

Les Notes de politique de Negos-GRN

numéro 21 ✪ novembre 2012



Réaliser le transfert de compétences en GRN pour assurer l'effectivité de la décentralisation et consolider la démocratie - Le cas du Mali

Au Mali, la protection de l'environnement et la gestion foncière font partie des compétences partagées entre l'État et les collectivités locales. Mais le transfert de compétences est bloqué, ce qui empêche les collectivités locales de jouer leur rôle. Or, les ressources naturelles sont une base essentielle de la vie des populations rurales, et une source importante de revenus pour les communes. Il convient dès lors de dépasser les blocages.

UN TRANSFERT DES COMPÉTENCES QUI PIÉTINE

La décentralisation administrative est définie comme un transfert de l'État central à des entités, soit territoriales (décentralisation territoriale), soit des services (décentralisation fonctionnelle), de certaines de ses missions et prérogatives. Le transfert de compétences de l'État aux collectivités décentralisées en est donc un principe essentiel. **Au Mali, depuis le démarrage effectif des communes en 2000 après les élections de 1999 et la réalisation des premiers transferts en 2002, les collectivités sont toujours dans l'attente du transfert de compétences et des ressources, notamment en matière de gestion des ressources naturelles.**

La loi malienne reconnaît de larges compétences aux collectivités territoriales en matière de développement local... mais le transfert n'est pas réalisé.

Le Code des collectivités territoriales (CCT) confie aux collectivités territoriales la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique,

social et culturel d'intérêt régional ou local. Chaque collectivité règle par délibération ses affaires propres.

Le CCT a défini les compétences propres à chaque niveau de collectivité et des compétences partagées (article 14 du CCT pour la commune). Ces compétences partagées concernent principalement le développement économique, la santé, l'hydraulique rurale, la gestion foncière et la protection de l'environnement. Mais la plupart de ces secteurs sont encore dans les mains de l'État. On assiste à un piétinement général du processus de décentralisation.

Une politique de transfert pourtant conçue en même temps que la réforme

La réflexion sur le transfert de compétences a été engagée au Mali bien avant la mise en place effective des nouvelles institutions locales. Dès 1997, la Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles (MDRI) a produit un document stratégique (*MDRI, 1997*) dégageant les principes directeurs et les modalités de mise en œuvre des transferts.

Les compétences transférables ont été identifiées pour une dizaine de départements ministériels et le premier atelier national sur le transfert de compétences et de ressources a été organisé à Bamako les 1^{er} et 2 juin 2000. Ce n'est qu'en juin 2002 que les trois premiers décrets relatifs aux détails des compétences transférées par la loi ont été pris dans trois secteurs clés (l'Éducation, la Santé et l'Hydraulique urbaine et rurale). L'évaluation de l'application de ces décrets (*Cadis, 2003*) a mis en exergue plusieurs contraintes juridiques, institutionnelles, humaines et matérielles, dont la diversité de perceptions entre les acteurs sur le transfert de compétences et ses modalités opératoires.

Ces divergences traduisent le manque d'information et de communication sur le processus en cours, et la prédominance d'intérêts corporatistes (*Djiré et Dicko, 2007*).

Pour dépasser ces problèmes, le ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales (MATCL) a organisé un deuxième atelier national du 18 au 21 octobre 2004. Le schéma consensuel adopté est conforme dans l'ensemble aux principes directeurs du transfert de compétences : il respecte la concomitance entre transfert de compétences et transfert de ressources, l'exclusivité du



transfert aux collectivités et la progressivité dans la mise en œuvre¹.

Pour assurer l'organisation opérationnelle du transfert des compétences en matière de gestion des ressources forestières et fauniques, la Direction nationale de la Conservation de la Nature (DNCN) a commandité une étude dont les résultats ont servi de base pour l'élaboration de projets de textes portant réglementation des mécanismes et procédures du transfert des compétences de l'État aux collectivités territoriales². Des concertations locales et nationales, tenues entre décembre 2004 et février 2005, ont permis d'arrêter la mouture finale des avant-projets de documents destinés, après adoption par le Conseil des ministres, à servir de supports pour conduire les transferts de compétences en matière de GRN.

Une tentative peu aboutie pour dépasser le blocage

Face au blocage général, le Premier Ministre a, par instruction n° 08-003 du 21 novembre 2008, défini les mesures et actions à mettre en œuvre en 2008 et 2009 afin de conduire de façon progressive et concertée le transfert de compétences et de ressources dans tous les secteurs.

Une Cellule d'appui à la déconcentration et à la décentralisation (CADD) a été mise en place dans les départements concernés, en l'occurrence ceux du développement rural. Mais **quatre ans après la publication de l'instruction, le niveau d'exécution des tâches et mesures par département se révèle très faible** (cf. rapport d'évaluation AMM, 2011).

EN MATIÈRE DE GRN : L'OPTION D'UNE FORTE RESPONSABILISATION LOCALE

Le schéma opérationnel proposé par le ministère de l'Environnement et de l'Assainissement repose sur **une option stratégique fondamentale : la gestion des ressources naturelles par les acteurs locaux (collectivités territoriales, populations) sur la base du principe de subsidiarité**. Il met les collectivités territoriales décentralisées (communes, cercles et régions) au centre du dispositif de prise en charge des responsabilités. Celles-ci sont appelées, entre autres attributions, à créer des services forestiers, à « promouvoir les conventions locales de GRN » dans la commune et à « harmoniser les règles de gestion » au niveau cercle et région. En principe, les gestionnaires traditionnels des ressources (chefs de villages, maîtres des eaux, des pâturages, de la chasse, etc.) seront valorisés dans des mécanismes de régulation sociale dans lesquels les populations ont confiance et s'identifient (Djiré et Dicko, 2007).

Dans l'ensemble, les orientations dégagées par ce schéma institutionnel sont cohérentes et axées sur les réalités locales, même si la démarche choisie présente quelques risques importants, notamment de conduite mécanique du processus ou de focalisation excessive sur les collectivités décentralisées au détriment des autres acteurs (idem)³. **Mais les orientations élaborées n'ont jamais dépassé le stade d'avant-projet.**

Cette situation handicape lourdement les collectivités locales, notamment les communes, dans l'exercice des compétences reconnues par la loi. Elles n'ont ni la capacité, ni le droit de délivrer certains services de base, tels que la

protection de l'environnement, la gestion des ressources naturelles renouvelables (forestières, halieutiques, fauniques, etc.). Et, lorsqu'elles s'y aventurent, elles se voient rapidement rappelées à l'ordre par les services techniques, pour « incompétence » !

LES DIFFICULTÉS AU TRANSFERT DE COMPÉTENCES PEUVENT, ET DOIVENT, ÊTRE DÉPASSÉS

Des défis de divers ordres

Les écueils sur le chemin du transfert sont nombreux et de divers ordres. D'un côté, certains acteurs évoquent l'incapacité des collectivités (du fait de l'absence d'expertise locale) à assumer les compétences reconnues. Ils déclarent aussi **craindre la multiplication possible des conflits liés à l'utilisation des ressources naturelles et foncières dans le jeu politique local**, la mainmise des élus locaux sur les ressources (comme en attesteraient les expériences de gestion foncière communale en zone urbaine), le développement des particularismes locaux, etc. De l'autre côté, **il est reproché aux agents de l'État de retarder le processus** pour pouvoir continuer à garder les leviers de la gestion des ressources naturelles. Enfin, les questions relatives à l'opérationnalisation des schémas adoptés sont également soulevées : à quel niveau de collectivité et comment transférer les diverses ressources ? Comment contrôler l'exercice des compétences transférées ?

Faux fuyants ou appréhensions justifiées et problèmes réels ?

Les questions soulevées sont dans certains cas justifiées et dans d'autres, de véritables faux-fuyants. En effet, **les collectivités locales n'ont pas l'exclusivité de la mauvaise gouvernance**, que l'on retrouve à tous les niveaux. Les autres expériences de gestion des ressources naturelles, plutôt déconcentrées/participatives⁴, notamment les marchés ruraux

1. La concomitance entre transfert de compétences et transfert de ressources signifie que l'État, en transférant une compétence aux collectivités, doit leur transférer dans le même temps les moyens humains, financiers et matériels affectés (ou nécessaires) à l'exercice de ces compétences. L'exclusivité du transfert aux collectivités signifie que seules les collectivités décentralisées peuvent être bénéficiaires des transferts de compétences. Toutefois, celles-ci peuvent, après avoir « reçu » lesdites compétences, faire des délégations de pouvoir à des institutions infra-collectivités comme les villages ou signer des contrats de gestion avec des associations et groupements compétents. Enfin, le concept de progressivité signifie un transfert par étapes ; c'est-à-dire que toutes les compétences ne seront pas transférées d'un seul coup, mais selon une planification réaliste.

2. Lesdites études ont été menées dans le cadre du projet FAO/TCF/MLI/2905 (A) « Appui à la mise en place des réformes institutionnelles et réglementaires pour une décentralisation de la gestion des ressources naturelles ».

3. Si le principe de l'exclusivité du transfert au seul profit des collectivités n'est pas balancé par celui de subsidiarité qui devra amener celles-ci à déléguer aux structures infra-collectivités, les compétences pour lesquelles ces dernières présentent beaucoup plus d'atouts et d'avantages comparatifs.

4. Sur la distinction entre gestion décentralisée et gestion participative, cf. « Que veut dire gérer des ressources naturelles ? », Note de politique de Negos-GRN n° 2, 2012.



de bois pour lesquelles les structures coopératives ont été responsabilisées, tardent à produire les fruits escomptés. La situation se caractérise partout par l'incivisme des exploitants des ressources forestières et fauniques. Les services techniques chargés de la police de ces différents domaines ont beaucoup de peine à assurer leurs missions. La gestion de proximité par les collectivités, en partenariat avec l'ensemble des acteurs locaux, constitue la seule alternative crédible.

Quant à l'absence d'expertise des élus, il convient de rappeler qu'en matière de décentralisation, le transfert de ressources, tant humaines, matérielles que financières devrait être concomitant à celui des compétences. En plus des ressources qui devraient être transférées par l'État, les collectivités pourraient, dans le cadre de partenariats équitables avec les divers acteurs locaux, bénéficier également des ressources localement disponibles. Le rôle d'appui-conseil et de contrôle de légalité de l'État devrait être accru pour circonscrire les déviations.

La réticence souvent évoquée de certains agents de l'État est compréhensible. En effet, au-delà des intérêts corporatistes réels, les nombreuses déviations et incertitudes constatées dans la gestion du personnel des collectivités locales incitent plus d'un agent de l'État à craindre de devenir agent des collectivités. Pour circonscrire ces appréhensions, tous les nouveaux recrutements pour des postes relatifs aux compétences transférées ou transférables devraient être d'emblée réservés à la fonction publique des collectivités territoriales et la mise à disposition devrait être privilégiée pour les fonctionnaires déjà en poste. Parallèlement, des efforts devraient être déployés pour une meilleure gestion des ressources humaines.

Enfin, la question du choix du niveau de collectivités pour le transfert des diverses compétences, notamment en matière de gestion des ressources partagées, s'avère de loin la plus difficile. En effet, la gestion de ces ressources soulève **des problèmes de territorialité (une ressource sur plusieurs terroirs villageois ou même plusieurs communes) et des problèmes socio-ethniques (ressource gérée ou contrôlée par une communauté lignagère ou une autorité coutumière). Mais ces problèmes ne sont pas non plus sans solutions**, avec une démarche intercommunale partout où cela s'impose et des négociations franches avec l'ensemble des acteurs concernés sur la mise en place de modèles appropriés de délégation de gestion prenant en compte les intérêts légitimes des uns et des autres.

SE SAISIR DES DYNAMIQUES LOCALES ET DES PARTENARIATS LOCAUX POUR OPÉRER UN TRANSFERT ÉQUILIBRÉ DES COMPÉTENCES

Pour circonscrire les risques de déviance techniciste présents dans l'option retenue par le gouvernement, il paraît nécessaire de privilégier une approche axée sur les dynamiques locales et sur la subsidiarité, la concertation, l'inclusion de l'ensemble des acteurs, leur responsabilisation.

Appuyer activement les initiatives de gestion locale, selon un principe de subsidiarité...

Pour assurer un transfert équilibré des compétences, il convient d'éviter de procéder à l'élaboration d'un décret général de transfert qui va, comme cela a été le cas pour

certaines compétences déjà transférées, lister les domaines et ressources transférées aux différentes collectivités. Le décret devra juste poser les principes et les modalités concrètes des transferts⁵.

Les transferts effectifs seront réalisés sur la base de la subsidiarité et des dynamiques locales de gestion des différentes ressources. Le principe de subsidiarité couplé à celui de « l'intérêt » est fondamental. La subsidiarité veut que la gestion soit confiée au niveau le plus bas possible. Quant à la notion « d'intérêt » posée par la loi 96-050⁶, elle veut que soit prise en compte l'envergure des intérêts exprimés autour de la ressource. L'intérêt peut être de niveau villageois, communal, de cercle (départemental) ou régional. Depuis plusieurs années, dans plusieurs localités, les collectivités locales et les communautés ont développé des expériences de gestion concertée plus ou moins réussies. Il s'agira d'identifier ces dynamiques et de les conforter en transférant la gestion de la ressource au niveau indiqué. En d'autres termes, **la démarche préconisée consiste à accorder un soutien actif aux initiatives de gestion locale, à opérer le transfert sur la base d'une volonté clairement exprimée par une collectivité donnée de se voir transférer la gestion d'une ressource sur son territoire** (Djiré et al., 2010).

... Sans oublier la responsabilisation des acteurs, la concertation et l'inclusion

La volonté exprimée par les collectivités doit être soutenue par l'existence d'un consensus local autour du niveau auquel la gestion doit être confiée. Ce consensus devra être constaté par une enquête sociologique et administrative qui prendra en compte le point de vue de l'ensemble des acteurs. Chaque fois qu'il y aura de fortes contestations légitimes du transfert d'une ressource à une collectivité donnée, les protagonistes seront appelés à mettre en place une structure inter-collectivités, au profit de laquelle le transfert sera réalisé. Ainsi, **lorsqu'un groupe de villages, 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 de ladite ressource à l'entité concernée.**

Pour ce qui concerne le niveau villageois, lorsqu'une ressource est gérée par un village et que cette gestion ne fait pas l'objet de contestation, que la ressource soit d'importance villageoise ou communale, les communes au profit desquelles le transfert aura été réalisé devront impérativement faire des délégations de pouvoir aux autorités villageoises concernées pour la gestion de la ressource. Les termes de la délégation devront être négociés et précisés dans une convention entre les deux parties. ★

**Moussa Djiré (Gersda) et
Philippe Lavigne Delville (IRD, UMR Gred)**
djiremous@yahoo.fr
philippe.lavignedelville@ird.fr
Relecteur : Amel Benkahla (Gret)

5. Le transfert pourrait aussi concerner non le domaine mais sa gestion, qui pourrait être reprise par l'État en cas de mauvaise gestion.

6. Loi 96-050 du 16 octobre 1996 portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales.



Implications pour les politiques

- ★ Face à la dégradation croissante des ressources naturelles et la difficulté pour l'État de juguler cette tendance, il est impérieux d'inciter à la mise en place de mécanismes de gestion locale, portée par les collectivités locales.
- ★ Les retards dans le transfert de compétences ont amenuisé les impacts attendus de la décentralisation et ont une responsabilité partielle dans l'intensification des revendications identitaires et communautaristes que le pays connaît actuellement.
- ★ Les inquiétudes, parfois légitimes, en tous cas compréhensibles, des agents des services techniques, ne peuvent justifier l'immobilisme. Le transfert des différents domaines ou tout au moins de leur gestion constituant un préalable à cette action, il est urgent de dépasser le blocage actuel des politiques de transfert, par une politique volontariste.
- ★ Pour autant, un transfert massif, mécanique, d'une série de compétences a toutes les chances d'aboutir à des échecs. Le transfert de compétences n'est pas une course de vitesse mais de fond. La stratégie réaliste réside donc dans la mise en œuvre d'une politique volontariste de transfert de compétences de gestion, sur certains espaces ou ressources, dès lors qu'il y a une initiative pour cela et que l'on a pu vérifier qu'elle est suffisamment consensuelle et cohérente du point de vue de l'espace concerné.
- ★ Les collectivités locales sont au cœur de ces transferts de compétences, mais elles devront fréquemment déléguer la gestion à d'autres instances, au niveau villageois ou intercommunal, en fonction de la ressource.

Pour en savoir plus

- ★ CADIS, 2003, *Étude diagnostique pour l'élaboration d'un schéma national opérationnel de transfert des compétences et des ressources de l'État aux collectivités territoriales*, version définitive, Bamako.
- ★ DJIRÉ M. et DICKO A.K., 2007, *Les conventions locales face aux enjeux de la démocratie au Mali*, Paris, Karthala.
- ★ DJIRÉ M., KEITA A., TRAORÉ K., 2010, *Les conventions locales comme instrument contributif au transfert de compétences dans la gestion des ressources naturelles*, Note technique d'arguments, Délégation IC au Sahel, RRI.
- ★ Loi 96-050 du 16 octobre 1996 portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales.
- ★ MDRI, 1997, *La stratégie des transferts de compétences*, Bamako, 45 p.
- ★ MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'ASSAINISSEMENT, 2005, *Organisation opérationnelle du transfert des compétences en matière de gestion des ressources forestières et fauniques, Résultats de l'atelier national*, Projet FAO/TCP/MLI/2905.
- ★ MISSION DE DÉCENTRALISATION ET DES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES, 1999, *Lois et décrets de la décentralisation*, Bamako.
- ★ ROCHEGUDE A., 2000, « Mali », in ROCHEGUDE A., *Décentralisation, acteurs locaux et foncier. Mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'Ouest et du Centre*, PDM/Coopération française, Tome 2, Fiches pays, p. 261-285. <http://www.foncier-developpement.fr>

Les Notes de politique de Negos-GRN ont été élaborées dans le cadre du projet Negos-GRN, qui a mobilisé de 2009 à 2012 six équipes de recherche et de développement de trois pays ouest-africains (Ipar et Enda Graf au Sénégal, Gersda et Amedd au Mali, Laboratoire Citoyennetés et Cinesda au Burkina Faso) autour de la promotion de la gestion concertée des ressources naturelles dans sept territoires de recherche-action, avec un financement de l'Union européenne et du FFEM, et sous la coordination du Gret.

Ces notes sont destinées aux décideurs nationaux et régionaux, ainsi qu'aux autres organisations travaillant dans le domaine de la gestion des ressources naturelles et du foncier. Elles abordent les différentes conditions juridiques, méthodologiques et pratiques de la promotion d'une gestion concertée des ressources.

Elles ont bénéficié du soutien du Comité scientifique du projet Negos-GRN, composé de chercheurs et experts de l'IRD (UMR Gred), du Hub rural, de l'IHEID et du Cirad, ainsi que d'un comité éditorial composé d'experts du Gret, du Laboratoire Citoyennetés et de l'IRD.

Financé par :



Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité du Gret et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union européenne et du FFEM.

Porteur du projet :



Le Gret est une ONG professionnelle de développement.

Mis en œuvre par :



Avec l'appui du Comité scientifique :

