

## **Les pistes de prise en compte de l'environnement au sein du Ministère de l'Économie et des Finances : Étude de cas au Mali**

Niarga KEITA, Inspecteur du Trésor, Agence Comptable Centrale du Trésor (ACCT), Bamako (Mali)

### **Résumé :**

Une chose est désormais certaine : les forêts et autres ressources naturelles nous fournissent des éco services vitaux. Aussi, la prise de conscience des dangers que représentent les actions humaines mal maîtrisées, et aux conséquences incommensurables sur les activités humaines, la santé ou le milieu naturel, devient universelle.

Comme par enchantement, les grands du monde sont de plus en plus empêtrés dans les problèmes de changements climatiques. Bref, avec le protocole de Kyoto, un véritable marché est entrain de se mettre en place autour du carbone « piégé » dans les arbres, dans d'autres formes de végétation, voire dans les sols et qui règle le climat de la terre. Cet état de fait créé par le Protocole de Kyoto fera sûrement bientôt de cet élément un produit de base économique.

Aussi, avec l'écotourisme, il s'ensuit l'émergence de nouveaux secteurs (les loisirs de plein air notamment...) ainsi que l'entrée en jeu de nouveaux acteurs dans les secteurs économiques traditionnels. Toute chose qui ne laisse indifférent le Ministère de l'Économie et des Finances, département au cœur de toute initiative tendant à assurer la création ou la mobilisation de la richesse, mais aussi l'amélioration des agrégats macroéconomiques du pays à court, moyen et long terme.

Eu égard aux enjeux économiques et sociaux des biens et services environnementaux (un cadre de vie humaine, animale et végétale sain, l'accès à la propriété foncière, la recherche d'une meilleure qualité de l'alimentation, l'adoption de normes de qualité par les entreprises, l'obtention de labels pour des produits, etc.), la prise en compte des préoccupations environnementales par le Ministère en charge de l'Économie et des Finances, paraît évidente de nos jours et interpelle différents groupes d'intérêt aux niveaux national, régional et local.

En effet, cette prise de conscience éco-citoyenne concerne aujourd'hui l'ensemble du corps social des pays industriels et pénètre progressivement les sociétés des pays en développement par la sensibilisation, les actions de formation et de renforcement des capacités techniques des décideurs économiques en particulier.

C'est en cela que nos États seront à même de satisfaire les besoins fondamentaux, améliorer le niveau de vie pour tous, mieux protéger et gérer leurs écosystèmes et assurer un avenir plus sain et plus prospère pour les générations futures.

### **1- Contexte et enjeu international :**

Longtemps, de nombreux pays ont eu tendance à considérer séparément les facteurs économiques, sociaux et environnementaux, que ce soit au niveau de l'élaboration des politiques, de la planification ou la gestion. Cela influence l'action de tous les éléments de la société, entre autres les pouvoirs publics, l'industrie et les particuliers, et a des effets importants sur l'efficacité et la durabilité du développement. Un ajustement, voire une restructuration fondamentale, de cette approche en fonction des conditions propres à chaque pays est nécessaire si l'on veut que les considérations relatives à l'environnement et au développement soient au centre des décisions économiques et politiques, et pleinement intégrées.

Comme pour faire face à ces enjeux croissants ces dernières années, certains gouvernements ont commencé à modifier considérablement leurs structures institutionnelles afin que dans les décisions concernant les divers secteurs (économie, affaires sociales, budget, énergie, agriculture, transports, commerce, etc.), il soit tenu compte plus systématiquement de l'environnement et des incidences que ces décisions peuvent avoir sur ce secteur particulier.

Aussi, avec la percée du grand courant de pensée en faveur de l'économie de l'environnement et du développement durable, les grands forums internationaux (Rio en 1992, Johannesburg en 2002, Protocole de Kyoto entré en vigueur le 16 février 2005, etc.) ont placé l'environnement comme pièce maîtresse des questions de développement sur tous les plans.

L'environnement qui était valorisé pour uniquement tirer des ressources nécessaires au fonctionnement des différents États demande à être également préservé et géré de façon durable, car c'est un bien commun qui doit profiter à l'ensemble de la population et partant à l'humanité entière. De ce fait, Il s'agit désormais de concilier les impératifs de croissance et ceux liés à la préservation des écosystèmes.

Face à ce rôle grandissant des enjeux environnementaux, le Ministère en charge de l'Économie, des finances ne sera plus seulement passif mais il est appelé à jouer un rôle plus actif face aux valeurs économiques des biens et services environnementaux, mais aussi eu égard aux variantes économiques que prennent les différents protocoles signés.

Le rôle du ministère en charge de l'Économie et des Finances est déterminant pour stimuler la croissance économique à travers quelques exemples relatifs à la valorisation des ressources naturelles, de leurs liens avec les activités humaines et des conséquences qui en découlent sur l'environnement et les populations:

Au niveau **macroéconomique**, il n'est ni possible ni souhaitable de fixer une valeur économique à toutes les valeurs environnementales, dont un grand nombre sont culturelles, spirituelles ou esthétiques. Toutefois, les stocks de ressources naturelles doivent être traités comme un capital naturel et le coût réel de leur épuisement devrait être comptabilisé dans les bilans de la société. Il faut développer des approches comme la comptabilisation des ressources naturelles.

Au niveau **microéconomique**, les décisions arrêtées dans le contexte de projets doivent prendre en compte pleinement les coûts environnementaux externes qui en découlent, par exemple le traitement d'eaux polluées que doivent supporter les utilisateurs en aval. Les responsables de la planification ont besoin d'outils qui leur permettront de mesurer la valeur de l'environnement en termes économiques et de reconnaître les valeurs environnementales dans les décisions économiques. On peut recourir à des outils comme l'analyse coût avantage. À ce titre, les exemples ci-après confortent cette idée.

En matière d'Environnement, de Transports, et Santé, il est loisible de constater que ces domaines jouent aujourd'hui un rôle important dans le développement économique et social des pays.

Cependant, bien que le ministère en charge de l'Économie et des Finances tire des ressources non négligeables de ces secteurs, force est de constater que les modes de transport actuels dans les PED ne sont pas viables et ont des incidences très néfastes sur l'environnement et la santé (pollution de l'air, du sol et de l'eau, accidents et bruit, émissions de gaz à effet de serre et dégradation des forêts...), compte tenu du fait que les avantages potentiels de transports viables n'ont pas été suffisamment étudiés.

Il en est de même pour l'exploitation d'une ressource minière, ainsi que de toutes ressources naturelles.

Ces aspects évoqués ci-dessus ne sont pris en compte réellement que si les politiques, plans et stratégies mis en œuvre au niveau étatique requièrent l'adhésion des différents segments de la société et acteurs du développement dans le processus décisionnel.

## **2- Acteurs nationaux :**

La nature et la complexité des actions à entreprendre en matière de restauration/conservation des ressources de l'environnement exigent l'implication et la mobilisation d'acteurs aux différents niveaux (national, régional et local). Ceux-ci peuvent être regroupés en cinq grandes catégories dans le contexte malien. Il s'agit des :

- **acteurs publics**, à savoir l'État qui doit garantir les conditions de mise en œuvre et de contrôle de la politique nationale de protection de l'environnement et les collectivités décentralisées ;
- **acteurs non gouvernementaux** (populations, société civile, dont les groupements d'intérêts économiques (GIE), mouvements associatifs et O.N.G. nationales) ;
- **le secteur privé**, qui fournit des prestations de services ;
- la **communauté scientifique** (universités, Instituts de recherche, Écoles, etc.) ;
- **partenaires au développement**, avec lesquels l'État et les acteurs non gouvernementaux signent des conventions de financement.

Le caractère transversal de la gestion de l'environnement implique une recherche permanente de synergie, de cohérence et la mise en place de cadres de concertation et d'harmonisation des approches et méthodes d'intervention aux différents niveaux et entre les acteurs.

### **a. Acteurs publics**

L'État, à travers ses institutions et structures politiques, administratives et techniques, doit garantir les conditions de mise en œuvre et de contrôle de la politique nationale de protection de l'environnement. Pour la mise en œuvre proprement dite, il sera appuyé par des acteurs publics, auxquels il pourra déléguer certains de ses pouvoirs.

Les collectivités territoriales décentralisées auront un rôle important à jouer, en raison du transfert d'un certain nombre de compétences dans la gestion, l'aménagement, la conservation et la sauvegarde de l'équilibre écologique de leurs territoires. Elles ont, en outre, l'autorité en matière de mise en œuvre des activités de développement économique, social et culturel d'intérêt régional et local. À ce titre, elles doivent non seulement participer à la définition et à la mise en œuvre des politiques, mais aussi des stratégies et programmes d'action correspondants.

### **b. Acteurs non gouvernementaux**

La mise en œuvre des programmes d'action élaborés en concertation avec les populations et la société civile repose en grande partie sur la mobilisation et l'implication des acteurs non gouvernementaux et de la société civile, parmi lesquels on peut distinguer les individus et associations et les O.N.G. nationales, les Groupements d'Intérêt Économique (GIE).

- *Individus et mouvements associatifs :*

La société civile, représentée par les individus et les associations (organisations paysannes, organisations socioprofessionnelles, GIE, etc.) a un rôle très important à jouer dans la protection de l'environnement au niveau local. Ces acteurs, qui utilisent et/ou protègent les ressources de l'environnement, développent des stratégies individuelles ou collectives qui obéissent à des logiques familiales, villageoises ou collectives. Celles-ci doivent être menées dans le respect de l'intérêt général et en conformité avec la politique nationale de protection de l'environnement, les lois et la réglementation en vigueur. Sur ce plan, les femmes ont un rôle important dans la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles.

- *O.N.G. nationales :*

Ces O.N.G. ont, comme la société civile, un rôle très important à jouer. Selon leurs domaines d'intervention, elles permettront d'appuyer les initiatives locales ou la mise en œuvre de certains aspects des programmes élaborés pour la protection et la bonne gestion de l'environnement que les individus et mouvements associatifs ne peuvent assumer seuls. Elles ont en effet pour vocation de participer à l'appui du monde rural et urbain.

### **c. Secteur privé**

Il fait des prestations de service qui contribuent efficacement à la croissance économique et la satisfaction des besoins des populations. Cependant, ses activités doivent être menées dans une perspective ne visant non pas seulement le gain, mais aussi la préservation de l'environnement.

### **d. Milieux scolaires et universitaires**

En raison de leur nature particulière, les milieux scolaires et universitaires ont également un rôle essentiel à jouer en la matière en tant que vecteurs de savoir et de savoir-faire à travers la vulgarisation des bonnes pratiques et la formation des élites intellectuelles, futurs décideurs et relèves de demain.

### **e. Partenaires au développement**

Compte tenu de l'ampleur des besoins en matière de protection et gestion de l'environnement, et du fait de la faiblesse des capacités financières au niveau national (État, Collectivités décentralisées, populations, O.N.G. nationales, etc.), il apparaît évident que les partenaires au développement (bailleurs de fonds, agences de coopération bi-ou multilatéraux, O.N.G. internationales, etc.) continueront à être fortement sollicités. En effet, leur apport financier et technique est et restera à court et moyen terme toujours nécessaire pour appuyer les stratégies, plans, programmes et politiques.

Cependant, si tous les acteurs sus-cités ont un rôle déterminant à jouer sur les questions environnementales, ceux-ci le font dans un cadre organisationnel précis ou processus de prise de décision.

## **3- Processus de prise de décision :**

Il est ici question de savoir si tous les groupes d'intérêt d'un pays prennent part de façon représentative à l'ensemble des décisions prises au niveau national, régional ou local ; et comment ces décisions sont mises en œuvre.

Face à la fragmentation croissante de la société, à la multiplicité des sphères décisionnelles, à l'imprévisibilité de l'avenir et au rôle que souhaitent jouer les différents acteurs économiques et sociaux dans la conduite de l'action publique, il y a lieu de repenser en profondeur le processus de prise de décision.

Une démarche durable implique la mobilisation de l'ensemble des acteurs nationaux. De ce fait, l'autorité politique nationale ou locale ne peut plus être seule aujourd'hui à décider d'un projet commun à long terme, ni à conduire la mise en œuvre des actions qui en découlent, phase par phase, programme par programme.

Il convient donc de construire des partenariats, d'inventer une maîtrise d'ouvrage partagée, des coordinations d'un type nouveau, en somme de nouveaux modes de gouvernance. Le Mali et le Congo en particulier, n'échappent pas à cette donne.

L'implication, ou la participation active aux processus de prise de décisions de tous les acteurs concernés dans différents secteurs, est l'un des éléments essentiels de la gouvernance – c'est-à-dire des moyens d'interaction entre les collectivités locales et leurs administrés.

Un des aspects de cette implication consiste à s'assurer la participation de tous les secteurs de la société, et pas seulement des élites, à la vie de la cité.

Cependant, le processus décisionnel n'obéit pas à cette logique pour plusieurs raisons, on peut relever entre autres au Mali :

➤ **Le changement de la nature du régime politique :**

Le changement politique intervenu en Mars 1991 a marqué un tournant important dans l'histoire politique et administrative du Mali. Il a permis l'instauration d'un régime démocratique et le renforcement du processus de décentralisation et a induit à la base d'importantes réformes économiques et institutionnelles pour une meilleure implication et une participation effective des différents acteurs (État, Élus nationaux et locaux, populations, société civile, etc.) dans toutes les activités de développement du pays.

Dans ce contexte marqué par la décentralisation, le processus décisionnel implique à la fois l'État qui, outre ses fonctions régaliennes (sécurité, défense, justice, diplomatie, etc.) assure ses pouvoirs traditionnels de tutelle, les collectivités locales (703 communes dont la tutelle est assurée par le Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités locales), les élus nationaux, les milieux associatifs et organisations professionnelles qui œuvrent sur le terrain. Ainsi, l'État a transféré un certain nombre de compétences aux collectivités territoriales à savoir :

- à court terme: Éducation, Santé, Hydraulique ;
- à moyen ou long terme: les Domaines, affaires foncières et gestion des ressources naturelles (GRN).

➤ **Adoption de nombreux programmes sectoriels :**

À titre d'illustration, on peut noter l'élaboration d'un certain nombre de programmes d'action pour atteindre les objectifs globaux et spécifiques de la nouvelle Politique de protection de l'environnement au Mali. Il s'agit entre autres : les programmes d'Action nationaux (PAN), les Programmes d'action régionaux (PAR) pour chacune des 8 régions et le District de Bamako, et les Programmes d'action locaux (PAL). Ces programmes sont le fruit de nombreuses concertations entre les institutions et les acteurs concernés tant au niveau national que régional et local (services techniques, autorités administratives et collectivités décentralisées, représentants de la société civile, populations, O.N.G., partenaires au développement).

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. Ces mécanismes 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.

Leur mise en œuvre ne relève pas du seul Ministère chargé de l'environnement, mais de l'ensemble des départements dont les missions portent sur un ou plusieurs des programmes retenus et des autres partenaires actifs dans le domaine de la gestion de l'environnement.

Pour qu'elles puissent aborder simultanément les problèmes sociaux et environnementaux, les collectivités locales doivent être dotées de certaines responsabilités aussi bien à l'égard du développement économique que de la satisfaction des besoins socioculturels fondamentaux de la population. Il est par conséquent important d'élargir le champ des actions locales et de préciser le rôle des collectivités locales dans leur mise en œuvre.

Dans ce processus de prise de décision, on peut noter l'absence du Ministère en charge de l'Économie et des Finances au sein des structures en charge de l'environnement, bien qu'il collecte les ressources relevant de l'exploitation et la mise en valeur des ressources naturelles.

Cependant, deux obstacles majeurs handicapent ce processus de prise de décision: la question des ressources financières et l'insuffisance des ressources humaines au niveau local (qualitativement et quantitativement). De ce fait, un besoin de renforcement des capacités à l'échelle nationale des acteurs nationaux aussi afin qu'ils jouent pleinement leur rôle pour le bien-être collectif est indispensable.

#### **4 - Besoin en renforcement des capacités des acteurs nationaux :**

Dans nos pays africains en général, les questions environnementales ne sont pas prises en compte dans leur dimension soit par méconnaissance des spécificités qui s'y rattachent, soit par l'insuffisance des moyens financiers qui y sont consentis. Plusieurs raisons justifient cet état de fait. En effet, jusqu'à une époque récente, les questions environnementales étaient reléguées au second plan et étaient considérées comme relevant du seul ressort du ministère en charge de l'environnement.

Dans le souci de pérenniser la continuité des actions engagées, un renforcement des capacités pour un transfert du savoir et du savoir-faire par le biais de l'information et de la formation est indispensable au profit des acteurs concernés. Il s'agit notamment des décideurs administratifs et politiques (Autorités publiques gouvernementales, Conseil Économique Social et Culturel, Députés, Maires et Conseillers municipaux, etc.), des Associations et O.N.G., la communauté scientifique (Écoles, Instituts et Universités de formation), experts des bureaux d'études, cadres du secteur public (les Ministères techniques dont le Département en charge de l'Économie et des Finances) et du secteur privé (Chambre de Commerce et d'Industrie, Chambre d'agriculture, Chambre des métiers...).

Ainsi, les besoins en renforcement des capacités peuvent être envisagés dans les domaines spécifiques selon la classification des acteurs nationaux.

- Pour **Acteurs publics** (décideurs administratifs et politiques), il ya un besoin de sensibilisation et d'information pour développer des réflexes de veille sur les questions environnementales et d'évaluation d'impacts. Les administrations techniques ont un besoin de formation et de sensibilisation afin qu'elles soient capables non seulement d'instruire les dossiers en vue de choisir l'option la plus avantageuse pour la gestion durable intra et intergénérationnelle des ressources naturelles et en assurer le suivi (contrôle et inspection), mais aussi pour l'élaboration et la rédaction de la législation et de la réglementation ;
- Acteurs **non gouvernementaux** (O.N.G. et Association) : en tant que relais à la base (population), il y a un besoin de formation et d'information en économie de l'environnement, en négociation, gestion de la propriété foncière ;
- Secteur **privé** (bureaux d'études, Chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture, etc.), il ya lieu de renforcer les capacités afin qu'ils soient capables d'effectuer les évaluations d'impacts environnementaux pour le compte des promoteurs ; ils doivent être capables de faire des analyses, synthèses et des observations pour les dossiers qui leurs sont soumis. Aussi, les promoteurs doivent être à même de connaître le circuit des dossiers pour les introduire et les suivre ;
- **Milieus scolaires et universitaires** (communauté scientifique) : besoin de renforcement des capacités pour démultiplier de façon continue et efficace les actions et bonnes pratiques de gestion durable de l'environnement ;
- **Partenaires au développement** : il y a un besoin d'information et de sensibilisation sur les questions environnementales spécifiques à chaque pays en vue d'un meilleur accompagnement des actions à entreprendre.

Cette perspective de renforcement des capacités constitue, pour nos pays encore moins préoccupés par l'importance, les dangers de non préservation de l'environnement, un moyen d'interpellation, d'éducation et de conscientisation des populations qui subissent les dégradations de la biodiversité. C'est ainsi que dans la nouvelle vision des Plans, Programmes, Stratégies et Politiques sectorielles, ces questions doivent être prises en compte notamment dans les CSLP des différents pays, qui sont des cadres uniques de référence dans lesquels sont fixés les axes prioritaires pour arriver à de véritables Stratégies Nationales de Développement Durable (SNDD).