



République du Mali

Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement (MEA)
Ministère de l'Economie et des Finances (MEF)

Nations Unies

Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)
Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE)

Projet Initiative Pauvreté et Environnement (IPE) – Mali

**Etude sur l'intégration de la dimension environnementale dans le
développement local au Mali**

Résumé

Rapport Provisoire rédigé par :
Macki TALL

Mamadou Madiyou HAIDARA

Aly FOFANA

Novembre 2008

SIGLES ET ABREVIATION

ANICT : Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales
 CCL : Cellule des Combustibles Ligneux
 CCN : Centre de Conseil National
 CSCRP: Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté
 CSLP: Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
 DRCN : Direction Régionale de la Conservation de la Nature
 FICT : Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales
 GDRN : Gestion Durable des Ressources Naturelles
 GRN : Gestion des Ressources Naturelles
 IPE : Initiative Pauvreté et Environnement
 MARP : Méthode Active de Recherche Participative
 MDRI : Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles
 ONG : Organisation Non Gouvernementale
 PA : Plan d'Action
 PACRM : Projet d'Appui aux Communes Rurales de Mopti
 PAFOMA : Programme d'Appui à la Foresterie du Mali
 PAGDIF : Plan d'Aménagement et de Gestion des Domaines d'Intervention en Forêt
 PAGES : Plan d'Aménagement Simplifié
 PAL : Programmes d'Action Locaux
 PAN : Programmes d'Action Nationaux
 PAR : Programmes d'Action régionaux
 PCAE : Programme Communal d'Action Environnementale
 PD-CARPPE : Plans de Développement pour la Croissance Agricole, la Réduction de Pauvreté et la Protection de l'Environnement
 PDSEC : Programme de Développement Social, Economique et Culturel
 PEDASB : Projet Energie Domestique et Accès aux Services de Base PNAE/PAN-CID
 PFRS : Projet Forestier de la Région de Sikasso
 PGDF : Projet de Gestion Durable des Forêts
 UGF : Unité de Gestion Forestière
 PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement
 PRECAGED : Programme de Renforcement des Capacités nationales pour une gestion Stratégique du Développement
 PRODEC : Programme Décennal de Développement de l'Education
 PRODESS : Programme Décennal de Développement Socio - Sanitaire
 SAT: Schéma d'Aménagement du Territoire
 SDA: Schéma Directeur d'Aménagement
 SED: Stratégie Energie Domestique
 SED : Stratégie Energie Domestique
 SRGB: Structure Rurale de Gestion du Bois
 STP/CIGQE: Secrétariat Technique Permanent du Cadre Institutionnel de la Gestion des Questions environnementales

I. INTRODUCTION

Depuis de nombreuses années, la République du Mali a opté pour un développement durable et la réduction de la pauvreté. Ainsi, en janvier 1994, lors du renouveau de la planification à Ségou, il a été entre autres retenu, d'accorder une place essentielle à la dimension environnementale dans la planification du développement.

Aussi les différents programmes nationaux (PAN), régionaux (PAR) et locaux (PAL) issus d'un long processus participatif et itératif impliquant un grand nombre de structures et d'acteurs, tant au niveau national que régional et local donnent une place de choix à la dimension environnementale.

L'objectif final de tous ces programmes est de contribuer à la résolution des problèmes environnementaux majeurs identifiés et de mettre en place les mécanismes nécessaires à une gestion concertée des ressources de l'environnement. Ils sont la traduction des objectifs et axes stratégiques de la politique nationale de protection de l'environnement qui constitue un cadre d'orientation et de cohérence à l'intérieur duquel les différents acteurs impliqués dans la gestion de l'environnement devront s'inscrire obligatoirement.

Malgré ces nombreuses initiatives, il apparaît clairement que l'intégration de la dimension environnementale dans les plans et programmes de développement local est faible et reste toujours une préoccupation. Donc, la présente étude commanditée par le Projet Initiative Pauvreté et Environnement (IPE) Mali se justifie incontestable. En effet, il apparaît clairement la nécessité de mettre en exergue le lien entre pauvreté et environnement dans le contexte de la décentralisation qui est désormais une réalité.

L'objectif général de la présente étude est de faire une analyse de l'intégration de la dimension environnementale dans les plans et programmes de développement régional et local et particulièrement les PDSEC (Programme de Développement Social, Economique et Culturel). L'étude doit aboutir sur des recommandations pertinentes et opérationnelles pour une meilleure prise en compte de l'environnement dans les processus de développement local.

II. LIEN ENTRE PAUVRETE ET ENVIRONNEMENT :

2.1. Rappel de concepts clé

Dans le cadre de la présente étude, nous entendons par environnement, **le milieu dans lequel l'individu évolue, ce milieu incluant l'air, l'eau, le sol, leurs interfaces, les ressources naturelles, la faune, la flore, les**

champignons, les microbes et les êtres humains, les écosystèmes, les oiseaux et la biosphère.

Quant à la pauvreté, elle recouvre les trois dimensions à savoir :

1. La pauvreté des conditions de vie ou pauvreté de masse qui se traduit par une situation de manque dans les domaines relatifs à l'éducation, la santé, l'emploi, le logement, l'alimentation, etc.
2. La pauvreté monétaire ou de revenu qui exprime une insuffisance de revenus engendrant une consommation insuffisante.
3. La pauvreté de potentialité caractérisée par le manque de capital (accès à la terre, aux équipements, etc.)

2.2. Lien entre pauvreté et environnement :

Dans les zones rurales au Mali, l'hostilité des conditions climatiques (environnement), notamment l'insuffisance de pluie, provoque une baisse des productions agricoles. Les populations, à la recherche de ressources complémentaires pour leur survie, s'adonnent d'avantage à l'exploitation et à la commercialisation des produits forestiers. Cette situation provoque une amplification de la dégradation des ressources forestières, fauniques, halieutiques et pastorales. Ceci entraîne à son tour une diminution de la fertilité des terres agricoles, une perte de biodiversité et une aggravation de la concurrence et des conflits autour des ressources. Les populations s'appauvrissent davantage, l'accès à l'éducation et aux soins de santé de base devient de plus en plus difficile et le cycle pauvreté environnement pauvreté recommence avec l'exploitation abusive des ressources.

La recherche de revenus complémentaires pour la survie conduit aussi bon nombre de ruraux à la migration saisonnière, voire définitive vers les grandes villes. Cette situation contribue très souvent à l'aggravation de la dégradation de l'environnement urbain par la production de déchets liquides et solides résultant d'activités qui ne respectent pas l'environnement, la création de quartiers spontanés et la prolifération d'insectes nuisibles à la santé. La pauvreté urbaine s'accroît avec l'arrivée des migrants qui ont un accès limité aux services sociaux de base tels que santé, assainissement et éducation.

La diminution du nombre de bras valides accroît la pauvreté dans les zones rurales. On assiste alors à une urbanisation des terres agricoles, la surexploitation des forêts avoisinantes pour l'approvisionnement en bois de feu, le déversement des déchets urbains dans les zones rurales périphériques.

III. BILAN DES EXPERIENCES DE LA PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES PLANS ET PROGRAMMES DE DEVELOPPEMENT

Le bilan des expériences a porté sur :

- Les grands programmes de développement ;
- La Planification au niveau national ;
- La Planification au niveau régional ;
- La Planification au niveau cercle ;
- La Planification au niveau des communes ;
- La planification au niveau des communautés ;
- Les projets et programmes de Gestion des ressources naturelles ;
- Le projet de Gestion des Ressources naturelles et Expériences DRCN – Sikasso
- Le Réseau de gestion durable des ressources naturelles en 5ème région (GDRN5) ;
- Les expériences de la DRCN-Mopti en matière GRN ;
- Le Projet de mise en valeur des forêts du cercle de Kita par les organisations paysannes ;
- Le Projet Energie domestique et accès aux services de base en milieu rural (PEDASB) ;
- Le projet de gestion durable des forêts classées autour de Bamako ;
- Le Projet de lutte contre l'ensablement dans les villes du Nord Mali (1986-2001) ;
- Le Projet de gestion durable des forêts en 3ème région.

De l'analyse de ces bilans il ressort que le Mali dispose aux niveaux national, régional et local d'une grande expérience en matière de planification dans des divers domaines, avec des objectifs et des durées précis.

La finalité des programmes d'action est de contribuer à résoudre les problèmes environnementaux majeurs identifiés et de mettre en place les mécanismes nécessaires à une gestion concertée des ressources de l'environnement. Ils sont la traduction des objectifs et axes stratégiques de la politique nationale de protection de l'environnement. Ils constituent un cadre d'orientation et de

cohérence à l'intérieur duquel les différentes actions ayant un lien direct ou indirect avec la gestion de l'environnement devront s'inscrire obligatoirement.

Si la dimension environnementale est prise en compte, elle mérite cependant d'être renforcée, notamment pour éviter des discordances entre, d'une part, les objectifs de la politique de l'environnement, et, d'autre part, les objectifs de développement poursuivis ou les options choisies quant à l'utilisation des ressources disponibles.

L'analyse des différents projets permet de noter les alternatives de gestion des ressources naturelles qui se sont révélées aux populations riveraines à des périodes et contextes différents dans un souci de satisfaire les besoins croissants, tout en préservant les ressources naturelles.

Les expériences de gestion participative relativement réussies des ressources forestières, tiennent des facteurs suivants :

1. La volonté affichée de communautés de protéger la forêt de Kelka,
2. L'implication de tous les intervenants dans un cadre harmonieux de concertation,
3. L'organisation des populations riveraines pour prendre en charge la gestion directe de la forêt,
4. La responsabilisation progressive des populations riveraines au devant du processus,
5. Le soutien des ONG, des Services de la Conservation de la Nature,
6. La prise en compte des intérêts de tous les exploitants dans le plan d'aménagement,
7. L'implication de l'administration pour la reconnaissance légale des accords locaux,
8. L'accompagnement du projet pendant une durée raisonnable et continue (15-20 ans) assorti d'une bonne gouvernance locale,
9. La promotion des activités génératrices de revenus autres que le bois,
10. L'usage d'outils simples et assimilables par les populations,
11. L'introduction et la subvention des énergies de substitution dans les grands centres consommateurs de bois,
12. La formation de formateurs en vue du transfert des compétences,
13. L'élaboration d'outils de communication adaptés aux réalités locales,
14. L'application correcte des textes,
15. l'actualisation régulière des inventaires,
16. La mise en place et la fonctionnalité d'un système de suivi évaluation.

Les forces et faiblesses recensées au niveau des cas de projets réussis sont les suivants :

Points forts :

- La durée de l'expérience (15 ans et plus) ;
- L'information et la sensibilisation (utilisation d'outils appropriés) ;
- La mise en place et l'animation des Cadres de concertation ;
- La Collaboration entre tous les acteurs techniques ;
- La Participation/implication des acteurs locaux (communes) ;
- L'Implication du service de la conservation de la nature ;
- La mise en place d'un fonds de Lutte Contre l'Enselement au niveau de l'ANICT ;
- L'Elaboration par les différents niveaux de leur programme à partir du schéma directeur de lutte contre l'enselement en tenant compte des orientations des comités de pilotage et avec l'appui conseil des services techniques compétents.

Points faibles

- Faiblesse du contrôle forestier ;
- Confusion sur les rôles des différents acteurs ;
- Déséquilibre dans les rôles des acteurs majeurs ;
- Surestimation de l'offre des forêts naturelles et dépassement courant des quotas ;
- Insuffisance de la maîtrise d'œuvre ;
- Absence de système de suivi- évaluation ;
- La composition des SRGB souvent biaisée (domination des leaders peu motivés et non professionnels) ;
- Absence de cadre de concertation.

IV. ANALYSE DES PDSEC DE LA ZONE D'INTERVENTION DE L'IPE

De l'analyse des PDSEC des cinq communes de la zone d'intervention de l'IPE, il ressort que hormis Gao et Oualia où les budgets sont respectivement de 63, 15 % et 25, 11% du budget total de la commune, la part allouée à l'environnement est insignifiante.

La forte prise en compte de l'environnement dans le PDSEC de la commune de Gao s'explique notamment par l'appui technique et financier important des projets de Lutte contre l'enselement et la biodiversité du Gourma d'une part, mais aussi la forte implication des services de la conservation de la nature. Plus précisément, les éléments suivants justifient cette situation de la commune de Gao

Concernant Oualia, l'environnement de la commune fait l'objet de la destruction quotidienne par la coupe abusive des forêts et rôneraies de la zone. Ce qui constitue aujourd'hui un des facteurs de dégradation du paysage végétatif et faunique. La commune a pris conscience de cet état de fait et surtout de l'apport financier qu'une bonne conservation des rôneraies pourrait lui apporter

à travers leur quote part des taxes d'exploitation enregistrées par le service de la conservation de la nature.

Il est à noter aussi que le jumelage de Oualia avec une commune italienne et son appartenance au Réseau des Appuis au plan de communes solidaires d'Italie sont des facteurs catalyseurs pour la prise en compte de l'environnement dans son PDESC. Selon le maire de Oualia, tous les villages de la commune reboisent de 0,5 à 1 ha par an. Il faut également noter que la commune bénéficie de l'appui de 11 structures d'appui opérant dans différents domaines dont l'environnement.

Certaines communes investissent peu ou rien du tout dans l'environnement parce qu'elles estiment qu'elles n'ont pas de problèmes majeurs d'environnement comme c'est le cas des communes de Koulou, Madina, Andraboucane. Pour le chef de service de Ménaka, les populations d'Andraboukane résument les problèmes environnementaux de leur commune à des difficultés d'assainissement et de déchets plastiques.

Il est à signaler aussi que même si les communes sont conscientes de l'état de dégradation de leur environnement, certains élus, dans le souci d'être réélus préfèrent plutôt investir dans les infrastructures socio économiques directement appréciables par les communautés.

On note aussi que si la plupart des communes ont bénéficié de plans d'appui avec le concours des CCC, leur mise en œuvre reste à désirer. Les rares thèmes dispensés en environnement sont très vagues. Le seul thème de formation dispensé dans les communes de Sankarani et Bolo fouta et qui portait sur l'information et sensibilisation sur la gestion durable des ressources naturelles n'a réuni que 8 participants en tout à raison de 4 par commune. Cet état de fait s'explique en partie par la rareté des prestataires ayant la capacité d'intervention en environnement et une faible implication des services techniques de la conservation de la nature.

On relève également que la faible capacité des élus à prendre en compte l'environnement, le faible équipement des services techniques, l'incivisme des populations, l'insuffisance des partenaires techniques et financiers dans le domaine de l'environnement constituent les des contraintes majeures dans les PDESC.

Malgré ces contraintes, il existe des atouts, notamment l'amorce d'une prise de conscience au niveau de la base sur l'importance de l'environnement, la diversité floristique, la création de marché de bois qui est une alternative à l'utilisation abusive de la forêt, la présence de conventions locales et l'existence de forêts classées et l'abondance de ressources dans certains endroits.

V. PROPOSITION D'UNE METHODOLOGIE POUR LA PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA PAUVRETE DANS LES PDSEC.

Sur la base de l'analyse de différentes méthodologies, l'étude propose les étapes suivantes:

- Etape 1** : Information et sensibilisation des populations par les élus,
- Etape 2** : Diagnostic technique ou externe,
- Etape 3** : Diagnostic participatif ou diagnostic conjoint,
- Etape 4** : Elaboration du schéma global concerté d'aménagement du territoire,
- Etape 5** : Elaboration du plan de développement local,
- Etape 6** : Restitution/validation du plan de développement local aux différents niveaux,
- Etape 7** : Adoption du plan de développement local par l'organe délibérant,
- Etape 8** : Mise en œuvre / exécution du plan de développement local,
- Etape 9** : Suivi-évaluation des actions de développement et du plan.

Au niveau de chaque étape, l'étude a la spécificité de mettre en exergue comment l'environnement doit être pris en compte.

VI. RECOMMANDATIONS

Sur la base des expériences vécues, l'étude recommande :

- L'identification et la valorisation des ressources naturelles potentielles des collectivités ;
- Amélioration du contrôle forestier afin de permettre la vérification systématique de la légalité des titres émis (source, quota) ainsi que la conformité et les modes des prélèvements eu égard aux techniques développées et aux normes convenues ;
- La mise en place un mécanisme efficace de suivi évaluation des activités ;
- L'information et la sensibilisation des populations des grandes villes sur les énergies de substitution et les technologies de leur exploitation ;
- La prise en compte des savoirs faire locaux et a nécessaire implication des populations locales dans le dispositif de suivi évaluation ;
- L'accélération du transfert de compétences en matière de ressources naturelles.

Les recommandations spécifiques à l'endroit de l'IPE sont définies ci-dessous.

VII. CE QUE L'IPE POURRAIT FAIRE DANS SA ZONE D'INTERVENTION

Ce que IPE peut faire	Partenaires
Niveau National	
1. Capitaliser les expériences GRN et lutte contre la pauvreté	
1.1. Capitaliser les expériences réussies d'intégration de GRN dans les planifications de développement	DNCN
1.2. Constituer des centres de ressources (documentation, films etc.) aux niveaux national et régional.	DNCN
1.3. élaborer et mettre en œuvre une stratégie de communication	DNCN
2. Faciliter l'accès des collectivités à un fonds pour les actions environnementales	
2.1. Initier la création d'un fonds d'appui à l'environnement	DNCN partenaires
2.2. impliquer d'autres partenaires techniques et financiers à l'opérationnalisation du fonds d'appui	DNCN partenaires
2.3. Définir les critères de gestion de ce fonds	DNCN partenaires
2.4. Expérimenter l'utilisation de ce fonds dans des communes-test	DNCN partenaires
2.5. Réaliser une étude filière des produits GRN ;	DNCN
Niveau des collectivités	
1. Appuyer les communes à identifier leurs potentialités en GRN	
1.1. Appuyer l'élaboration des schémas d'aménagement des territoires communaux.	
1.2. Entreprendre une étude filière des principaux produits (forêt, faune, pêche, carrières de sable, moellons, argile etc.)	-SCN-Collectivités
1.3. Valoriser les produits rentables pour la commune	-SCN-Collectivités
1.4. Elaborer des conventions locales pour la gestion de l'environnement	-SCN-Collectivités
1.5. Appuyer la diversification des activités génératrices de revenus par la promotion des produits GRN, notamment les carrières et les ligneux	-SCN-Collectivités-SCN
2. Appuyer l'élaboration des PCAE de la zone d'intervention de l' ;	
2.1. Elaborer des outils de sensibilisation mettant en exergue le rôle de l'environnement dans les PDSEC.	
2.2. Appuyer les services techniques à la définition des normes techniques.	
2.3. Aider à l'élaboration de fiches techniques pour opérationnaliser le PCAE ;	-SCN-Collectivités
2.4. Appuyer l'intégration des éléments du PCAE dans le PDESC ;	-SCN-Collectivités
3. Renforcer les capacités des collectivités	
3.1. concevoir des modules de formations spécifiques à l'environnement	-SCN-Collectivités
3.2. Appuyer les actions de formation	-SCN-Collectivités
4. Mettre en place un mécanisme efficace de suivi évaluation des activités ;	-SCN-Collectivités
4.1. Suivre et évaluer l'état des ressources	-SCN-Collectivités

CONCLUSION :

L'intégration de l'environnement, dans les plans et programmes de développement peut se définir comme la détermination des liens entre pauvreté et environnement dans les processus et documents de planification locale tels que les PDSEC. Elle requiert la mise en évidence des liens entre pauvreté et environnement y compris les aspects liés aux changements climatiques, et l'identification de politiques et programmes pour une meilleure gestion de l'environnement en faveur des plus démunis. Elle permet de tenir compte du rôle fondamental de la gestion durable de l'environnement pour l'amélioration des conditions de vie, de la sécurité économique et des possibilités de revenus pour les populations pauvres.

Suite à cette étude, s'il ressort que de nombreux projets et programmes ont été initiés en vue de prendre en compte l'environnement dans les plans et programmes de développement, il apparaît clairement que celle-ci demeure encore très timide. Cette faible prise en compte de l'environnement dans le développement s'explique essentiellement par la mauvaise compréhension de l'importance des ressources environnementales dans le développement, l'insuffisance de compétences techniques, le besoin de résultats immédiats des élus et la non effectivité du transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales en matière de gestion des ressources environnementales.

Pour une meilleure prise en compte de la dimension environnementale dans les plans et programmes de développement des collectivités territoriales il faut un renforcement des capacités de tous les acteurs, une participation effective de populations au développement et le transfert effectif de compétences et des ressources en matière de gestion des ressources naturelles.

A cet effet, la mise en œuvre de la méthodologie, des recommandations et propositions issues de la présente étude est le gage d'un développement durable et la réduction de la pauvreté.