

PROBLÉMATIQUE DU FONCTIONNEMENT DES CONVENTIONS LOCALES DE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES DANS LA ZONE OFFICE DU NIGER AU MALI

Boureima TOURE

Université des Lettres et Sciences Humaines de Bamako (ULSHB), Mali
toureboureima@hotmail.com

&

Adama DIAWARA

Université des Lettres et Sciences Humaines de Bamako (ULSHB), Mali
adiawar09@gmail.com

Résumé : A l'instar des autres régions du sahel, les populations de la zone Office du Niger dépendent fortement des ressources naturelles pour leur subsistance. Ce qui crée une pression accrue sur celles-ci surtout lorsque leur accès et leur gestion ne sont pas règlementés. Ainsi, depuis environs trois décennies, des conflits liés aux ressources naturelles de la zone Office du Niger sont gérés dans le cadre d'une série de conventions locales initiées par les autorités locales et les organisations de la société civile. Ces initiatives sont saluées par l'Etat malien et ses partenaires techniques et financiers. Toutefois, force est de constater que la mise en œuvre de ces initiatives demeure confrontée à d'énormes difficultés liées non seulement au contexte sociopolitique local mais aussi et surtout à l'histoire et l'environnement de la zone. Comment cela se manifeste sur le terrain? L'analyse approfondie de ces difficultés constitue l'objectif de cette recherche. La démarche méthodologique est qualitative et se focalise essentiellement sur les discours et les pratiques des différents acteurs concernés par la question. L'étude relève qu'à la différence du débat juridique en cours sur l'adoption des conventions locales, leur fonctionnement reste confronté à d'énormes difficultés liées aux réalités locales : l'histoire et l'environnement du milieu, les jeux politiques locaux, l'analphabétisme des bénéficiaires et le manque de soutien financier.

Mots clés : Mali, Office du Niger, ressources naturelles, conflits, développement, convention locale.

PROBLEMS OF THE OPERATION OF LOCAL NATURAL RESOURCE MANAGEMENT CONVENTIONS IN THE NIGER OFFICE ZONE IN MALI

Abstract : Like the other regions of the Sahel, the populations of the Office du Niger zone are highly dependent on natural resources for their subsistence. This creates increased pressure on them, especially when their access and management are not subject to specific rules. Thus, for about three decades, conflicts related to natural resources in the Office du Niger zone have been managed within the framework of a series of local conventions initiated by local authorities and civil society organizations. If these initiatives are welcomed by the Malian State as well as its technical and financial partners, it is clear that their implementation is faced with enormous difficulties linked not only to the local socio-political context but also and above all to the history and the environment of the area. How does this manifest itself on the ground? It is the in-depth analysis of these difficulties that constitutes the fundamental object of this research. The methodological approach is qualitative and focuses essentially on the discourses and practices of the various actors concerned by the question. As results, the study notes that unlike the current legal debate on the adoption of local conventions, the operation of these is also confronted with socio-political and environmental realities that deserve to be rethought.

Keywords : Mali, Office du Niger, natural resources, conflicts, development, local convention.

Introduction

Depuis environ trois décennies, les conflits liés à l'accès et à la gestion des ressources naturelles de la zone Office du Niger sont gérés dans le cadre d'une série de conventions locales initiées par les autorités et les communautés locales. L'objectif recherché est d'une part, de mettre en place une nouvelle forme de gestion consensuelle des ressources et d'autre part, de prévenir les conflits y afférents. Si ces initiatives ont suscité de réels espoirs au niveau de l'Etat Malien et ses partenaires, force est de reconnaître qu'en pratique, leur fonctionnement reste confronté à d'énormes difficultés liées aux réalités locales : l'histoire et l'environnement du milieu, les jeux politiques locaux, l'analphabétisme des bénéficiaires et le manque de soutien financier. Comment ces multiples difficultés se manifestent-elles sur le terrain ? Comment sont-elles perçues par les différents acteurs usagers des ressources ? Telles sont entre autres les principales questions auxquelles la présente recherche tentera de répondre. La zone Office du Niger a fait l'objet d'étude de la part de plusieurs chercheurs. Si les premiers se sont focalisés sur les différentes politiques agricoles qui ont été adoptées dans cette région (E. Schreyger, 1984 ; B. Jamin, 1995 ; Ch. Coulibaly, 1997) ; F. Bélière, 2003 ; M. Diawara, 2011 ; S. Sanogo, 2003 ; M. Magassa, 1999) les seconds, plus récents (Diakon, 2012 ; I. Dougnon, 2015 ; G Goita, 2020) se sont intéressés aux rapports de production notamment, les relations entre l'Office du Niger et ses petits exploitants installés dans sa zone d'intervention. Cependant, les interactions entre ces exploitants agricoles et les autres usagers des ressources (notamment les éleveurs) demeurent encore peu étudiés. Or, c'est de là que dépend l'avenir de la zone Office du Niger caractérisée par des conflits incessants ayant désormais pris une connotation intercommunautaire. Ainsi, après avoir analysé le contexte historique de la zone caractérisé par un enchevêtrement des ressources et des systèmes de production, cette recherche intéresse aux différentes initiatives d'adoption des conventions locales. Ce qui permet de cerner les principales difficultés qui minent le fonctionnement des différentes conventions adoptées dans cette région. Au niveau de la discussion, nous dégageons un parallèle entre le débat juridique en cours sur la question et les résultats obtenus sur le terrain.

1. Méthode et outils

La démarche méthodologique adoptée est qualitative et centrée sur les discours et les pratiques des différents acteurs concernés par la question des conventions locales : éleveurs, agriculteurs, organisations paysannes, agents de services techniques administratifs de l'Etat, autorités locales (chefs de villages, conseillers, élus locaux, notabilité, *jowro*), experts et agents d'ONG. En effet c'est à travers l'observation attentive des pratiques et des dynamiques que l'on peut comprendre les stratégies des acteurs concernés par la gestion des ressources naturelles, (Delville, 1998). Pour ce faire, deux outils d'enquête ont été utilisés : le guide d'entretien et le carnet de terrain. Le premier a permis de nouer des entretiens aussi bien individuels que collectifs avec les différents acteurs concernés par les ressources naturelles et les conflits. Quant au carnet de terrain, il a servi de consignation des données d'observation effectuées sur le terrain : ateliers, réunions informelles, séminaires, assemblées villageoises, réunion du conseil de village, jugements, réunion du conseil communal, etc. Les enquêtes de terrain qui ont eu lieu au cours du premier trimestre de l'année 2021 ont concernées

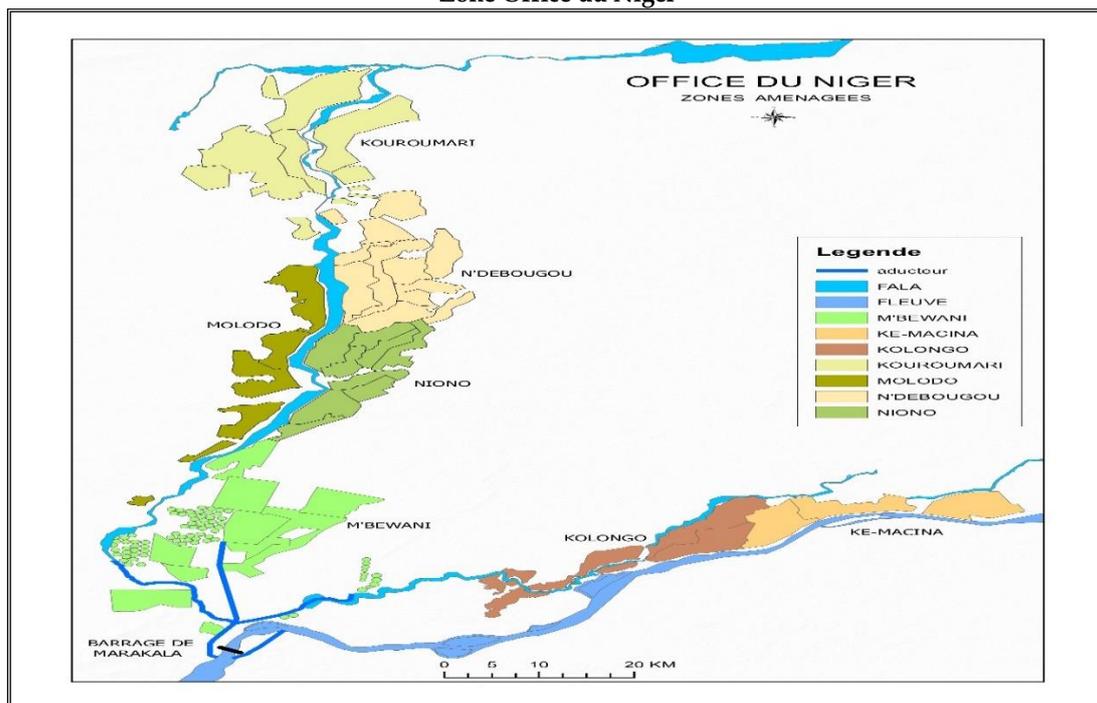
principalement quatre zones de production de l'Office du Niger dont trois (Macina, Kolongo, Boky-wère) dans la zone aménagée et la quatrième (Monimpebougou) dans la zone non encore aménagée. Au total, 90 entretiens ont été réalisés dont 60 individuels et 30 entretiens en focus groupe : Macina (30), Boky-wère (20), Kolongo (25) Monimpebougou (15). Les critères ayant présidé au choix de ces zones sont : i) géographique (elles sont tous situées à l'interface du Delta intérieur du Niger qui est le point de départ des animaux transhumants et la zone du sahel, point de destination des animaux en période d'hivernage), ii) la croissance du bétail et des conflits liés aux ressources, iii) historique et environnemental. Les thématiques abordées lors des enquêtes sont entre autres : i) l'historique de la question foncière, ii) la dynamique actuelle d'accès et de gestion des ressources naturelles, iii) les conventions locales et les conflits y afférents. L'analyse des données a concerné principalement trois éléments : i) la documentation sur la région et la question, ii) les discours des différents acteurs concernés par la question et enfin, iii) les données issues des observations.

2. Résultats

2.1. La zone Office du Niger : un enchevêtrement de ressources et des systèmes de production

Situé dans la région de Ségou, quatrième région administrative du Mali, l'Office du Niger est considéré comme l'un des plus grands périmètres irrigués de l'Afrique de l'Ouest. Son potentiel hydro-agricole est estimé à plus d'un million d'hectares de terres cultivables et produit à lui seul, plus de la moitié de la production rizicole du Mali. Cependant, la diversité de ses ressources (terres, eau, herbe) fait que plusieurs systèmes de production y sont pratiqués de façon complémentaire mais aussi concurrentielle aboutissant le plus souvent à de graves tensions sociales.

Carte n°01
Zone Office du Niger



Source : office du Niger, 2012

Depuis le XV^{ème} siècle, cette région est considérée par les éleveurs du Delta intérieur du Niger comme le principal point de passage des animaux transhumants. En effet, après avoir séjourné dans le Delta intérieur du Niger pendant toute la saison sèche (janvier-juin), les troupeaux le quittent dès les premières pluies à cause de la crue et la prolifération des insectes nuisibles aux animaux pour rejoindre la région du sahel, recouverte de prairie verte. Peu de temps après les dernières pluies (mi-octobre), l'herbe commence à sécher et les mares tarissent lentement, les troupeaux amorcent le retour dans le Delta intérieur du Niger qui devient désormais accessible grâce à la décrue. Ce mouvement cyclique s'effectue par des pistes de parcours appelées *burti* (sing-*burtol*) dont la plupart traversent la zone Office du Niger. Pour instaurer une coexistence pacifique entre éleveurs et agriculteurs de la région, la Dina¹ avait depuis le XIX^{ème} siècle imposé une réglementation foncière stricte qui avait force de loi dans toute la région. « *Aucun pasteur, aucun sédentaire ne pouvait y contrevenir sans encourir une punition sévère* » BÂ et DAGET (1984, p. 81).

En 1904, l'administration coloniale officialisa cette disposition en fixant à 35 mètres la largeur des différents couloirs de passage des troupeaux dans la région pour éviter la destruction des cultures agricoles Gallais, (1984, p. 87). Cependant, la création de l'Office du Niger en 1932 et la croissance des aménagements agricoles modifient les itinéraires des animaux. Des changements notables surviennent dans la situation foncière en général et en particulier dans la pratique pastorale : les couloirs réservés au passage des animaux vers les pâturages sont désormais réduits, et parfois, supprimés ou sont inclus dans des périmètres irrigués. Ainsi, chaque année, le retour des troupeaux transhumants de la région du sahel provoque des conflits parfois violents avec mort d'hommes. Si les agriculteurs accusent les éleveurs d'être anarchistes, ces derniers à leur tour s'offusquent du fait que les agriculteurs aussi bien que l'Etat malien ne prend plus en compte leur préoccupation pastorale.

Par ailleurs, la croissance rapide du bétail dans la zone Office du Niger², les changements introduits dans le calendrier et la pratique agricole ont créé de fortes pressions sur les ressources et perturbé le système de rotation et d'exploitation des espaces entre les différents usagers des ressources. Face à ces difficultés qui ne cessent d'exacerber les conflits, la mise en place d'un mécanisme consensuel d'accès et de gestion des ressources naturelles s'avèrent nécessaire pour non seulement préserver les ressources naturelles mais aussi et surtout prévenir les conflits y afférents. Ces initiatives sont matérialisées par l'adoption d'une série de conventions locales par les autorités locales ou par les communautés elles-mêmes. Perçue comme la survivance d'une pratique ancienne, son fonctionnement sera tout de même confronté à certaines difficultés qu'il convient d'analyser.

2.2. De l'histoire des conventions locales de gestion des ressources naturelles

Comme tout accord, les conventions locales sont des consensus écrits ou non, entre deux ou plusieurs acteurs, notamment les groupes sociaux, (groupes socioprofessionnels, associations ou communautés villageoises ou fractions), les

¹ L'empire théocratique de Sékou Amadou 1818-1862

² Les estimations données par Bondeau (2003) font état de 300 000 têtes de bovins à l'année 2000 avec un taux de croissance de 10% l'an !!

administrations locales (représentants de l'Etat ou les collectivités décentralisées), les services techniques et les ONG, définissant les règles d'accès et d'utilisation de ces ressources, en vue de leur conservation ou leur exploitation rationnelle et durable, Djiré, (2003, p. 09). Le terme « local » traduit aussi bien la dimension spatiale des ressources que celle des acteurs. Quant à l'expression « gestion des ressources naturelles », elle désigne l'élaboration, la mise en œuvre et le contrôle des règles d'accès et d'exploitation des ressources renouvelables.

Loin d'être un phénomène, ces types d'accords seraient à la base de plusieurs institutions locales dans la région du Delta central du Niger : *jowro* (gestionnaire de l'herbe et des activités pastorales), *jitigi* (maitre des eaux), *béséma* ou *dugukolotigi* (gestionnaire des terres), *kungo tigi* (gestionnaire des forêts). Le constat de leur emprise sur les différentes communautés locales de la région avait non seulement amené l'administration coloniale à les reconnaître mais aussi, à les régler. C'est pourquoi, dès 1904, l'administration coloniale avait impliqué plusieurs *jowro* et *jitigi* dans la gestion des ressources naturelles de la région. Mais l'avènement de l'indépendance et du régime socialiste de Modibo Keita limitèrent fortement cette dynamique notamment à travers la loi n° 63-7AN/RM du 11 janvier 1963 qui consacre désormais le principe de la propriété imminente de l'Etat sur l'ensemble des ressources naturelles : terres, eau et herbe. Ainsi, le peu de pouvoir qui était jusqu'à là confié à ces institutions traditionnelles est désormais transféré aux structures administratives de l'Etat.

Au cours de la décennie 80, les programmes d'ajustements structurels assortis de nouvelles conditionnalités imposées par les bailleurs de fonds (le Fonds Monétaire International et la Banque mondiale) vont limiter l'engagement de l'Etat dans le domaine de la gestion des ressources naturelles. Ainsi apparait peu à peu une nouvelle approche de gestion des ressources naturelles basée désormais sur la « gestion participative », un modèle intermédiaire entre la forme traditionnelle et le modèle étatique de gestion des ressources. Cet élan est poursuivi et renforcé par l'avènement de la démocratie et de la décentralisation qui vont favoriser l'instauration d'une relation contractuelle entre l'Etat et les populations locales. C'est de là qu'émerge la notion des « conventions locales » dont les premières expériences furent d'abord pilotées par les structures de l'Etat, notamment les opérations du développement et ensuite, les institutions de recherche, les ONG et les communautés locales. Cependant, si dans la zone Office du Niger, ces initiatives ont suscité de réels espoirs chez les populations, elles ne tarderont pas à montrer leur limite : les deux expériences initiées se sont toutes soldées par des échecs. Qu'est ce qui explique ces échecs ? C'est ce que nous tenterons d'analyser dans les pages qui suivent.

2.3. La première convention locale de gestion des ressources naturelles de Macina (de 2002 à 2005), une convention de court espoir

Adoptée en 2002, la première convention locale de gestion des ressources naturelles de Macina (première zone d'intervention de l'Office du Niger) était une initiative de trois principaux acteurs locaux : les exploitants agricoles, les éleveurs résidents de la zone et le Conseil communal. En effet, face à la croissance des plaintes et des conflits entre éleveurs et agriculteurs autour des ressources naturelles (champs de culture, zones de pâturage et points d'eau), le maire de la commune de l'époque a

entrepris une série de concertation entre les différents usagers des ressources de la zone, ce qui a abouti à l'adoption d'une convention locale entre les éleveurs et les exploitants agricoles. Cette première convention avait quatre objectifs : i) préserver le casier rizicole en cours d'extension, ii) trouver une solution au déficit d'espace de pâturage pour les éleveurs, iii) trouver une solution consensuelle au système d'accès aux ressources des casiers rizicoles (notamment l'eau et l'herbe) et enfin, iv) interdire la pratique de l'élevage nocturne qui cause d'énormes dégâts aux exploitants agricoles.

En fait, grâce à un appui du fonds Koweïtien, l'Office du Niger a procédé à l'extension du casier agricole de la zone de Macina. La réalisation de ce projet allait forcément obstruer une bonne partie de la piste de parcours pastoraux (le *burtol* de *Diafarabé*) passant par cette zone. Alors, pour éviter d'éventuels conflits avec les éleveurs de la localité, il fallait dévier la piste de parcours d'environ 9 km vers le nord. L'adoption d'une telle mesure nécessitait non seulement l'adhésion des éleveurs mais aussi et surtout la mise en place d'une convention locale d'accès aux ressources. En retour, les éleveurs résidents de la zone étaient aussi confrontés à un problème d'espace de pâturage : les espaces de culture s'accroissaient aussi bien que le bétail³ de la zone. Aussi, fallait-il trouver une solution consensuelle au système d'accès aux ressources du casier (eau et herbe).

En effet, de sa création en 1932 jusqu'à fin de la décennie 90, les exploitants de l'Office du Niger ne connaissaient qu'une seule saison de culture, ce qui permettait aux éleveurs et leur troupeau évoluant dans la zone d'accéder aux ressources des casiers rizicoles juste après les récoltes. Mais avec l'introduction de la double culture (notamment la culture de contre saison), cette dynamique n'était plus possible à cause de l'occupation continue des casiers par certains paysans qui font la culture de contre saison. Pour les éleveurs, cette nouvelle pratique des exploitants agricoles est une violation des normes traditionnelles d'accès aux ressources des casiers. Alors, comme réponse, ces derniers (les éleveurs) développent depuis quelques années une nouvelle stratégie pastorale qui consiste à faire déplacer nuitamment leur bétail vers les casiers rizicoles à la recherche de l'eau et de l'herbe. Ce qui n'est pas sans conséquence sur les nouvelles cultures en gestation.

Alors, comme solution, il fallait adopter une convention locale pour non seulement préserver les ressources mais aussi et surtout éviter les conflits qui ne cessent de se produire entre éleveurs et exploitants agricoles de la zone. Ainsi, la mise en place d'une telle convention locale a nécessité la participation de plusieurs acteurs locaux : chefferie locale, Conseil communal, coopératives d'éleveurs, syndicats agricoles, services techniques, etc. Elle fonctionnait à travers deux instances : les comités villageois et le comité communal pour coordonner l'ensemble des activités des comités villageois. Après quelques années de fonctionnement, des résultats importants ont été enregistrés. En effet, l'implication forte des autorités locales et de tous les leaders peuls de la zone a permis de faire respecter le nouveau tracé de parcours pastoral, ce qui, selon plusieurs répondants, a permis d'éviter les conflits avec les éleveurs. A ce sujet, le premier conseiller du village de Macina s'exprime en ces termes :

³ Le cheptel bovin qui n'était que 63 756 en 2003 a dépassé 150 000 en 2015, (Touré, 2020 :12)

Nous remercions le bon Dieu du fait que les éleveurs ont respecté les termes de la convention locale en évitant le casier rizicole sinon les conflits étaient inévitables. Certains exploitants agricoles étaient prêts à tout pour préserver leur champ. Mais avec la sensibilisation, le casier a été sauvé et la cohabitation a continué. On peut dire que pour la première fois, une telle forme de collaboration entre les éleveurs Peuls et les paysans a vraiment bien marché.

En contrepartie de ces efforts déployés par les éleveurs, le maire de la commune a pu négocier trois espaces de pâturage dans les villages environnants (Mérrou, Fing, Komara) pour les éleveurs peuls. A cela s'ajoute bien entendu l'instauration des rencontres périodiques pour fixer des dates d'entrée et de sortie des casiers rizicoles. Pour plusieurs répondants, cette seconde mesure a fortement diminué les tensions comme le précise ce conseiller de village de Macina : « *Cette première convention avait vraiment calmé les choses entre nous* ». Un autre responsable de la coopérative des éleveurs de la localité affirme : « *Avec l'implication de nos autorités, on était vraiment arrivé à se comprendre sur le système d'accès qui était la source de tous les conflits entre les agriculteurs et nous* ». Si ces différentes mesures ont créé une sorte d'accalmie, force est de reconnaître que cela ne sera qu'éphémère notamment à cause des contingences politiques locales et surtout de l'indiscipline de certains usagers des ressources.

Considéré en effet, comme l'initiateur et le garant de toutes les normes établies lors de l'adoption de la convention, le maire de la commune de Macina de l'époque ne sera malheureusement plus reconduit, ce qui va considérablement jouer sur la bonne marche de la convention. En effet, les différents villages qui, sous les encouragements du maire sortant avaient acceptés de céder leur espace aux éleveurs pour des fins de pâturage vont se rétracter prétextant que le seul garant de leur accord était le maire qui n'est plus en activité, ce qui, selon ces derniers, met leur ressource en insécurité comme le précise ce conseiller de village de Fing : « *C'est à cause du maire de l'époque qu'on avait accepté de donner nos terres, si ce dernier n'est plus maire, nous reprenons nos terres car, avec les peuls on ne sait jamais* ». Or, pour certains éleveurs interrogés sur la question, le retrait de ces espaces ne s'explique point par la défaite du Maire mais plutôt par la nouvelle qualité de ces espaces : ils seraient, selon ce dernier, très riches en fumure organique, ce qui amplifierait la convoitise autour de ces espaces. A ce sujet, Cissé (1999, p. 140), note :

La reconnaissance de l'espace pastoral en tant que support des activités d'élevage est encore insuffisante. Il est plutôt question de la vocation agricole des terres, et non du rapport foncier. Dire que les champs en jachère relèvent du domaine pastoral n'engage pratiquement en rien le propriétaire de ces champs.

Dans la même dynamique, le respect du système de rotation pour l'exploitation du casier n'était désormais plus respecté. En fait, avec la défaite du maire, les exploitants agricoles continuaient toujours à renégocier avec les nouvelles autorités élus afin de prolonger davantage les dates d'entrée des éleveurs dans les casiers, ce qui finit par créer un mécontentement chez les éleveurs qui finissent par reprendre leur ancienne pratique : l'élevage nocturne, source de conflits avec les agriculteurs. Une pratique qui pousse de nombreux exploitants agricoles à élire désormais domicile dans les champs car, le moindre relâche conduit à la catastrophe. Les éleveurs peuls qui sont considérés comme fautifs s'offusquent à leur tour que les autorités locales aussi bien que les

agriculteurs s'occultent de leurs préoccupations. A ce propos, un leader peul de la zone de Macina déclare :

Nos autorités ne se sont jamais impliquées pour trouver une solution durable à cette affaire car, cela n'est point dans leur intérêt. Au contraire, elles en profitent, c'est d'ailleurs ce qui fait la richesse de beaucoup de fonctionnaires. Ils viennent ici tous pauvres mais ils repartent tous étant riche avec beaucoup de bétail. L'Office du Niger à qui appartient toute la zone ne s'intéresse point à cette question qui, selon lui ne rentre pas dans ses domaines d'activités. Alors, on ne peut que se défendre d'une manière ou d'une autre. Si les autorités ne prennent pas leur responsabilité, on assistera dans les années à venir à une tragédie entre les agriculteurs et nous.

Des propos qui montrent à quel point la mise en place d'un minimum de normes d'accès et de gestion des ressources est complexe dans cette région. Finalement, la première convention a échoué non seulement à cause des difficultés politiques locales mais et surtout en raison de l'indiscipline de certains usagers des ressources et de la divergence d'intérêts entre acteurs, ce qui, finalement, a mené, les autorités locales du cercle à initier une nouvelle convention locale qui, cette fois dépasse même le cadre restreint de la commune rurale de Macina.

2.3.1. La seconde convention locale de 2008 à nos jours, une convention aux effets éphémères

A la différence de la première convention locale initiée par la seule commune rurale de Macina, la seconde concerne l'ensemble des 12 communes du cercle, ce qui change désormais la donne. En termes d'acteurs, la première convention locale ne concernait que les usagers des ressources naturelles et les autorités communales de Macina. Or, la seconde impliquait des autorités supérieures du cercle de Macina et de la région de Ségou : Gouverneur, préfet, sous-préfets, conseil du cercle, services techniques et administratifs, chambre d'agriculture, etc. De même, elle bénéficiait de l'appui d'un important partenaire technique et financier : l'ONG PACT (Programme d'Appui aux Collectivités Locales. Ce qui est perçu par de nombreux répondants comme un atout considérable pour sa réussite. Un autre caractère important de la seconde convention est l'approche méthodologique de son adoption. En effet, si la première convention est née à la suite d'une simple discussion entre usagers locaux des ressources dont le projet sera appuyé par le maire de la commune, la seconde expérience sera quant à elle initiée par un partenaire d'appui au développement, l'ONG PACT avec une méthodologie de mise en œuvre bien élaborée qui se repartit en trois étapes : i) l'étude diagnostique de l'ensemble des problèmes liés à l'accès et à la gestion des ressources naturelles, ii) l'atelier discussion d'analyse des problèmes identifiés, iii) l'adoption des normes de la convention locale.

Ainsi, l'adoption de la seconde convention a nécessité la mise en place de plusieurs structures : i) niveau cercle (commission du cercle), ii) niveau commune (commission communale), iii) niveau village (comité village). Chacune d'elle avait selon son niveau de compétence d'assurer une large diffusion des termes de la convention, appliquer ses dispositions, de sauvegarder les ressources naturelles et de s'investir dans la prévention et la gestion des conflits. Le coût financier lié à tout ce processus était estimé à 80 000 000 FCFA : l'ONG partenaire a contribué à 90% et les 10% ont été financés par les autorités du cercle. Comme résultats de l'application de la seconde convention

plusieurs éléments ont été cités : l'identification et le recensement de l'ensemble des ressources pastorales du cercle (pistes de parcours, zones de pâturage, points d'eau d'abreuvement des animaux, gites d'étape, etc.), la matérialisation de certaines pistes de parcours, la fixation des dates précises d'accès aux ressources des casiers rizicoles, etc. De même, plusieurs personnes affirment que l'adoption de la seconde convention a permis une certaine prise de conscience sur la préservation des ressources, ce qui au niveau du cercle a clarifié une certaine délimitation dans les usages des ressources naturelles. A ce sujet, un des vices présidents du conseil de cercle déclare :

La seconde convention a été une bonne chose pour l'ensemble des usagers des ressources du cercle. En plus de l'instauration du dialogue entre éleveurs et agriculteurs, elle a beaucoup diminué les conflits, ce qui a facilité le travail de plusieurs maires déjà confrontés au problème de gestion des conflits entre éleveurs et agriculteurs. C'est d'ailleurs sur la base de notre convention que les maires de Teninkou, San et Niono ont fait leur convention et cela, sans même l'aide des bailleurs de fonds.

Si la plupart des responsables locaux interrogés estiment que la seconde convention a été une réussite totale, du côté des usagers des ressources (notamment les éleveurs et les agriculteurs), c'est plutôt l'avis contraire. La plupart de ceux-ci interrogés affirment que la convention a connu les mêmes difficultés que la première. Les plus radicaux affirment d'ailleurs qu'elle a été plus un échec que la première convention. A ce sujet, cinq difficultés majeures sont fréquemment évoquées comme facteurs ayant empêché le bon fonctionnement de la seconde convention : i) l'inachèvement des travaux de matérialisation de certaines ressources pastorales, ii) le non-respect des dates d'accès aux casiers rizicoles, iii) l'immixtion forte des politiques, iv) la question juridique, et enfin, v) le retrait précoce de l'ONG partenaire.

En effet, si la matérialisation des différentes pistes de parcours a été appréciée de tous, il faudra cependant reconnaître que de nombreux usagers (les éleveurs) se plaignent de l'inachèvement de ce travail notamment en ce qui concerne les autres ressources pastorales : les zones de pâturage, les gites d'étapes et les points d'eau d'abreuvement des animaux. Or, pour les éleveurs, ces trois éléments sont indissociables dans la pratique pastorale. De même, la matérialisation des pistes de parcours avait occulté un aspect important qui consiste à prendre en compte des espaces marginaux. Ainsi, ayant compris que cet aspect n'a pas été pris en compte par la convention, la plupart des agriculteurs évoluant non loin des pistes de parcours ont poussé le front de leur espace culture jusqu'aux abords immédiats des pistes. Du coup, le passage des animaux devient difficile voire impossible dans certains cas comme le précise cet ancien éleveur de Fing : « *Les animaux ne sont pas comme des hommes qu'on peut tenir en rang, dans leur marche, ils débordent le plus souvent, cela doit être compris par n'importe qui veut faciliter leur passage* ». Alors, en cas de conflit, chacun des acteurs usagers des ressources se base sur sa logique pour accuser l'autre. Si les agriculteurs disent que les éleveurs font exprès pour faire rentrer les animaux dans leurs champs, ces derniers rétorquent en disant que la seconde convention locale n'a pas pris en compte les espaces marginaux qui, selon ces derniers sont reconnus autant par la charte (la loi qui régit la pratique pastorale) que la tradition pastorale de la région. Ainsi, en voulant solutionner un problème on en crée davantage.

Photo N° 01
Messages relatifs aux conflits liés aux ressources



Source : enquête personnelle, 2021

La seconde difficulté liée au fonctionnement de la seconde convention est l'épineuse question de l'accès aux ressources des casiers de l'Office du Niger pour de nombreux éleveurs. Les exploitants agricoles continuent toujours d'occuper les casiers au-delà des dates fixées, ce qui est perçu par les éleveurs comme une violation des termes de la convention. Selon plusieurs éleveurs, cette question constitue l'une des raisons fondamentales de leur adhésion à la seconde convention. A cela s'ajoute la question des zones de pâturage. A ce niveau, en dépit des recommandations faites pour la libération de certaines zones de pâturage, force est de constater qu'aucune zone n'a été libérée par les agriculteurs. A ce sujet, un responsable de la coopérative de Macina s'exprime :

Nous avons six zones de pâturage dans le cercle qui sont tous occupées par les agriculteurs. Le cas le plus grave est celui de la zone Office du Niger (*Misibugu*) qui avait été créé depuis l'époque coloniale mais qui, de nos jours est occupé par 14 hameaux de culture. De nos jours, les éleveurs ne savent plus où aller et l'Etat semble être complice de la situation car, il ne fait rien pour l'empêcher.

Dans le même ordre d'idée, plusieurs répondants affirment que les sensibilisations faites dans ce sens ont touchés très peu d'acteurs locaux, ce qui selon ces derniers explique la méconnaissance par plusieurs acteurs des normes de la convention comme le précise ce conseiller de village de Tinema : « *tout le débat de la convention n'a concerné que les autorités et les principaux responsables des agriculteurs et les éleveurs. Plusieurs chefs de villages et surtout les usagers des ressources qui sont les jeunes éleveurs et agriculteurs n'ont pas été associés aux projet* ». Ainsi, pour ce dernier, c'est ce qui n'a pas permis à de nombreuses personnes de se sentir concernées par cette convention locale.

La troisième difficulté est politique et concerne les rivalités entre le maire de la commune rurale de Macina qui était perçue comme le parrain de la première convention locale et le président du conseil de cercle qui est perçu comme celui de la

seconde convention. En effet, le premier (le maire de la commune de Macina) qui était du parti de l'ADEMA (Alliance pour la Démocratie au Mali) et l'initiateur de la première convention avait pensé que l'appui de l'ONG partenaire allait être une aubaine lui permettant d'élargir davantage son initiative à l'échelle de tout le cercle, ce qui, sans doute est un avantage politique certain.

Or, l'approche qui était adoptée par l'ONG partenaire n'était pas focalisée sur la commune mais plutôt sur le cercle dont la gouvernance politique (conseil de cercle) était détenue par le parti adverse, l'URD (Union pour la République et la Démocratie). Alors, la rivalité aidant, chacun voyait mal la réussite de l'autre, ce qui va fortement impacter sur la réussite des deux conventions. Ainsi, pour plusieurs répondants, c'est ce changement d'approche qui aurait non seulement renforcé le pouvoir du président du conseil de cercle mais aussi et surtout provoqué la chute du maire aux élections communales. En la matière, les projets de développement sont toujours vus au niveau local comme l'œuvre des hommes politiques : c'est en tout cas ce que ces derniers montrent aux différentes communautés locales comme note cet ancien conseiller communal de Macina :

Chez nous, la compétence des hommes politiques se mesure aussi par leur capacité à amener les projets de développement. Chaque projet que vous voyez est plus ou moins proche d'un homme politique qui est perçu par les communautés comme l'initiateur, ce qui confère plus de considération et d'alliés politiques.

La quatrième difficulté évoquée est liée au statut juridique de la convention : la seconde convention n'avait point été homologuée par le juge de la localité. A ce sujet, deux conditions avaient été posées par celui-ci : la conformité de la convention avec les lois en vigueur (notamment le code domanial et foncier et la charte pastorale) et l'adhésion parfaite des parties prenantes, ce qui, selon plusieurs répondants, n'était point le cas. Or, les initiateurs de la seconde convention (conseil du cercle, préfecture, Gouvernorat, etc.) pensent que la caution de l'exécutif du cercle ou de la région suffisait. D'ailleurs, en la matière, les élus locaux aussi bien que certains acteurs interrogés trouvent que la procédure exigée par la loi est longue et complexe au point que les ONG partenaires qui les appuyaient ont fini par se décourager. Un point de vue contesté par d'autres acteurs, notamment les éleveurs qui pensent qu'en réalité, le refus du juge d'homologuer la convention serait dû aux multiples anomalies quelle comportait.

Ainsi pour les éleveurs, ladite convention conférait plus d'avantages aux agriculteurs, ce qui ne facilite pas son adoption. Par ces éléments, on voit bien que la seconde convention locale a finalement connu les mêmes difficultés que la première. La dernière difficulté liée au fonctionnement de la seconde convention est le retrait précoce de l'ONG partenaire (PACT). En effet, dans la mise en œuvre de la seconde expérience, l'appui de l'ONG partenaire n'a duré qu'environ 18 mois ce qui, selon plusieurs interlocuteurs n'a non seulement pas permis de réaliser tous les objectifs mais aussi aux différents usagers des ressources de s'approprier des normes établies par la convention.

Ces insuffisances ont eu des conséquences sur l'évolution future de la seconde convention comme l'attestent les propos d'un des conseillers du cercle : « *la fin de ce projet a été brusque c'est pourquoi, certains chefs de villages et membres des comités n'ont*

même pas été informés. De même, plusieurs éleveurs du cercle n'ont pas été touché par les sensibilisations ». Le président de la commission du cercle ajoute à son tour : « *C'est justement au moment où on s'apprêtait à mettre en place les comités des villages que le projet est parti et du coup, tout ce beau travail est tombé à l'eau* ». Par ces propos, on peut dire que la seconde convention a connu à peu près le même sort que la première, ce qui nous amène à repenser l'adoption des conventions locales.

3. Discussion

Après analyse des résultats obtenus en lien avec les écrits antérieurs, quelques résultats méritent d'être discutés. Il s'agit dans un premier temps de la question juridique liée à l'adoption des conventions locales de gestion des ressources naturelles. A ce sujet, deux tendances se dégagent : celle qui défend la thèse de la possibilité de l'adoption des conventions locales en se fondant sur le contexte politique en cours (la démocratie et la décentralisation) et la tendance qui la conteste en se fondant sur le caractère illégal de certaines dispositions des conventions. En effet, pour la première tendance, l'avènement de la démocratie et de la décentralisation offre désormais une plate-forme pour la participation et la responsabilisation des populations dans tout le processus de leur développement y compris les questions environnementales. A ce sujet, les argumentaires se focalisent d'abord sur l'article⁴ 15 de la constitution du 25 février 1992 et ensuite, les articles⁵ 71 et 72 du code des collectivités territoriales. Si le premier se focalise sur la gestion des ressources naturelles, les seconds (les articles 71 et 72) déterminent le rôle des élus locaux dans la gestion de leurs environnements. Ceux qui contestent cependant l'adoption des conventions ne s'attaquent directement à la légalité de celles-ci mais plutôt à certaines dispositions qui caractérisent leur adoption : la pratique qui consiste pour les préfets, les maires et les services techniques d'initier ou de signer les documents des conventions en lieu et place des usagers des ressources. A ce propos, Djiré, (2003 : 19) note ce qui suit : « *Une convention locale est un engagement entre groupes sociaux acceptant selon des modalités propres de se soumettre à des règles de conduite. La commune en tant qu'entité n'est pas partie prenante au respect desdites prescriptions* ». Une disposition qui serait aussi valable pour les villages qui, n'étant point une collectivité décentralisée, ne possèdent alors pas de personnalité juridique ne peut contracter, ni ester en justice. Du coup, ils ne peuvent édicter une réglementation s'imposant à tous, notamment aux intervenants extérieurs. Ce débat juridique est certes important pour l'adoption des conventions locales, il occulte cependant le contexte sociopolitique, environnemental et historique dans lequel, les conventions locales sont adoptées. Or, ce sont ces éléments qui déterminent l'avenir des conventions locales, notamment en ce qui concerne leur fonctionnement.

Le second élément de discussion porte sur l'appropriation technicoéconomique des conventions locales. A ce niveau, il ressort de nombreux écrits (notamment les rapports produits par des ONG et des services techniques) que les approches dites

⁴ Il dispose que « Toute personne a droit à un environnement sain. La protection, la défense de l'environnement et la promotion de la qualité de vie sont un devoir pour tous et pour l'Etat ».

⁵ si le premier souligne que « les conseillers des communautés de base mettent tout en œuvre pour éveiller, susciter l'initiative des populations et favoriser l'action conjuguée de ces dernières et des pouvoirs publics », le second, quant à lui est relatif au droit qu'ont ces conseillers de formuler des propositions sur toutes mesures qu'ils entendent mettre en œuvre par la mairie, et sur l'obligation qu'à cette dernière de les consulter sur certains sujets, notamment en matière de gestion foncière et de ressources naturelles.

« participatives » adoptées lors de la mise en œuvre des conventions et les paquets de techniques offerts aux usagers des ressources sont à la base des succès obtenus dans les différentes zones d'intervention. Or, nos investigations révèlent que ce sont effectivement ces deux dimensions qui sont largement critiquées par les usagers des ressources considérés comme les bénéficiaires des projets. Pour le premier, il ressort des enquêtes que la démarche adoptée par les services techniques et les ONG n'a concerné que les leaders pays dont la plupart ne sont plus en activité, ce qui exclut la majorité des personnes usagers des ressources. De même, le caractère trop sophistiqué de paquets de techniques proposer aux usagers des ressources n'a pas permis à beaucoup d'entre eux de les maîtriser dont la majorité sont des analphabètes.

Conclusion

Loin d'analyser tous les aspects liés au développement rural, la présente étude a tout de même permis de jeter un regard sur une des problématiques de cohabitation entre éleveurs et agriculteurs autour des ressources naturelles. Il ressort ainsi de l'analyse des données que le foncier de la zone Office du Niger se caractérise par un enchevêtrement des ressources et des systèmes de production. Ainsi, c'est la non prise en compte des intérêts des uns et des autres qui sont à la base de multiples conflits qui ne cessent de se produire entre les différents usagers des ressources. Ce qui a nécessité l'adoption d'un minimum de normes d'accès et de gestion des ressources. Cependant, les difficultés liées au contexte local (les jeux politiques, l'histoire de la zone, les caractéristiques de l'environnement, les difficultés financières, l'analphabétisme, etc.) ont eu raison sur le fonctionnement et la réussite des différentes conventions adoptées. Ce qui amène à repenser désormais leur adoption. Alors, si la question juridique a longtemps attiré l'attention sur l'adoption des dites conventions, il convient aussi de prendre en compte certains éléments nécessaires pour la réussite de telle initiative : la dimension environnementale, l'histoire et le contexte politique local, la question juridique et celle du partenariat.

Références bibliographiques

- Abdel Kader DICKO, (2002). « *Les conventions locales dans la gestion des ressources naturelles au Mali : cadre de référence pour l'exercice des compétences des acteurs de la décentralisation* », MATCL, GTZ, ded. Programme d'appui aux collectivités locales au Mali, (rapport d'étude), 44 p
- Amel Benkahla, Peter Hochet et al, (2013). « *Gérer ensemble les ressources naturelles du territoire : Guide méthodologique pour promouvoir et consolider une gestion négociée des ressources naturelles en Afrique de l'Ouest* », Programme Negos-GRN - Mali, Sénégal, Burkina Faso, Gret, 75 p
- BA. H.A, DAGET J.1984, « *L'empire Peul du Macina (1818-1853)* », les nouvelles éditions Africaines (édition de Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales), Abidjan (Côte d'Ivoire), 306 p

- BAGAYOKO, S. 1986, « *Rapports sociaux et modes d'occupation de l'espace agro-pastoral dans la boucle du Niger (Mali)* », OSTOM-Mali, fonds documentaire N°28219, 62-78 p
- BELIME, E. 1920, « *Les irrigations du Niger : études et projets* », éditeur-Emile LAROSE, (Gouvernement général de l'Afrique Occidentale Française), Paris, Cote N° ONAO 247, 278 p
- BOURGEOIS A, 1999, « *Horizon nomades en Afrique Sahélienne : société, développement et démocratie* », Paris, KARTHALA. 487 p
- BOUTRAIS, J ; PAMARD, CH, B. 1994, « *Dynamiques des systèmes agraires ; à la croisée des parcours : pasteurs, éleveurs, cultivateurs* », ORSTOM, Paris, 340 p
- BRONDEAU Florence. 2003, « *La gestion des ressources agropastorales face au développement des périmètres irrigués de l'Office du Niger* », Actes de colloque International Umr-Serget, 25-27 février 2003-France, 64 p
- Clarisse Umutoni, 2014. « *Rapport sur les conventions locales Participation communautaire dans la gestion décentralisée des ressources naturelles : Etude de cas des systèmes mixtes agriculture-élevage dans la zone Soudano-Sahélienne de l'Afrique de l'Ouest* », International Institute of Tropical Agriculture (IITA), www.africa-rising.net, 51 p
- CHAUVEAU Jean.Pièrre/LAVIGNE-DELVILLE P., 1998 « *Quelles politiques foncières intermédiaires en Afrique francophone ?* », in Philippe Lavigne Delville « *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?* », Réconcilier pratiques, légitimités légalité, Paris, Karthala, 473 p
- COULIBALY Cheybane. 1997, « *Politiques agricoles et stratégies paysannes au Mali (1910-1985), le règne des mythes à l'Office du Niger* », édition les Cauris d'Or Bamako-Mali, Collection Histoire rurale, P : 196
- DIAWARA, Adama. 2012. « *pastoralisme et dynamiques politiques locales dans le delta intérieur du Niger, au Mali : la gestion du foncier pastoral et les enjeux de pouvoir en contexte de décentralisation dans la commune d'urube duude* », ISFRA-Bamako-mali, 380 p
- IIED, 2003. « *Les conventions locales au Sahel : un outil de co-gouvernance en gestion des ressources naturelles* », iied, réussir la décentralisation, 24 P
- MENNERAT Jean. 1950, « *Transhumance et projet d'aménagement du Delta central Nigérien, Office du Niger Ségou* », dossier d'archives n°399/6, 66 P
- Moussa Djiré, 2002. « *Les conventions locales au Mali : une grande nebulose juridique et un pragmatisme en GR* », IIED, 18 P
- SCHREYGER, E. 1984, « *L'Office du Niger au Mali, 1932-1982, la problématique d'une grande entreprise agricole dans la zone du Sahel* », Steiner, l'Harmattan, 386 P
- OLIVIER de Sardan. JP., 2008, « *La rigueur du qualitatif ; les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique* », Paris, ACADEMIA BRUYLANT, 380 P
- OLIVIER et Catherine BARRIERE, 1995, « *Le foncier Environnement : pour une gestion viable des ressources renouvelables au sahel* », Approche interdisciplinaire dans le Delta intérieur du Niger (Mali), ORSTOM-CNRS, programme Environnement, Ministère Française de coopération, Ministère de l'Environnement, 458 P