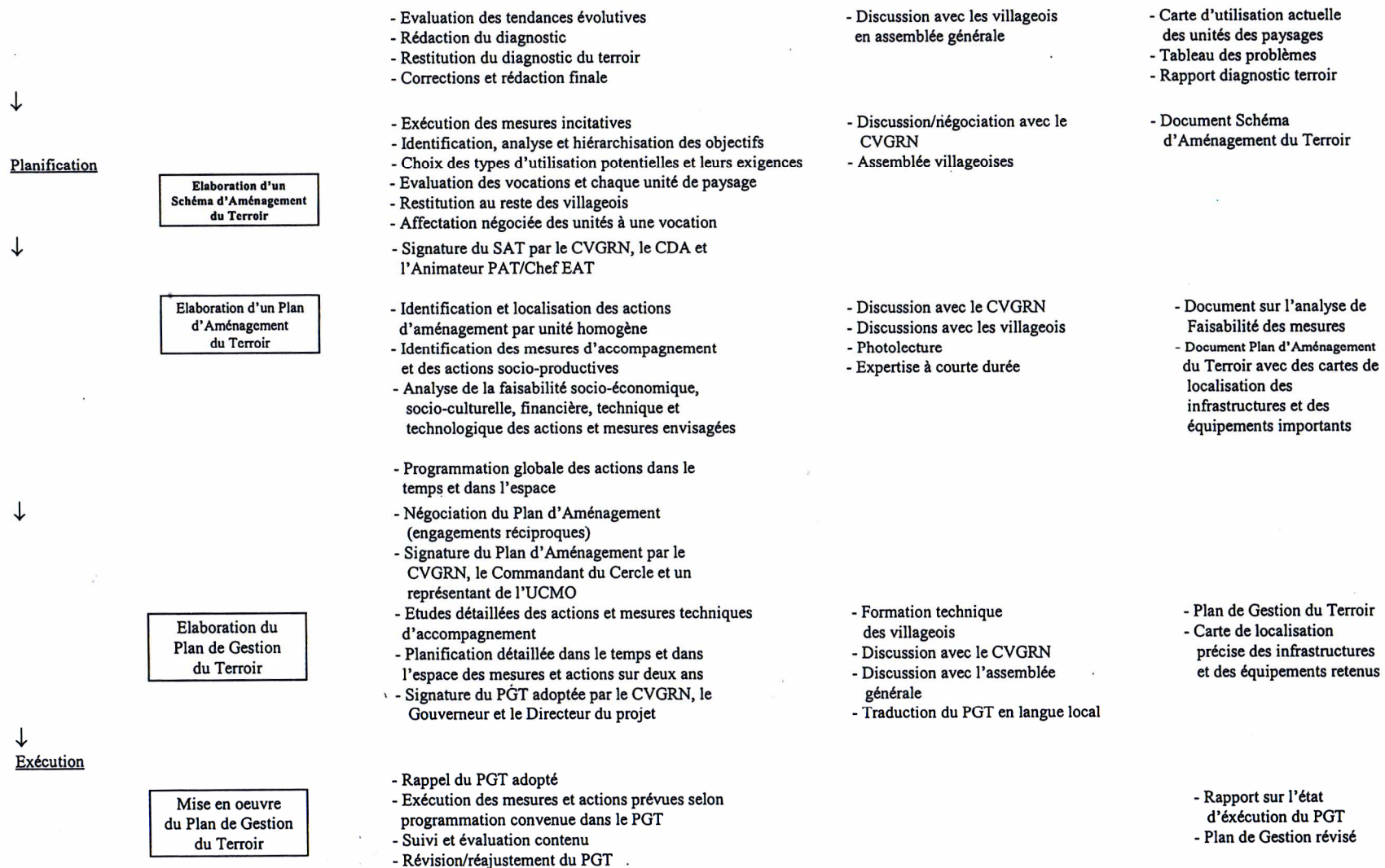
ANNEXES

ANNEXE 3 : Elaboration d'un Plan de Gestion de Terroir	p.379
ANNEXE 4 : Plan d'opération du Projet PAE Kita (phase 2001-2004)	p.381

Annexe 3 :

Elaboration d'un Plan de Gestion du Terroir

<i>PHASES</i>	<i>ETAPES</i>	<i>ACTIVITÉS</i>	<i>METHODES</i>	<i>DOCUMENTS d'aménagement et Gestion attendus</i>
<u>Préparation</u>	Prise en contact et échange d'idées entre techniciens et villageois	<ul style="list-style-type: none"> - Visite du village - Sensibilisation initiale - Discussions techniciens & villageois - Explication de la démarche PGT 	<ul style="list-style-type: none"> - Assemblée villageoise - GRAAP 	<ul style="list-style-type: none"> Rapport de mission PV des réunions villageois
↓				
	Création d'un Comité Villageois de GRN (CVGRN)	<ul style="list-style-type: none"> - Formation, information et sensibilisation 	<ul style="list-style-type: none"> - Assemblée villageoise 	
↓				
<u>Diagnostic</u>	Diagnostic Socio-économique	<ul style="list-style-type: none"> - Formation, sensibilisation et information - Etude de la documentation existante - Préparation de la méthodologie - Collecte des informations sur <ul style="list-style-type: none"> - le milieu humain et l'habitat - le budget et la consommation - Formation, information, sensibilisation - Analyse <ul style="list-style-type: none"> - du milieu physique et des ressources naturelles - des systèmes de production - Identification et hiérarchisation des problèmes généraux - Identification des mesures incitatives et étude sur la faisabilité 	<ul style="list-style-type: none"> - Exploitation de la documentation existante (monographies villageoises existantes, registres de recensement, statistiques agricoles - Assemblée villageoise - Enquête participative - MARP - Interview - Visite de terrain - Discussions avec les villageois - Discussions avec les villageois 	<ul style="list-style-type: none"> Rapport MARP - Fiche de projet mesures incitatives
↓				
	Diagnostic physique détaillé	<ul style="list-style-type: none"> - Délimitation du terroir - Identification et description des unités de paysage et unités homogènes - Identification et description des types d'utilisation actuelles de terre - Analyse et hiérarchisation des problèmes généraux et spécifiques à chaque unité de paysage 	<ul style="list-style-type: none"> - Photolecture - Discussions avec CVGRN et personnes ressources - Visite de terrain 	<ul style="list-style-type: none"> - Carte du terroir - Carte des Unités des paysage et des unités homogènes - Tableau descriptif des unités - Tableau des types d'utilisation actuel



Annexe 4 :

Plan d'opération du projet PAE Kita ; phase 2001-2004 :

Aperçu de la planification du projet (APP)		Titre du projet: Projet Agro-Ecologie (PAE) Kita	Période: 01 – 06/2003
		Numéro du projet : AF 1199 / MLI 1009 - 01	Date d'élaboration: 15 janvier 2003
Description sommaire	Indicateurs	Source de vérification	Suppositions importantes
Objectif global			
La population rurale gère les ressources naturelles de façon rationnelle pour un maintien durable des systèmes de production.			
Objectif du projet			
La population des communes rurales applique une procédure de gestion durable de divers systèmes de production élaborée en collaboration avec les autres acteurs.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Les 4 communes ont initié des actions dans le cadre de la gestion durable des ressources naturelles d'ici 09/2004. 2. Les actions dans le domaine de la pérennisation de la gestion des ressources naturelles d'ici 09/2004 sont appuyées par différents acteurs compétents. 	<ul style="list-style-type: none"> - Différents rapports techniques - Rapports et bilans des communes - Programmation annuelle - Protocoles et contrat sur la collaboration avec les autres acteurs - Conventions locales au niveau communal 	
Résultats:			
1. Les conditions d'une gestion durable des ressources naturelles seront atteintes au niveau communal par l'implication des différents acteurs.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Des cadres de concertations formels et fonctionnels existent dans les 4 communes du projet à partir de sa deuxième année (2003). 2. Les mécanismes de GRN sont opérationnels dans les 4 communes du projet à partir de sa deuxième année (2003). 3. Les premières actions pour la pérennisation de la GRN sont documentées jusqu'en fin 2002. 4. Avant mi 2004 les collectivités territoriales perçoivent des revenus supplémentaires à travers la GRN 	<ul style="list-style-type: none"> - Rapports d'activités - Procès verbal des cadres de concertation - Réalisation sur le terrain - Documentation des réglementations - budgets communaux 	Respect des engagements pris par les différents acteurs.
2. Les systèmes de production sont assurés d'une façon durable à travers des initiatives locales appuyées par les différents acteurs.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dans 80% des villages concernés les initiatives locales appuyées contribuent à la pérennisation du maintien des systèmes de production d'ici 09/2004. 	<ul style="list-style-type: none"> - Rapports de suivi et évaluation des agents sur le terrain (CMDT) - Etudes externes spécifiques - Rapports techniques et financiers 	

<i>Description sommaire</i>	<i>Indicateurs</i>	<i>Source de vérification</i>	<i>Suppositions importantes</i>
Résultats			
3. La prise en charge des compétences dans le domaine de la GRN par les collectivités territoriales est initiée.	<ul style="list-style-type: none"> - Les compétences, pris en charge par les communes jusqu'en 2003 sont documentées. - Avant fin 2003 des structures communales se chargent du suivi des activités au niveau village. 	<p>Document de la méthodologie disponible</p> <ul style="list-style-type: none"> - au PAE - chez les autres acteurs - Rapport de validation 	Compétences existantes suffisantes au niveau local pour la participation à l'élaboration de la méthodologie.
4. Les compétences techniques et organisationnelles des différents acteurs dans le domaine de la GRN sont renforcées.	<ol style="list-style-type: none"> 1. D'ici la fin du troisième trimestre 2003, 80% des partenaires techniques et des représentants des communes auront reçu une formation. 2. D'ici 09/2004, 60% des encadrés mettront en pratique leurs compétences acquises. 	<ul style="list-style-type: none"> - Rapports de formations - Protocoles et contrats élaborés - Rapports d'activités 	Mutation des personnes formées (ONG, services étatiques)!
5. Les expériences techniques documentées du PAE/CMDT sont adaptées aux structures communales et diffusées.	<ul style="list-style-type: none"> - D'ici la fin de 2003, un document validé sur la démarche de la GRN sera disponible. - Dans la deuxième année du projet (2003), 60% des villages concernés des 4 communes auront commencé à appliquer la démarche. 	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilité des documents - Mairies - Unité de gestion du projet - Membres des cadres de concertation 	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilité de tous les acteurs - Adhésion des élus communaux et de la population
Activités	Durée estimée (voir plan d'opération)		

TABLES DU TOME II

Tables des cartes :

Carte n°13 : le passage des arrondissements aux communes	p.121
Carte n°1 : découpage schématique et noms des 33 communes du Cercle de Kita	p.129

Table des tableaux :

Tableau n°20 : Principales productions et exportations sur le marché mondial du coton en 2004	p. 31
Tableau n°21 : Taux de participations à divers scrutins dans la commune de Tambaga	p.93
Tableau n°22 : Taux de participations à divers scrutins dans la commune de Djidian.	p.94
Tableau n°23 : Les coûts de la décentralisation territoriale (1999-2004)	p.183
Tableau n°24 : Les contributeurs de la décentralisation territoriale	p.183
Tableau n°25 : Répartition sectorielle de l'utilisation du FICT dans la région de Kayes	p.190
Tableau n°26 : Recettes communales d'exploitation forestières de cinq communes rurales entre les années 2000 et 2003	p.202

Table des graphiques :

Graphique n°15 : attitude des producteurs de coton de Kita et de Koutiala en 2003 à l'égard de la privatisation de la CMDT	p.19
Graphique n° 16 : Evolution des prix du coton (selon l'Indice A de Cotton Outlook) et des stocks mondiaux de coton de 1973 à 2005	p.28
Graphique n°17 : Les cours du coton de 1994 à 2004	p.29
Graphique n°18 : Ecart de nombre d'habitants entre les communes proposées et les communes créées dans la région de Kayes	p.125
Graphique n°19 : Ecart de nombre de villages par commune entre les communes proposées et les communes créées dans la région de Kayes	p.126
Graphique n°20 : Evolution du niveau économique des élus de la zone PAD entre fin 1999 et fin 2004	p.159
Graphique n°21 : Représentation des villages et fractions au sein des conseils municipaux dans la région de Kayes en 2001	p.161
Graphique n°22 : Répartition temporelle de la dotation de fonctionnement des collectivités territoriales	p.180
Graphique n°23 : Taux de contribution des partenaires techniques et financiers au FICT sur la période 2001 – 2003	p.182
Graphique n°24 : Répartition sectorielle des investissements des collectivités territoriales au 30/06/2003	p.189
Graphique n°11 : Evolution des prix d'achat au producteur des trois qualités de coton-graine	p.253

Table des photographies :

Photographie n°28 : benne et silo remplis de coton-graine	p.18
Photographie n°29 : réalisation d'un « plan d'appui »	p.63
Photographie n°30 : Founéké NAMOKO, Maire de la commune de Tambaga	p.147
Photographie n°31 : Quelques élus du Cercle de Kita au siège du PAE en 2004	p.160

Table des schémas :

Schéma n°5 : Le dispositif d'appui technique de la décentralisation malienne	p.150
Schéma n°6 : Etapes et responsabilité de mise en œuvre de la subvention à l'investissement communal	p.186
Schéma n° 7 : Mécanismes de réalisations des infrastructures et équipements grâce à l'appui de l'ANICT	p.187
Schéma n°8 : processus de mobilisation et d'utilisation du FICT	p.187
Schéma n°9 : Les échelles de pouvoir et le système de tutelle	p.224
Schéma n°10 : Le transfert de compétences en hydraulique villageoise (AEP)	p.274
Schéma n°11 : Schéma opérationnel de transfert de compétences établi en 2003	p.275
Schéma n°12 : Schéma institutionnel d'opérationnalisation des transferts de compétences	p.277
Schéma n° 13 : Schéma de fonctionnement des actions du PAE Kita	p.288
Schéma n°14 : Utilisation du FIF à Kita en 2004	p.297

Tables des documents :

Document n°3 : Répartition des compétences GRN entre Etat et collectivités	p.279
--	-------

TABLE DES MATIERES DU TOME II

PARTIE II DES LOGIQUES D'ACTEURS LOCAUX : p. 2

II.A. LES AUTRES LOGIQUES D'ENCADREMENTS p. 2

Chapitre 9. DETERMINANTS EXTERNES	p.2
- Les différentes phases de l'encadrement des projets de développement	p.3
a) Les PAS et leurs impacts	p.4
- Depuis les années 1980	p.4
- Exemples des effets des PAS	p.5
b) Du rapport économie/démocratie	p.7
- de la dépendance	p.7
- la consigne de décentralisation	p.9
c) La filière cotonnière	p.10
- les problèmes de la filière cotonnière sont anciens	p.10
- système CFDT contre système Banque Mondiale	p.10
- le feuillet à rebondissements de la privatisation de la CMDT	p.16
- la filière cotonnière africaine est en crise	p.28
- des subventions iniques	p.31
- la bataille du commerce	p.34
Chapitre 10. VERS UNE GESTION LOCALE	p.45
a) La participation villageoise : de la théorie aux pratiques	p.46
- la différence entre gestion commune et gestion libre	p.47
b) Les projets de gestion de terroirs	p.49
- les phases théoriques	p.50
- les applications dans le domaine forestier	p.50
c) Les écueils des projets de GTV	p.54
- une participation « trompe l'œil »	p.59
- des logiques paysannes renforcées	p.64
d) La logique patrimoniale	p.68
e) Les conventions locales de GRN	p.72
- un moyen de réconcilier légalité et légitimité	p.72
- une légalité précaire car contestable	p.72
- des actes illégaux	p.76
- les premiers écueils	p.77
f) De la gestion locale à la gestion décentralisée	p.79

Chapitre 11. EMERGENCE DES POUVOIRS DECENTRALISES p.84

- état de la décentralisation dans quelques pays de la « sous-région » p.84
- a) La décentralisation : une notion étrangère au Mali ? p.86
 - des stratégies de développement critiquables p.87
- b) La décentralisation : une imposition institutionnelle p.88
 - la consigne de décentralisation p.92
- c) Le vote démocratique : un processus à comprendre p.92
 - une abstention initialement importante... p.92
 - ... moins marquée lors des élections locales p.93
 - les partis politiques p.94
 - un vote communautaire p.95
 - le vote des femmes p.95
 - des cadeaux pour voter p.96
 - un processus électoral à parfaire p.97
- d) Histoire politique du Mali p.98
 - la période coloniale p.99
 - l'Indépendance p.100
 - la démocratie p.101
- e) Origine ou cause de la décentralisation au Mali p.101
 - un concept ancien mais non suivi d'effets avant la décennie 1990 p.101
 - la question touarègue p.102
 - des perceptions différenciées p.105
 - les modalités de présentation p.111
- f) Historique du découpage communal p.116
 - un processus ascendant p.116
 - les modalités de constitution des communes p.120
- g) Les problèmes issus du découpage p.130
 - les motifs de refus du découpage p.130
 - découpage et viabilité de l'entité communale p.132
- g) Foncier, limites et décentralisation p.134
 - des collectivités territoriales sans territoires ! p.134
 - village et hameaux p.135
 - l'Etat peut/doit-il remettre en cause le découpage ? p.137
 - faut-il délimiter ? p.138
 - la boule de feu du foncier p.141
 - quelles modalités de création de limites ? p.142

Chapitre 12. FONCTIONNEMENT DE LA DECENTRALISATION COMMUNALE p.146

- a) Encadrements élus et encadrements paysans p.146
 - la décentralisation communale : des débuts lents et difficiles p.146
 - le dispositif d'appuis techniques p.149
 - la planification communale p.152

- qui sont les élus ? p.156
 - les dérives de la gouvernance communale p.162
 - les rapports entre pouvoirs paysans et pouvoirs élus p.167
- b) Vers une viabilité financière des collectivités territoriales p.180
- le dispositif national d'appui financier à la décentralisation p.180
 - les domaines de réalisations communales p.189
 - les revenus fiscaux des collectivités territoriales p.192
 - les revenus locaux des ressources naturelles p.198

II.B. LES TRANSFERTS : p.206

Chapitre 13. MODALITES DE TRANSFERTS p.206

- a) Quelle gestion locale ? p.206
- les règles locales sont d'autant plus efficaces que : p.207
 - quels types d'instances ? p.217
 - à quelle(s) échelle(s) dévoluer ? p.218
- b) Le nouveau rôle de l'Etat p.226
- la tutelle des collectivités territoriales p.226
 - un choix politique p.228
 - les actes de renforcement de la décentralisation p.228

Chapitre 14. LA FILIERE COTONNIERE : LE TRANSFERT DE SES COMPETENCES EN GESTION p.230

- a) Les OPA p.231
- les premières Associations Villageoises p.231
 - les AV cotonnières p.234
 - des compétences qui dépassent rapidement le champ de la seule gestion villageoise de la filière cotonnière p.235
 - de l'AV à la commune rurale p.236
- b) La crise des AV p.238
- des problèmes de gestion p.238
 - la caution solidaire pose certains problèmes p.239
 - les problèmes sociaux p.239
 - transfert de compétences et fractionnement des AV p.243
- c) Les structures locales récipiendaires p.245
- la vulgarisation des techniques de production (transfert de connaissances) p.245
 - la formation en alphabétisation et gestion de la filière p.246
 - genèse et structuration syndicale p.250
 - vers qui et comment peut se réaliser le transfert de l'ensemble des compétences de la CMDT dans le Cercle de Kita ? p.256

Chapitre 15. LE CADRE LEGAL DES TRANSFERTS	p.266
a) Le transfert des domaines fonciers	p.266
- les différents domaines au Mali	p.266
- le cadre juridique malien permet-il le transfert des domaines ?	p.267
b) Le transfert de compétences	p.271
- L'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie de transfert des compétences	p.271
- Compétences générales et compétences spécifiques	p.273
c) Le cadre juridique et institutionnel des transferts de compétences en gestion du foncier et des ressources naturelles	p.280
- le transfert de compétences en gestion des domaines fonciers	p.281
- le transfert de compétences en gestion des ressources naturelles	p.282
d) L'expérimentation du transfert de compétences en gestion des ressources naturelles par des projets de développement	p.288
- le PAE Kita	p.288
- le projet « BIT » Kita	p.290
Chapitre 16. REUSSIR LES TRANSFERTS	p.303
a) L'attitude adoptée par l'Etat	p.303
- la volonté politique	p.303
- un manque global d'informations	p.305
b) Le poids de la déconcentration	p.306
- dans les faits	p.306
- dans les textes	p.307
- en matière de gestion foncière et des ressources naturelles	p.309
- décentralisation ou déconcentration ?	p.310
c) L'accompagnement de la décentralisation par la déconcentration	p.311
- l'attitude des agents de l'Etat	p.311
- le rôle des administrateurs déconcentrés de proximité	p.313
- le transfert des ressources humaines par la mise à disposition des agents de l'Etat	p.315
- une administration déconcentrée revalorisée...	p.317
- ... au détriment de la décentralisation ?	p.317
- un pouvoir communal visiblement faible	p.319
d) Des transferts freinés ?	p.324
- les enjeux des transferts	p.324
- les réticences de l'appareil d'Etat	p.327
- du refus de transfert au transfert abandon	p.334
- Pourquoi les transferts de compétences en GRN ne sont-ils pas réalisés ?	p.337
e) Que faire ? Quelques suggestions :	p.339
Conclusion	p.341

Acronymes	p.344
Bibliographie	p.348
1. Ouvrages généraux	p. 348
2. Ouvrages régionaux (Kita et malinké)	p. 349
3. Sous-région (Afrique de l'Ouest)	p. 352
4. Décentralisation	p. 354
4.1. Transfert de compétences	p. 353
4.2. Autres	p. 355
5. Foncier	p. 362
6. GRN, agriculture,...	p. 367
7. Coton	p. 371
8. gestion des ressources forestières	p. 374
9. Convention locale, aspects juridiques	p. 376
10. Sources statistiques, cartographiques	p. 378
11. Sites internet	p. 378
Annexes :	p.378
• annexe 3 : Elaboration d'un Plan de Gestion de Terroir	p.379
• annexe 4 : Plan d'opération du projet PAE Kita ; phase 2001-2004	p.381
Tables des :	p.383
• cartes	p.383
• tableaux	p.383
• graphiques	p.384
• photographies	p.384
• schémas	p.385
• documents	p.385
• matières	p.386

Le Cercle administratif de Kita, région malinkée située à deux cent kilomètres à l'Ouest de Bamako, est demeuré longtemps très enclavé, et, jusque dans les années 1970, les différentes interventions étatiques n'ont eu que peu d'impacts sur la population rurale. De ce fait, le dualisme entre les deux systèmes d'encadrement : l'un étatique, donc officiel, et l'autre, paysan, mais constituant la référence des ruraux, est demeuré particulièrement fort dans la région de Kita.

Ce sont les Opérations de Développement Rural, arachidières jusqu'en 1995, puis surtout cotonnières, qui ont encadré les producteurs et leur ont apporté les moyens de production modernes permettant les cultures commerciales. Parallèlement, les années 1980, et surtout 1990, ont vu l'émergence de nouveaux pouvoirs locaux issus de « projets » de « gestion de terroirs villageois », mais qui n'ont guère bouleversé les encadrements paysans.

A la fin des années 1990, la décentralisation territoriale, par la création des collectivités locales dont les communes constituent le maillon de base, fait émerger dans le milieu rural un nouveau pouvoir : les élus locaux. Ce contre-pouvoir élu doit se faire une place au sein du dispositif déconcentré déjà établi et surtout, ne peut exister que par le transfert des pouvoirs de gestion détenus par les encadrements paysans. C'est tout l'enjeu de la réussite de la réforme de décentralisation, déterminée par son degré d'appropriation par les ruraux, lui-même dépendant des modalités de ce double transfert de compétences, dont l'objet clé semble être le pouvoir de gérer le foncier et les autres ressources naturelles.