

CHAPITRE 5

Cadre institutionnel et juridique de gestion de l'activité liée au fleuve Niger

Cheick CISSE, Pierre MORAND

Méthodologie

Pour répondre à cette série de questionnements qui, en réalité, traduit les soucis des utilisateurs du fleuve et des décideurs, le groupe de travail a arrêté un cheminement qui tend à :

- 1°- dégager l'opportunité de l'analyse du cadre juridique et institutionnel pour l'avenir du fleuve Niger ;
- 2°- décrire les cadres juridiques et institutionnels existants ;
- 3°- examiner les contraintes en mettant en évidence les problèmes ;
- 4°- analyser les options en proposant des recommandations.

Cette méthodologie convenue commande le plan de la présente contribution à la question 5.

Introduction

Pourquoi un cadrage juridique et institutionnel pour l'avenir du fleuve Niger ?

À l'échelle internationale, régionale et nationale apparaissent plusieurs niveaux de décision, des intérêts et des enjeux concurrents qui interfèrent ou entrent en compétition sur une ressource partagée.

D'un côté, en effet, la présence de neuf États indépendants prétendant à un accès égal en vertu du droit international à l'utilisation économique, commerciale ou même stratégique du fleuve, produit un contexte politique délicat susceptible d'engendrer des conflits civils ou armés : le droit des États mérite d'être défini.

D'un autre côté, le Mali s'est engagé dans un processus de décentralisation qui confère à chaque collectivité territoriale intéressée des compétences de gestion du fleuve Niger : les droits de ces entités doivent être précisés dans le cadre du droit national.

Par ailleurs, un droit coutumier spécifique a toujours réglementé les utilisations du fleuve Niger par les pêcheurs, agriculteurs, éleveurs ou autres : l'harmonisation des règles juridiques coutumières ou des usages locaux du droit national ou du droit international ne devient-elle pas une nécessité ?

La diversité de la nature des acteurs et la multiplicité des utilisateurs, l'importance des enjeux alimentée par la rareté des ressources et la prise de conscience corrélative de l'intérêt du fleuve Niger pour la mise en œuvre d'objectifs économiques ou même politiques nationaux justifient pleinement le cadrage juridique et institutionnel du fleuve Niger aux fins d'une gestion optimale pérenne d'une ressource rare et partagée au profit des populations riveraines qui aspirent à la paix et à l'intégration régionale.

Si le droit dans les divers aspects déjà apparus devait être revu ou amélioré, quels sont, au demeurant, les cadres juridiques et institutionnels existants ?

Les cadres juridiques et institutionnels existants

Les cadres juridiques et institutionnels existants reposent sur un ensemble de dispositions juridiques et de structures institutionnelles conçues pour gérer des domaines particuliers de l'activité liée au fleuve Niger à l'échelle nationale et internationale.

La gestion du fleuve Niger est donc complexe et encore plus par l'interférence incontournable des coutumes, pratiques et usages des divers utilisateurs.

L'approche de cette mosaïque pourrait commencer par la description, même rapide, des structures institutionnelles qui se voient confier des missions, avant d'aborder les législations tendant à réglementer la gestion des activités principales et/ou connexes liées aux ressources du fleuve.

Les institutions existantes

À l'échelle nationale, on peut retenir certains ministères, leurs services techniques et diverses associations.

Le Ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Eau

Il exerce une tutelle statutaire et de principe sur tout le secteur de l'eau dont il a la charge institutionnelle à travers, principalement, la Direction nationale de l'hydraulique (DNH) qui est chargée de faire l'inventaire et d'évaluer au plan national les ressources hydrauliques, d'étudier, de contrôler, de superviser les travaux de réalisation des ouvrages hydrauliques et de veiller à leur bon état de fonctionnement.

Elle procède à l'évaluation des projets de développement dans le secteur de l'eau et participe à la promotion de la coopération sous-régionale dans le domaine de la gestion des ressources en eau.

Elle suit la gestion hydroécologique du Niger supérieur.

Les Directions régionales et sous-régionales de l'hydraulique et de l'eau (DRHE), qui sont des services déconcentrés sous la coordination et le contrôle de la DNH, ont un rôle d'appui et de conseil auprès des collectivités territoriales en cumulant les fonctions de gestion, de maîtrise d'ouvrage et de contrôle (contrairement aux textes et à l'esprit de la décentralisation).

Il est intéressant de noter qu'un arrêté interministériel n° 2 878/MMEE/MATCL-56 du 04 septembre 2002 crée un organe consultatif et de coordination : le Comité du bassin du Niger supérieur.

Le Comité du bassin du Niger supérieur

Il couvre les portions s'étendant sur les régions de Sikasso, Koulikoro, Ségou et de Mopti avec des sous-comités de cercle et il est chargé de :

- coordonner l'exploitation des ressources du bassin du Niger supérieur avec les différents acteurs bénéficiaires de ces ressources ;
- suivre les programmes d'aménagement et d'exploitation des ressources du bassin ;
- informer les décideurs sur l'incidence de l'exploitation des ressources du bassin en tenant compte de tous les aspects techniques des activités liées au développement (production électrique, migration, navigation, pêche, santé, industrie, tourisme) ;
-

- collaborer avec les structures nationales et sous-régionales directement concernées par la gestion des ressources du bassin ;
- donner des avis techniques ou faire des suggestions sur les différents programmes de gestion des ressources du bassin du Niger supérieur élaborés par les structures nationales ;
- contribuer à la protection des ressources contre leur surexploitation et leur dégradation à l'échelle du bassin ;
- contribuer à la prévention et à la lutte contre les catastrophes naturelles et contre la dégradation du bassin par les effets anthropiques.

La Commission Gestion des eaux de la retenue de Sélingué

Elle est chargée de la régularisation de l'utilisation de l'eau, notamment de la répartition des ressources (*cf.* arrêté interministériel 022578/MMEE/MAEP/ME-SG 02 du 30/12/2002). Aux termes de cet arrêté, la Commission Gestion des eaux de la retenue de Sélingué a pour attributions :

- d'examiner les différents programmes de gestion de l'eau élaborés par les structures nationales bénéficiaires des eaux de la retenue et de veiller à leur adéquation ;
- d'arrêter les programmes de gestion des eaux de la retenue (remplissage et déstockage) ;
- d'informer les décideurs sur l'incidence de la gestion des eaux de la retenue dans tous les aspects techniques des activités liées au barrage (production électrique, migration, pêche, santé, industrie, tourisme, protection de l'environnement) ;
- de s'assurer de la bonne tenue de l'ouvrage (fuites, auscultation et stabilité de l'ouvrage, ...).

Le Ministère de l'Aê74(s)-1.22997()-14422(r)3.-6.2659(g)-0.29551795(t)-2.16558(e)3.74(c)3SéI95513.74(

ou les interdictions nouvelles devenues nécessaires. De même, en évoquant les conflits potentiels qui seront analysés plus loin, il a préconisé l'élargissement de la vision aux aménagements futurs du fleuve pour éviter les conflits prévisibles le long des bras du fleuve qui débouchent sur le lac.

L'Institut d'économie rurale s'occupe principalement de recherche.

Le Ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales

Dans le cadre de sa mission d'élaboration et de mise en oeuvre de la politique nationale en matière d'organisation administrative du territoire national et de développement des collectivités territoriales, il assure notamment :

- la gestion des relations entre l'État et les collectivités locales ;
- la coordination et le contrôle de l'action des représentants de l'État ;
- la mise en oeuvre des aides d'urgence ou des secours en relation avec les ministères chargés des affaires étrangères et de la protection civile (catastrophes naturelles, inondations).

Le Ministère de l'Environnement

Il a pour mission d'élaborer, de coordonner et de suivre la politique nationale de l'environnement défini (au sens de la Loi 01-020-RM du 30 mai 2001 relative aux pollutions et aux nuisances) par « un ensemble perçu comme une entité, dans un espace et un temps donnés, des facteurs physiques, chimiques, biologiques et sociaux susceptibles d'avoir un effet direct ou indirect, immédiat ou à terme sur l'espèce humaine et ses activités, et sur les espèces animales et végétales ».

Il exerce ses activités à travers, notamment, la Direction nationale de la conservation de la nature et l'Agence du bassin du fleuve Niger créée par l'ordonnance n°2-049 PRM du 29 mars 2002 et organisée par le décret n° 02-289 PRM du 30 mars 2002.

Le Ministère de l'Environnement exerce sa tutelle en concertation avec le Ministère chargé de l'Eau et de l'Énergie, le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche et le Ministère des Finances.

La mission de l'Agence est la sauvegarde du fleuve Niger, de ses affluents et de leurs bassins versants, et la gestion intégrée de ses ressources.

Dans ce cadre, l'Agence vise à :

- renforcer les capacités de gestion des ressources du fleuve de ses affluents et de leurs bassins versants ;
- promouvoir l'amélioration et la rationalisation de la gestion des ressources en eau pour les différents usagers ;
- contribuer à la prévention des risques naturels (inondation, érosion, sécheresse), à la lutte contre les pollutions et les nuisances et au maintien de la navigation ;

- entretenir des relations de coopération avec les organismes techniques similaires des pays riverains concernés ;
- concevoir et gérer un mécanisme financier de perception de redevances auprès des organismes préleveurs et pollueurs d'eau et d'utilisation de ces redevances.

Il est intéressant de noter que l'organisation de l'Agence associe à ces missions l'État, les collectivités territoriales, les usagers et le personnel représentés au sein du conseil d'administration de l'Agence du fleuve Niger comprenant vingt cinq membres.

Elle comprend une Direction générale, quatre départements (Étude et Surveillance des milieux, Gestion et Aménagement, Administration et Finances, Formation et Communication) et quatre antennes régionales qui couvrent les quatre grands sous-ensembles du fleuve Niger (le Niger supérieur, le delta intérieur, le Bani et la boucle du Niger).

De cette façon, l'Agence doit atteindre cinq résultats opérationnels en devenant :

1° - Un observatoire opérationnel de l'état et de l'évolution :

- de la ressource en eau ;
- des milieux physiques et biologiques associés ;
- des contraintes et des menaces qui perturbent les équilibres naturels ;
- des usages de l'eau ;
- de la gestion des modèles de fonctionnement du fleuve Niger.

2 - Un outil d'évaluation, de proposition, de coordination et d'amélioration des pratiques concernant :

- le renforcement des capacités de gestion des ressources en eau et des milieux aquatiques ;
- la lutte contre les pollutions ;
- la protection et la restauration des écosystèmes et des espaces naturels ;
- la réduction des pertes et des gaspillages de l'efficacité des usages de l'eau ;
- la mise en œuvre des aménagements hydrauliques.

3 - Un centre de proposition technique pour les mesures à prendre au niveau des différents utilisateurs publics et collectifs concernant la gestion des ouvrages qui influencent le fonctionnement global du système hydrique (gestion des retenues des eaux des barrages de Markala et de Sélingué et gestion des prélèvements d'eau des grands offices de culture irriguée).

4 - Un outil financier de perception de redevances auprès des organismes publics ou privés, des préleveurs et des pollueurs destinées à la gestion et à l'aménagement du fleuve en concertation avec les autres services intéressés de l'État.

5 - Un instrument de diffusion de l'information sur la gestion et l'aménagement du fleuve auprès des populations, des usagers, des services publics et des partenaires au développement.

Les associations et les ONG d'usagers du fleuve Niger

Les associations existent dans tous les domaines d'activités liées au fleuve Niger (pêche, agriculture et élevage, notamment) qu'il serait fastidieux d'énumérer. Il faudrait peut-être noter cependant, parmi les grandes associations :

- l'association des producteurs ;
- l'association des pêcheurs résidents au Mali (Apram) ;
- l'association des pêcheurs et pisciculteurs du Mali (APPM) ;
- l'association pour le développement intégré à base communautaire (ADIBAC).

Les institutions intergouvernementales

L'Institut de recherche pour le développement (IRD)

Établissement public français, l'IRD effectue des recherches pour le développement depuis plusieurs décennies dans le cadre de la coopération interétatique. La présente étude est menée sous son égide.

L'Autorité du bassin du Niger (ABN)

Composée de neuf États riverains du fleuve Niger, de ses affluents et de ses sous-affluents, elle a été instituée par la convention portant création de l'Autorité du Bassin du Niger et signée à Faranah (République de Guinée) le 21 novembre 1980.

Ayant son siège à Niamey, elle a pour but de promouvoir la coopération entre les pays membres et d'assurer le développement intégré du bassin du Niger dans tous les domaines de l'énergie, de l'hydraulique, de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche et de la pisciculture, de la sylviculture et de l'exploitation forestière, des transports et communications et de l'industrie.

Conscients, en réalisant un progrès considérable dans le domaine de la coopération internationale, de leur interdépendance, les neuf États riverains (la République Fédérale du Cameroun, la République de Côte d'Ivoire, la République du Bénin, la République de Guinée, le Burkina-Faso, la République du Mali, la République du Niger, la République fédérale du Nigeria et la République du Tchad) ont assigné à l'Autorité du bassin du Niger les objectifs suivants :

- harmoniser et coordonner les politiques nationales de mise en valeur des ressources en eau du bassin du Niger ;
- promouvoir et participer à la planification du développement par l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de développement intégré du bassin ;
- promouvoir et participer à la conception et à l'exploitation des ouvrages et des projets d'intérêt commun ;

- assurer le contrôle et la réglementation de toute forme de navigation sur le fleuve, ses affluents et ses sous-affluents ;
- participer à la formulation des demandes d'assistance et à la mobilisation des financements des études et des travaux nécessaires à la mise en valeur des ressources du bassin.

Dans ce cadre, l'Autorité du Bassin du Niger s'informerait, d'une part, de façon permanente des plans de développement des États intéressant notamment le bassin. Les États informeraient, d'autre part, l'organe d'exécution de l'Autorité (le secrétariat exécutif) de tous les projets et travaux qu'ils se proposeraient d'entreprendre dans le bassin et s'abstiendraient d'exécuter sur la portion du fleuve, de ses affluents et sous-affluents relevant de leur juridiction territoriale, tous travaux susceptibles de polluer les eaux ou de modifier négativement les caractéristiques biologiques de la faune et de la flore.

L'Autorité du bassin du Niger est dotée des organes permanents suivants :

- le sommet des chefs d'État et de gouvernement, organe d'orientation et de décision ;
- le conseil des ministres, organe de contrôle ;
- le comité technique des experts dont le mandat est de préparer les sessions du conseil des ministres et de présenter des rapports et des recommandations au conseil des ministres ;
- le secrétariat exécutif, organe d'exécution dirigé par un secrétaire exécutif, responsable devant les instances supérieures de l'Autorité et chargé notamment d'entreprendre tous travaux et études pour la réalisation des objectifs de l'Autorité du bassin du Niger et de formuler toutes propositions propres à contribuer au développement harmonieux de l'Autorité.

La commission de gestion des sources d'eau du bassin du Fouta Djallon et les commissions mixtes

Sur le plan bilatéral, les commissions mixtes examinent les problèmes de coopération qui peuvent intéresser le fleuve Niger.

Il faudrait mentionner particulièrement la commission mixte Mali-Niger qui constitue un cadre de concertation permanente nécessaire pour harmoniser les intérêts et les enjeux de l'utilisation du fleuve et pour aplanir les difficultés et les inquiétudes relatives notamment au niveau des étiages.

Il résulte cependant de ce qui précède qu'il existe une volonté politique réelle de faire du fleuve Niger un cadre de coopération et même d'intégration sous-régionale ; ce qui explique la multitude des institutions décrites plus haut qui y concourent sur le plan national, international et institutionnel.

Sur le plan juridique, il convient d'examiner maintenant les textes majeurs qui gouvernent la matière.

Aspects relatifs à la pêche

Cadre légal, politique sectorielle, système d'encadrement et organisations professionnelles

L'ancien cadre (de l'Indépendance à 1995-97)

Sur un plan normatif, l'activité de pêche était soumise pendant cette période à plusieurs codes : principalement le code domanial et le code de la pêche et, accessoirement, le code de l'eau.

Le code domanial de 1963 (qui concerne tous les territoires et ressources naturelles) avait pour caractéristique majeure de faire des ressources aquatiques dans leur ensemble une ressource nationale (sans appropriation locale) libre d'accès en tous points et pour tous, moyennant le paiement d'une licence annuelle aux services de l'État et le respect de la réglementation nationale.

En 1986, un code de la pêche fut édicté, qui ne remettait pas en cause le code domanial, mais qui apportait certaines précisions sur les réglementations (pratiques interdites) et qui introduisait aussi une certaine souplesse avec, notamment, la possibilité de mettre en place des conventions locales.

Malgré cela, la pêche restait placée jusqu'en 1995 sous un régime de règles définies de façon quasi arbitraire par l'État central avec un service (les Eaux et Forêts) chargé d'en assurer l'application selon des modalités uniformes sur l'ensemble du territoire (surveillance, contrôle et répression).

En 1995, une nouvelle loi, dite 95-032, a abrogé le précédent texte et a préparé la pêche au passage à une gestion décentralisée. Cette loi introduit en effet la notion de « collectivité territoriale » bénéficiant d'une instance consultative appelée, pour ce qui concerne la pêche, « conseil de pêche ». Elle pose le principe selon lequel la réglementation de la pêche doit être précisée localement par ces collectivités (mais en accord avec un cadre réglementaire national).

Les actions d'encadrement et de développement de la pêche, concentrées sur les zones de grand intérêt halieutique (delta intérieur du Niger, Sélingué), ont été confiées depuis la fin des années 1970 à deux organismes spécialisés : l'OPM (Opération Pêche de Mopti, à Mopti) et l'OERHN (à Sélingué). Ces deux organismes étaient dotés d'une certaine autonomie et monopolisaient en leur sein la quasi totalité des cadres et des techniciens nationaux spécialisés en pêche. Ils étaient chargés d'actions de développement et d'encadrement du secteur, y compris de certaines actions dans le domaine sanitaire et social (programmes de vaccination), mais laissaient les actions de répression aux Eaux et Forêts. Ces deux organismes perdurent jusqu'à ce jour avec des missions à peu près inchangées, le second étant devenu l'ODRS en 1996.

Jusqu'en 1996, la politique de développement sectorielle n'était pas formalisée dans un document, mais elle était dominée par trois axes : étatismes centralisateur (« les initiatives ne peuvent venir que de l'État »), paternalisme coercitif (« les pêcheurs ont besoin d'être aidés mais aussi surveillés et sanctionnés, car ils sont peu conscients et

menacent de détruire la ressource ») et productivisme dirigiste mais velléitaire, à base de plans triennaux (1970-72) et d'objectifs de production ambitieux mais déconnectés des contraintes et des dynamiques du monde réel. En même temps et de façon contradictoire, la pêche était régulièrement qualifiée d'« activité de cueillette », donc archaïque, et l'accent était mis en permanence sur la nécessité du développement de la pisciculture, bien que ceci n'ait pratiquement jamais abouti à des projets viables, sauf très localement à Niono (zone Office du Niger). Mais on peut aussi dire, d'une façon plus générale, que la pêche n'était pas une grande priorité : aucun ministère ni aucune direction nationale ne mentionnait d'ailleurs le mot « pêche » dans son intitulé.

Le nouveau cadre (de 1995-97 à nos jours)

La réforme de décentralisation, dévoilée progressivement par un ensemble de textes adoptés par l'Assemblée nationale entre 1993 et 1998, a abouti en 1998 à la mise en place des premières collectivités territoriales décentralisées au niveau le plus fin : les communes. La commune est définie comme une collectivité d'essence démocratique et dotée d'une grande autonomie. À la tête de cette institution est placé un conseil communal élu tous les 5 ans (au suffrage universel direct) par la population recensée sur le territoire de la commune. Le conseil communal élit ensuite en son sein un maire et des adjoints. L'institution communale assume de très importantes responsabilités au niveau local : gérer l'état-civil, gérer un budget alimenté par les impôts et les taxes prélevés sur la population locale ou sur les activités économiques, décider de nouvelles taxes, gérer des équipements communautaires (écoles, centres de santé, petite voirie...) et définir le plan de développement communal. La commune est donc devenue l'unité territoriale privilégiée pour concevoir, organiser et mettre en œuvre des actions de développement. C'est aussi l'unité de base pour la gestion des ressources naturelles. Cependant, du point de vue de la gestion du foncier, le conseil communal doit composer avec les autorités traditionnelles puisque les droits d'usage et d'occupation acquis dans le cadre coutumier ont été confirmés par les nouveaux textes. Pour gérer ses ressources naturelles, la commune peut se doter de conseils spécialisés, notamment d'un Conseil communal de pêche (décret 96-011) composé de deux représentants par organisation socioprofessionnelle de la pêche et d'un certain nombre de membres de droit : maire de la commune, chefs traditionnels des pêcheries, chef de poste du service chargé de la pêche, représentant du service chargé de l'action coopérative et représentant de la chambre d'agriculture.

Les communes, tout comme les autres collectivités territoriales de niveau supérieur (les cercles), ont leur propre domaine dont elles assurent théoriquement la gestion (notamment en ce qui concerne les ressources naturelles). Le fleuve et les grands espaces aquatiques stratégiques (Sélingué) n'entrent cependant pas dans la définition du domaine des collectivités et restent dans le domaine de l'État. Mais, par un mécanisme de dévolution, l'État a la possibilité (dans les textes) de confier la gestion de tout ou partie des ressources de son domaine à des collectivités territoriales, à condition que celles-ci soient capables de définir et mettre en œuvre un plan de gestion. Or, c'est justement dans cette capacité des communes à définir et à mettre en œuvre une gestion que réside (pour l'instant) le talon d'Achille de la décentralisation. En effet, très peu de communes sont, à ce jour, capables d'exercer de façon convenable et performante une telle gestion. C'est pourquoi les services de l'État semblent encore constituer aujourd'hui, et pour un certain temps encore, le rouage principal de tout projet et de toute évolution dans le domaine de la gestion des ressources et des pêches en particulier,

notamment en ce qui concerne les aspects de régulation de l'effort d'exploitation. Toutefois, la position et la mission des services de l'État ne sont plus les mêmes que par le passé : elles se définissent d'avantage en termes d'animation et de consultation et moins en termes d'autorité brute et de répression.

C'est justement pour accompagner ces changements de mission que les services de l'État ont été profondément réformés, concomitamment à la décentralisation. Depuis 1996, le Ministère du Développement rural (MDR) a ainsi subi une réforme qui a conduit à sa restructuration totale. Les anciennes directions nationales, au nombre de six, dont celle de la DNRFFH (Direction nationale des ressources forestières, fauniques et halieutiques) ont été supprimées et remplacées par trois directions nationales plus opérationnelles. Parmi elles, la DNAER (Direction nationale de l'aménagement et de l'équipement rural) est dotée d'une section « Aménagement et gestion des ressources halieutiques » et a repris la charge de l'élaboration et de la supervision de la mise en œuvre de la politique nationale du secteur. Cependant, le plus gros service intervenant dans le domaine de la pêche (l'Opération Pêche de Mopti) s'est vu rattaché à une autre direction nationale : la DNAMR (Direction nationale de l'appui au monde rural). Et d'autres fonctions concernant la pêche (telles que la surveillance) qui étaient assurées par l'ancienne DNRFFH passent sous la responsabilité de la troisième des nouvelles directions du MDR : la DGRC (Direction générale de la réglementation et du contrôle). En 2002, le MDR a changé de nom et est devenu le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche. Un conseiller ministériel spécialisé dans la pêche a été nommé. Tout cela constitue un gain de reconnaissance sans précédent pour le secteur pêche.

De façon concomitante à ces restructurations institutionnelles, la politique nationale du secteur pêche a été complètement redéfinie en 1997 dans un schéma directeur sectoriel, avec l'appui de la FAO (projet PNUD/PAMOS). Ce schéma s'appuie, en premier lieu, sur les options fondamentales de la politique macro-économique du gouvernement : désengagement de l'État des activités productrices et commerciales, décentralisation des décisions et des actions de développement, responsabilisation des communautés villageoises et solidarité avec les populations les plus désavantagées. Il s'appuie, en second lieu, sur la politique du gouvernement en matière de développement rural : amélioration du revenu et des conditions de vie des populations rurales, sécurité alimentaire et préservation des ressources naturelles. Ce document de politique sectorielle est toujours en vigueur.

Les organisations professionnelles sont au nombre de deux : l'Apram (Association des Pêcheurs Résidents au Mali) et l'APPM (Association pour la Pêche et la Pisciculture au Mali). Ces organisations sont contemporaines de l'avènement de la démocratie : l'Apram a été fondée en 1991 et elle a été révélée au public et au monde politique par ses interventions en faveur du monde de la pêche lors de la conférence nationale de juillet 1991. Peu de temps après, une partie de l'Apram a fait scission, ce qui a donné lieu à la création de l'APPM.

L'organisation Apram fait état d'un cadre organique démocratique à étages multiples : des cellules à la base (approximativement au niveau de chaque arrondissement ou bien dans les grandes localités de pêche), puis des comités dans tous les cercles où il y a de la pêche, ensuite des bureaux régionaux et enfin un bureau exécutif national. En réalité, il est probable que, seuls, les deux niveaux extrêmes (la cellule à la base et le bureau national au sommet) représentent effectivement des

structures actives. Il faut noter que le président de l'Apram est membre du Conseil économique et social. À ce titre, il est le plus haut représentant de la pêche dans les institutions de la république du Mali.

De son côté, l'APPM est plutôt une fédération d'organisations puisque son bureau national comprend une majorité de membres qui sont eux-mêmes des présidents ou des vice-présidents d'associations ou de coopératives locales. Les femmes commerçantes y sont assez bien représentées.

Application, mise en œuvre, perceptions, réactions

L'ancien cadre (de la décennie 1960 au début des années 1990) et sa mise en œuvre sur le terrain

Par le fait qu'il affichait avant tout une souveraineté nationale sur le territoire et était peu sensible à l'appropriation locale et coutumière, le code domanial édicté juste après l'Indépendance était théoriquement favorable à la mobilité, donc à la pêche professionnelle migrante. L'utilisation de ce droit restait cependant conditionnée en pratique par le respect des droits et usages coutumiers, nécessitant généralement des accords auprès des communautés autochtones pour toute installation durable de campements de pêche¹. Et ceci n'allait pas sans poser de nombreux problèmes. Fay (1989 et 1994) en décrit des exemples typiques : par exemple, lorsque des autorités traditionnelles de deux zones d'accueil voisines se disputent la perception de la rente économique dégagée par des pêcheurs migrants qui exploitent les eaux à la limite des deux zones ou à cheval sur les deux zones, les formes traditionnelles d'appropriation de l'eau n'étant pas bien sûr, en l'absence de registre cadastral, basées sur des délimitations parfaites et incontestables.

Les réglementations officielles de la pêche constituaient une autre source de difficultés : avec la volonté (légitime) de « protéger la ressource », les règles édictées par les autorités se sont avérées mal appropriées aux pêcheries continentales (et particulièrement aux cas des pêcheries fluviales). D'une part, certaines restrictions ou interdictions étaient abusives et injustifiées, du moins en regard de ce que l'on sait (aujourd'hui) de la dynamique de la ressource. Par exemple, toute utilisation de maille inférieure à 50 mm était officiellement interdite. Or, les pêches de petits poissons pélagiques (*tineni Brycinus leuciscus*) qui sont réalisées en décrue nécessitent l'emploi de filets à maille très fine (10 mm). On sait aujourd'hui que de telles pêches sont rationnelles et durables.

Plus généralement, les pêcheries continentales sont basées sur l'utilisation combinée ou successive d'un grand nombre de techniques et de pratiques en fonction

¹ Ne serait-ce que parce qu'il faut installer les cases à terre et qu'il faut aussi lier de bonnes relations de voisinage avec les locaux pour pouvoir vivre correctement (acheter ou troquer des biens ou de la nourriture, etc.). Il faut dire que la pêche déployée avec des moyens performants (grands filets) est une activité économique à gros chiffre d'affaires monétaire (contrairement à la plupart des autres activités rurales), si bien que les pêcheurs migrants se retrouvaient en quelque sorte en position de titulaires de concessions d'exploitations chargés d'exploiter à plein régime les espaces aquatiques en contrepartie du versement d'une rente aux pouvoirs traditionnels locaux.

des milieux, des saisons et des espèces cibles. Il n'y a donc guère de sens à établir une liste unique et uniforme d'interdictions absolues applicables à tout le territoire national et en toutes saisons. Or, c'est justement comme cela qu'était conçue la réglementation.

À partir de 1986, ce problème a été pris en compte « en théorie », puisqu'il a été prévu de mettre en place des conventions locales de pêche (au niveau des cercles) tenant compte des particularités locales de la pêche. Mais la mise au point de ces conventions a été confiée aux autorités administratives locales qui n'ont fait, la plupart du temps, que répercuter les règlements nationaux.

Pire, certains aménagements dans le temps des interdictions techniques qui figurent dans les conventions comme par exemple l'interdiction de la senne « seulement » de janvier à juin (convention locale du cercle de Mopti, 1986) ciblent délibérément la seule période d'utilisation et d'efficacité de cette technique !

Pour toutes ces raisons, cette réglementation de la pêche était en pratique inapplicable : son respect à la lettre aurait, dans la plupart des cas, empêché toute pêche efficace et économiquement rentable. Le caractère illicite de l'activité des pêcheurs était donc avéré et général. Mais il était aussi complaisamment accepté par les agents de l'État (surtout ceux des « Eaux et Forêts ») qui disposaient ainsi avec les pêcheurs d'un effectif permanent de « contrevenants obligés » toujours prêts à solliciter un « arrangement » pour éviter de se voir confisquer leurs engins illicites. À partir de la fin des années 1980, avec l'aggravation de la sécheresse, le poids de ces prébendes imposées par les agents des Eaux et Forêts devint de plus en plus insupportable pour les populations rurales et pour les pêcheurs en particulier (ce qui contribua d'ailleurs à discréditer l'ancien régime). Après les événements et le changement de régime de mars 1991, plusieurs agents des Eaux et Forêts furent brûlés, et les pêcheurs, comme d'autres populations rurales, se mirent à fonctionner « la bride sur le cou » jusqu'à la fin des années 1990 sans autre contrainte que de s'arranger entre eux et avec les autres ruraux. Beaucoup cessèrent même de payer la licence nationale de pêche (dont le montant des recettes annuelles chuta de 80% entre 1990 et 2000). L'avènement des réformes de décentralisation, avec la délégation de pouvoirs de gestion des ressources naturelles aux collectivités territoriales locales (cercles et communes), imposera aux pêcheurs de se plier à nouveau à des règles autres que celles de l'ordre coutumier ; ce qui n'ira pas sans soulever un certain nombre de problèmes d'adaptation (*cf. supra*).

Le nouveau cadre et ses difficultés d'application, collectivités territoriales et mode de vie des pêcheurs migrants

La pêche est une activité qui est, forcément et pour sa composante la plus professionnelle, assez mobile : il faut en effet pêcher beaucoup et constamment (donc se trouver toujours là où le poisson est disponible) pour rentabiliser les engins de pêche efficaces qui sont très onéreux. Mais cette mobilité ne s'inscrit pas dans un cadre coutumier ancestral aussi routinier et balisé que celui des parcours pastoraux : les pêcheurs réalisent, certes, des circuits migratoires pendulaires qui peuvent être réguliers, c'est-à-dire récurrents d'une année sur l'autre. Mais ils effectuent aussi d'autres types de déplacements, moins réguliers, plus exploratoires ou plus définitifs ; ne serait-ce que parce que certains écosystèmes aquatiques s'assèchent (soit définitivement : Faguibiné, soit pour plusieurs années : Aougoundou) et que d'autres apparaissent (par exemple du fait des aménagements hydroélectriques et hydroagricoles : Office du Niger, Sélingué,

Sourou, Manantali et aussi dans les pays voisins). C'est ainsi que la migration de pêche, contrairement à la migration pastorale, n'implique pas forcément le retour. Elle est souvent suivie d'un processus de sédentarisation sur les lieux de migration : cas des pêcheurs installés autour du lac de Sélingué qui sont venus de la région de Ségou et du delta au début des années 1980 et qui n'y retournent que de temps à autre et, aussi, de nombreux pêcheurs de la région de Ké-Macina installés de façon quasi-sédentaire dans des campements du nord-est du delta. Le passage de la migration saisonnière à la migration définitive avec installation (sur les lieux de migration) se fait généralement de façon progressive, non explicite et non assumée : le pêcheur garde son statut de « migrant » et d'étranger (sur les lieux de migration) alors même qu'il y passe dix mois sur douze depuis vingt ans ou plus et qu'il y vit en famille dans une vraie case. Ainsi, du point de vue de son statut résidentiel, le pêcheur, plus que tout autre citoyen rural, est un adepte du flou et du provisoire prolongé. Se voir inscrire sur le registre des impôts ou sur le registre électoral de la commune d'accueil ne l'intéresse pas. Il préfère généralement rester rattaché administrativement à son village d'origine, souvent situé à plusieurs dizaines ou centaines de km de son lieu de vie habituel.

Avec la décentralisation qui confère aux collectivités territoriales les plus fines (cercles, communes) des compétences en matière de gestion des ressources naturelles, en matière de perception de taxes et recettes et en matière d'organisation de services publics, les pêcheurs migrants vont se trouver placés au pied du mur avec le choix soit de devenir des citoyens de seconde zone sur leurs lieux de vie, dépourvus d'accès aux services publics communaux et contraints de subir des règles et des taxes qui leur seront imposées par les « autochtones », soit de s'inscrire sur les registres des communes d'accueil et de devenir de vrais citoyens locaux aux côtés des autochtones. S'ils prennent cette seconde option, ils pourront participer aux instances démocratiques (notamment aux Conseils de pêche) des cercles et des communes qui les accueillent, mais ils devront aussi accepter de faire de leur activité professionnelle une source de recettes pour les collectivités. En retour, ils seront davantage incités à profiter des services publics (écoles, maternités) mis en place par ces collectivités. Les liens économiques et sociaux (envois d'argent, mariages) avec le village d'origine, qui sont aujourd'hui privilégiés, en pâtiront forcément par contrecoup et les possibilités de mobilité ultérieure seront forcément réduites, compte tenu de l'investissement social et économique qui aura été consenti dans la collectivité territoriale d'accueil. En d'autres termes, le mode de vie et la culture sociale des communautés de pêcheurs seront appelés à changer radicalement par rapport à ce qu'ils sont aujourd'hui. Ces communautés ne pourront plus rester en marge des communautés autochtones des zones d'accueil, mais elles devront, au contraire, s'intégrer de plus en plus à ces dernières via les institutions et les services des collectivités territoriales.

Le problème de la faible prise en compte des avis et des problèmes des pêcheurs dans la gestion de l'eau et dans la politique d'aménagement du fleuve

En dehors du point précité qui pose actuellement problème mais qui trouvera, sans doute, sa solution au fur et à mesure que le monde de la pêche s'organisera et s'adaptera au contexte démocratique moderne, le principal problème de la pêche dans la situation actuelle provient de son historique de sous-représentation dans toutes les instances décisionnelles, en particulier dans les instances de gestion de l'eau, dont les décisions peuvent avoir une influence considérable sur le niveau de ressources et sur les possibilités d'activité des pêcheurs.

Malgré les initiatives récentes (commission « gestion des eaux » de la retenue de Sélingué) qui permettent aux pêcheurs d’être simplement un peu mieux informés de ce que font les gestionnaires des vannes du barrage (et donc de ne pas se faire emporter leurs filets), on peut dire que l’influence des avis des pêcheurs et de leurs organisations professionnelles sur la gestion de l’eau reste quasiment nulle.

Au-delà de la gestion annuelle ou quotidienne des ouvrages, la politique d’aménagement du fleuve reste en effet strictement subordonnée à la satisfaction des besoins nationaux en électricité et aux programmes d’extension des zones agricoles irriguées.

Seule l’Agence de bassin du fleuve Niger qui associe à son fonctionnement les collectivités territoriales pourrait faire évoluer cette situation dans le sens d’une meilleure prise en compte des intérêts de tous les usagers du fleuve, au nombre desquels figurent les pêcheurs.

Les textes majeurs

Le Code domanial et foncier

Dans la mesure où le domaine et la propriété foncière des collectivités territoriales sont analysés plus loin, il s'agira ici de définir rapidement les éléments du domaine public intéressant l'étude relative au fleuve Niger.

D'abord, il y aurait lieu de faire remarquer que le domaine national englobe le sol et le sous-sol du territoire et comprend :

- les domaines public et privé de l'État ;
- les domaines public et privé des collectivités territoriales ;
- le domaine foncier des autres personnes, physiques ou morales, composé des immeubles faisant l'objet d'un titre foncier.

Quant au domaine public proprement dit, il est constitué de l'ensemble des biens de toutes natures, immobiliers ou mobiliers classés ou délimités dans le domaine public, affectés ou non à l'usage du public.

Le domaine public immobilier de l'État, en particulier, comprend le domaine naturel et le domaine artificiel.

Le domaine public naturel comprend les sites naturels déterminés par la Loi, dont :

- les cours d'eau navigables ou flottables dans les limites déterminés par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder, ainsi qu'une zone de passage de 25 m de large à partir de ces limites sur chaque rive et sur les bords des îles ;
- les sources et les cours d'eau non navigables ni flottables dans les limites déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder ;
- les lacs et les étangs dans les limites déterminées par le niveau des plus hautes eaux avant débordement, avec une zone de passage de 25 m de large à partir de ces limites sur chaque rive extérieure et sur chacun des bords des îles.

Quant au domaine public immobilier artificiel, il est composé des aménagements et des ouvrages réalisés pour des raisons d'intérêt général ou d'utilité publique et des terrains qui les supportent déterminés par la Loi ou ayant fait l'objet d'une procédure de classement.

Il comprend notamment :

- les canaux de navigation, les canaux d'irrigation ou de drainage, les aqueducs, les dépendances de ces ouvrages lorsqu'ils sont exécutés dans un but d'utilité publique ;

- les routes, les voies ferrées, les voies de communication de toutes natures et leurs dispositifs de protection, les conduites d'eau, les conduites d'égouts, les digues fluviales, les ouvrages d'éclairage et de balisage et leurs dépendances ;
- les ports fluviaux et leurs dépendances ;
- les aménagements aéroportuaires et leurs dépendances ;
- les lignes télégraphiques et téléphoniques, les stations radioélectriques et les autres installations de télécommunication et leurs dépendances ;
- les ouvrages déclarés d'utilité publiques en vue de l'utilisation des forces hydrauliques et du transport de l'énergie électrique ;
- les ouvrages de fortification des places de guerre ou des postes militaires ainsi qu'une zone de 250 m de large autour de ceux-ci ;
- et, de manière générale, tous les biens non susceptibles de propriété privée.

La Charte pastorale codifiée par la Loi n°004 du 27 février 2001

Elle définit les principes fondamentaux et les règles générales régissant l'exercice des activités pastorales. Elle définit les droits essentiels des pasteurs en matière de mobilité des animaux et d'accès aux ressources pastorales ainsi que leurs obligations, principalement de préservation de l'environnement et des biens d'autrui. Elle s'applique principalement à l'élevage pastoral des espèces bovines, caprines, camelines, équines et asines – à l'exclusion de la santé animale -, à l'exploitation du bétail et à sa commercialisation.

Les principes fondamentaux concernent d'abord la mobilité des animaux sur toute l'étendue du territoire national, au niveau régional et local, et sur le territoire des pays voisins dans le cadre du respect de la réglementation en vigueur et des accords internationaux sur la transhumance. De même, les activités pastorales doivent être exercées dans le respect et la préservation de l'environnement. L'exploitation des ressources pastorales pour l'alimentation des animaux doit se faire dans le respect des droits reconnus aux différents utilisateurs de l'espace. La contribution à la lutte contre la désertification incombe aux pasteurs et à leurs organisations professionnelles en collaboration avec les services techniques compétents, tout en veillant à la qualité de vie et à la surveillance du milieu en vue de préserver les ressources pastorales non seulement pour leur maintien mais encore pour leur survie contre les feux de brousse et la pollution.

Les déplacements des animaux sont réglementés sur le territoire et dans les pays voisins. Sur le territoire national, les animaux se déplacent sur des pistes pastorales constituées de pistes pastorales locales et de pistes de transhumance. Ces pistes sont gérées par les collectivités territoriales et par les organisations de pasteurs en concertation avec tous les acteurs concernés et font l'objet dans ce cadre d'un suivi des services techniques chargés de l'élevage.

Les déplacements des troupeaux maliens dans les pays voisins aux fins de transhumance sont autorisés conformément aux accords bilatéraux et sous réserve de réciprocité. Les pasteurs en transhumance sont tenus de respecter la législation des pays d'accueil.

Le droit d'accès aux ressources pastorales comporte l'accès aux pâturages et aux terres salées et l'accès à l'eau sur les espaces relevant des domaines public de l'État et des collectivités territoriales.

Les espaces pastoraux relevant des domaines de l'État et des collectivités territoriales sont constitués par les pâturages herbacés et aériens, les bourgoutières communautaires, les terres salées, les points d'eau et les gîtes d'étapes. L'accès y est ouvert conformément à la réglementation fixant les délais et modalités de passage d'animaux et selon les coutumes et les droits d'usage locaux.

Les espaces agricoles et les jachères sont réglementés en concertation avec tous les utilisateurs par les collectivités territoriales quant à leurs conditions d'accès et à leur date d'accès après les récoltes.

L'accès à l'eau est possible par les points d'eau naturels ou artificiels. L'accès aux ressources en eau des rivières, fleuves, mares et lacs du domaine public est libre et ne donne lieu à la perception d'aucune taxe ni redevance. Il est facilité par l'interdiction de toute entrave et par des servitudes de passage.

L'accès aux puits et aux forages publics est ouvert à tous les pasteurs, mais il est réglementé par les collectivités territoriales propriétaires qui instituent des taxes ou redevances et les comités de gestion à cet effet.

La protection des espaces pastoraux et la garantie des droits d'usage pastoraux est organisée par la Loi.

Les espaces et les ressources pastoraux doivent être préservés, protégés et pris en compte dans tout projet ou programme de développement.

Le schéma national, le schéma régional et le schéma local d'aménagement du territoire doivent prévoir la délimitation et l'aménagement de ces espaces pour l'exercice des activités pastorales.

La mise en valeur pastorale est constituée par l'exercice habituel et prolongé d'activités pastorales sur un espace du domaine de l'État ou d'une collectivité territoriale avec des aménagements traditionnels ou modernes et des mesures de préservation ou de restauration de l'environnement.

La protection des pistes pastorales qui font partie du domaine public de l'État ou des collectivités territoriales impose aux fonds riverains une servitude destinée à éviter tout dégât lors des déplacements des animaux.

La gestion des ressources pastorales est une gestion décentralisée et participative.

D'une part, la gestion des ressources pastorales relève de la compétence, sur leur territoire, des collectivités territoriales qui élaborent des règlements locaux visant l'utilisation rationnelle et paisible des ressources tout en veillant à la mise en œuvre de

la charte pastorale avec les services techniques de l'État. Ces ressources doivent être gérées avec la participation des organisations de pasteurs et la concertation des autres utilisateurs.

D'autre part, les organisations de pasteurs, partenaires privilégiés de l'État, des collectivités territoriales et des services techniques compétents, participent à la conception, à la mise en œuvre et au suivi de la politique nationale d'élevage.

La gestion locale des conflits est assurée par la contribution des collectivités territoriales et de tous les acteurs concernés avant le recours aux juridictions compétentes dont la saisine doit être précédée par l'arbitrage des instances locales de gestion des conflits.

Le Code des collectivités territoriales et les textes connexes

Dans la mesure où la décentralisation est une option politique fondamentale pour le développement rapide des populations, il paraît opportun de traiter du Code des collectivités territoriales sans occulter la Loi n° 93-008/AN/RM du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des Collectivités Territoriales et la Loi n° 96-050 du 16 octobre 1996 portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales.

Le Code des Collectivités Territoriales (Loi n° 95-034/AN/RM du 12 avril 1995) qui définit les institutions de ces collectivités leur reconnaît la personnalité morale, l'autonomie financière et la compétence pour régler, par leurs délibérations, leurs affaires respectives notamment celles relatives aux programmes de développement économique, social et culturel avec, entre autres :

- la protection de l'environnement ;
- la gestion domaniale et foncière ;
- la politique de création et de gestion des équipements collectifs en matière d'hydraulique rurale ou urbaine, d'organisation des activités rurales et de production agro-sylvo-pastorale.

Si le domaine de telle ou telle collectivité se compose d'un domaine public et d'un domaine privé, il est important de noter que l'État peut, pour des raisons d'intérêt général ou d'utilité publique, transférer la gestion d'une partie de son domaine public naturel ou artificiel à cette collectivité décentralisée, à charge pour elle d'en assurer la conservation.

Loi n°93-008/AN/RM du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales

Comme la loi susmentionnée, cette loi reconnaît la personnalité morale et l'autonomie financière des collectivités territoriales dans le respect de l'unité nationale et de l'intégrité du territoire.

Elle détermine les éléments du domaine des collectivités publiques et privées composé des biens meubles et immeubles acquis à titre onéreux ou gratuit et des biens

du domaine privé de l'État que celui-ci affecte ou cède à titre onéreux ou gratuit. Les collectivités peuvent également bénéficier du transfert de la gestion d'une partie du domaine public de l'État qui, pour des motifs d'intérêt général, se réserve le droit de reprendre tout ou partie de ces biens, à charge d'en rembourser les impenses.

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

En confirmant la composition du domaine des collectivités locales, cette loi offre l'avantage de catégoriser, selon la nature juridique desdites collectivités, le caractère d'intérêt national, régional, de cercle ou communal des biens constitutifs.

En distinguant également le domaine public immobilier du domaine privé immobilier, elle précise que le domaine public immobilier des collectivités territoriales se compose d'un domaine public naturel et d'un domaine public artificiel.

Le domaine public naturel des collectivités territoriales comprend, ainsi, toutes les dépendances du domaine public de l'État telles que définies par les législations en vigueur, situées sur le territoire desdites collectivités territoriales et dont l'État a transféré la conservation et la gestion à celles-ci.

Il est intéressant de mentionner :

- les cours d'eau ;
- les mares, les lacs et les étangs ;
- les périmètres de protection ;
- les sites naturels déclarés domaine public par la Loi.

Quant au domaine public artificiel, il comprend les aménagements et les ouvrages réalisés pour des raisons d'intérêt régional, de cercle ou communal. Disposant de leur domaine conformément à la Loi, les collectivités territoriales sont responsables de la gestion, de l'aménagement, de la conservation et de la sauvegarde de l'équilibre écologique de leur domaine.

Elles élaborent un schéma d'aménagement du territoire qui, revu et corrigé périodiquement en tenant compte du schéma national, précisera le domaine agricole, forestier, pastoral, piscicole, faunistique, minier et de l'habitat.

Les autorités villageoises, de fractions ou de quartiers, peuvent recevoir des délégations de pouvoir des organes de délibération des collectivités territoriales.

Parmi ces éléments, notons particulièrement :

Le domaine agricole des collectivités territoriales

Il comprend :

- les zones de culture sèche ou pluviale ;
- les zones de culture irriguée ainsi que leurs aménagements hydrauliques ;

- les zones de culture de décrue ;
- les zones de maraîchage ;
- les zones d'arboriculture ;
- les jachères de moins de 10 ans.

Les collectivités territoriales gèrent leurs activités en collaboration avec les organisations professionnelles et les services techniques compétents conformément aux lois et aux conventions locales. Elles peuvent confier à toute personne physique, morale publique ou privée la gestion de certaines unités d'aménagement du domaine.

Elles déterminent, par leur organe de délibération, les servitudes autour des cours d'eau, des mares, des lacs, des étangs, des ouvrages d'irrigation et des canaux dans le respect des dispositions spécifiques relatives au domaine public prévues par le Code domanial et foncier.

De même, l'accès au domaine agricole est autorisé et contrôlé par les instances ayant en charge la gestion du domaine conformément aux lois, règlements et conventions locales.

Enfin, le taux des redevances perçues est fixé par l'organe compétent de la collectivité territoriale après consultation de la Chambre régionale d'agriculture, en ce qui concerne l'agriculture irriguée.

Le domaine pastoral des collectivités territoriales

Il comprend :

- les zones de pâturage ;
- les jachères de plus de 10 ans ;
- les parcours pastoraux ;
- les points d'eau.

C'est en collaboration avec les organisations professionnelles et les services techniques compétents que les organes de délibération des collectivités réglementent l'organisation des activités pastorales conformément aux lois et aux conventions locales.

Ces organes définissent les parcours et les servitudes autour des cours d'eau, des mares, des lacs et des étangs en collaboration avec les services compétents et fixent le taux des redevances perçues à l'occasion de la délivrance des autorisations d'accès aux pâturages après consultation de la Chambre régionale d'agriculture.

Le domaine piscicole des collectivités territoriales

Il comprend les aménagements hydrauliques et piscicoles que les collectivités réalisent sur leur territoire et les eaux publiques qui leur sont concédées par l'Etat. Les activités de pêche sont organisées en collaboration avec les organisations professionnelles et les services techniques compétents conformément aux lois et aux

conventions locales. Les organes de délibération prennent connaissance des demandes de concession des droits de pêche et fixent, après consultation de la Chambre régionale d'agriculture, les taux des redevances perçues à l'occasion de la délivrance des autorisations de pêche dans leur domaine.

Le Code de l'eau

La Loi n° 2-006 du 31 janvier 2002 fixe les règles d'utilisation, de conservation, de protection et de gestion des ressources en eau.

Elle s'applique à toutes les eaux dépendant du domaine hydraulique, c'est-à-dire du domaine public hydraulique de l'État et du domaine public hydraulique des collectivités territoriales réglementés par le code domanial et foncier.

La gestion globale durable et équitable de la ressource en eau ainsi que sa protection est assurée par l'État qui peut transférer une partie des ressources hydrauliques aux collectivités décentralisées. D'une part, un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux établi par le ministère chargé de l'eau pour vingt ans fixe les objectifs d'utilisations, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau ainsi que des écosystèmes aquatiques. D'autre part, la protection qualitative vise à interdire tout déversement ou écoulement, rejet, dépôt direct ou indirect dans les eaux de matières de toutes natures susceptibles de porter atteinte à la santé publique ainsi qu'à la faune et à la flore aquatique. La protection quantitative est basée sur la réglementation des prélèvements d'eaux de surface et des prélèvements d'eaux souterraines et sur l'institution, par déclaration d'utilité publique, de périmètres de protection pour préserver des points de prélèvement des eaux destinées à la consommation humaine.

En matière de lutte contre les effets nuisibles des eaux, la Loi prévoit des mesures d'assainissement du milieu naturel et contre les inondations.

En plus de l'approvisionnement en eau potable dont la production, le transport et la distribution constituent un service public délégué à des exploitants, la Loi contient des dispositions propres à certains usages tels que l'irrigation, l'industrie, la production de l'énergie, la pêche et la pisciculture, la navigation, le transport, le tourisme et les loisirs.

Des organes consultatifs dans la gestion des ressources en eau sont créés respectivement auprès de l'administration chargée de l'eau et auprès des autorités des collectivités territoriales avec un conseil national de l'eau, des conseils régionaux et locaux de l'eau et des comités de bassins et de sous-bassins qui ont pour mission de donner leur avis sur toutes les questions relatives à l'eau.

Enfin, le Code de l'Eau autorise les fonctionnaires de l'administration chargée de l'eau, de la santé publique et de l'environnement ainsi que les agents des administrations régionales, des cercles et des communes compétents sur leur territoire respectif, dûment mandatés, à faire des constats en cas d'infraction au Code de l'Eau. Ils doivent en saisir les officiers de police judiciaire territorialement compétents à fins de droit.

Loi n°95-032 du 20 mars 1995 fixant les conditions de gestion de la pêche et de la pisciculture

Cette loi qui abroge la Loi n° 86-44/AN/RM du 24 mars 1986 portant Code de la Pêche, fixe les conditions générales de conservation, de protection, de mise en valeur et d'exploitation des ressources halieutiques et piscicoles du domaine piscicole national.

D'abord, elle définit :

- le domaine piscicole national comme toute surface en eau où l'activité de pêche ou de pisciculture peut s'exercer ;
- la pêche comme la recherche et la capture du poisson, des mollusques, des crustacés et des algues aquatiques ;
- la pisciculture comme l'élevage du poisson dans un milieu aménagé ou protégé à cet effet ;
- les produits de la pêche comme les poissons, les mollusques, les crustacés et les algues sous toutes les formes, pêchés dans les eaux maliennes ou en provenance d'autres pays ainsi que leurs produits dérivés ;
- les engins de pêche comme tout matériel utilisé pour la pêche ;
- la réserve piscicole comme une aire délimitée et classée pour permettre le libre jeu des facteurs écologiques sans intervention extérieure à l'exception des mesures jugées indispensables par les autorités compétentes ;
- la mise en défens comme l'interdiction temporaire de la pêche sur un plan d'eau donnée ;
- les droits d'usage comme ceux par lesquels les personnes physiques ou les communautés jouissent à titre temporaire ou définitif des eaux ou de leurs produits en vue de satisfaire leurs besoins individuels ou collectifs à l'exclusion de toute transaction commerciale ;
- l'introduction d'espèces comme l'importation et la mise en liberté de toute espèce aquatique dans un site naturel différent de son milieu écologique d'origine.

La Loi n° 95-032 détermine la composition et la répartition du domaine piscicole.

Ainsi, le domaine piscicole national comprend les fleuves, les rivières, les lacs, les mares, les étangs et les canaux d'irrigation qu'ils soient naturels ou artificiels et se répartit entre l'État, les collectivités territoriales décentralisées et les particuliers.

Elle régleme également la gestion du domaine piscicole. À ce titre, elle édicte des principes généraux qui reviennent à une protection particulière des ressources halieutiques par l'État, les collectivités territoriales et les particuliers.

Elle pose des règles concernant :

- le droit de pêche qui appartient à l'Etat et aux collectivités territoriales décentralisées et qui peut être concédé par ceux-ci sans faire obstacle à l'exercice de servitudes. À l'exception des droits d'usage, il est interdit de

pêcher dans les domaines piscicoles de l'État et des collectivités décentralisées sans permis ou sans autorisation ;

- le droit d'usage qui doit être prévu par les plans de gestion des réserves piscicoles, des réserves naturelles intégrales, des parcs nationaux, des réserves de faune, des sanctuaires et des forêts classées. Les droits d'usage sont exercés conformément aux lois et aux conventions au niveau régional et local ;
- les mesures de protection qui peuvent et doivent être prises par les autorités compétentes et dont les modalités sont déterminées par voie réglementaire et conventionnelle.

L'exercice de la pêche et de la pisciculture qui implique, notamment :

- l'interdiction de toute activité ou acte de nature à détruire la faune et la flore aquatiques ;
- l'obligation de remettre à l'eau toute prise non utilisée ;
- l'interdiction de pêcher à l'explosif, à l'aide d'engins électrocutants, de substances radioactives, de produits chimiques, de poison, de drogues ou de plantes toxiques, sauf dérogation de l'autorité chargée de la pêche pour des fins de recherche scientifique.

Un conseil de pêche est créé à l'échelon de chaque collectivité territoriale décentralisée et au niveau national.

Enfin, la Loi prévoit la répression des infractions en matière de pêche avec :

- des actions et des poursuites à la diligence du directeur chargé des pêches et de la pisciculture ou le représentant des collectivités territoriales décentralisées devant les tribunaux conjointement avec le Ministère Public ;
- des pénalités qui atteignent toutes les catégories d'interdiction susmentionnées ;
- des transactions.

Les conventions internationales

Le régime du fleuve Niger était déterminé par l'Acte général de Berlin du 26 février 1885, l'Acte général de Bruxelles du 2 juillet 1890 et la Convention de Saint Germain-en-Laye du 1^{er} septembre 1919, successivement avant l'indépendance des États africains, notamment des neuf États riverains. Ces États (la République fédérale du Cameroun, la République de Côte d'Ivoire, la République du Bénin, la République de Guinée, le Burkina Faso, la République du Mali, la République du Niger, la République Fédérale du Nigeria et la République du Tchad) ont adopté à Niamey, le 26 octobre 1963, l'acte relatif à la navigation et à la coopération économique entre les États du bassin du Niger qui abroge les conventions internationales antérieures.

L'acte relatif à la navigation et à la coopération entre les États du bassin du Niger du 26 octobre 1963 maintient la liberté de navigation et le principe d'égalité des usagers.

Par cet acte, les États riverains s'engagent à établir une étroite coopération en vue de l'étude et de l'exécution de tous les projets susceptibles d'exercer une influence sensible sur certaines caractéristiques du régime du fleuve, de ses affluents et sous-affluents, sur leurs conditions de navigabilité et d'exploitation agricole et industrielle, sur l'état sanitaire des eaux et sur les caractéristiques biologiques de la faune et de la flore. Il prévoit une institution intergouvernementale chargée d'encourager, de promouvoir et de coordonner les études et les programmes relatifs aux travaux de mise en valeur des ressources du bassin.

L'accord signé à Niamey le 25 novembre 1964 et révisé le 2 février 1968, le 15 juin 1973 et le 26 janvier 1979 à cette fin, crée la Commission du fleuve Niger. La convention révisée, portant création signée à N'Jaména le 29 octobre 1987 de l'Autorité du bassin du Niger, transforme la Commission du fleuve Niger en une Autorité du bassin du fleuve Niger qui en hérite tous les avoirs et en assume toutes les obligations, avec son siège à Niamey.

Dépassant le cadre étiqué de « fleuve international » ou de « voie d'eau internationale » qui a longtemps dominé le droit international notamment le droit fluvial international, la convention révisée portant création de l'Autorité du bassin du Fleuve Niger adopte la notion doctrinale de bassin fluvial. Notion qui, en droit international, tient compte de l'évolution technique liée à l'utilisation agricole et industrielle susceptible d'engendrer une pollution chimique, sanitaire ou autre et qui permet de créer les véritables conditions d'une coopération efficace orientée vers l'intégration régionale des intérêts compte tenu des enjeux d'une ressource rare et partagée comme le fleuve Niger.

Aussi la convention a-t-elle opté judicieusement pour la mise en place d'organes permanents avec des pouvoirs d'orientation et de décision (sommet des chefs d'État et de Gouvernement, organe suprême), de contrôle (conseil des ministres « *responsable du suivi des activités du secrétariat exécutif dont il rend compte au sommet* », comité des experts chargés de faire des recommandations dudit conseil dont il prépare les sessions) et, enfin, d'exécution (secrétariat exécutif : organe d'exécution de l'Autorité chargé d'entreprendre tous travaux et études en vue de la réalisation des objectifs de l'Autorité et de formuler toutes propositions propres à contribuer au développement harmonieux de l'Autorité).

De même, la convention assigne à l'Autorité le but de promouvoir la coopération entre les pays membres et d'assurer un développement intégré du bassin du Niger dans tous les domaines de l'énergie, de l'hydraulique, de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche et de la pisciculture, de la sylviculture et de l'exploitation forestière, des transports et des communications et de l'industrie.

À ces fins, l'Autorité du bassin du fleuve Niger est chargée de :

- harmoniser et coordonner les politiques nationales de mise en valeur des ressources en eau du bassin du Niger ;
- promouvoir et participer à la planification du développement par l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de développement intégré du bassin ;

- promouvoir et participer à la conception et à l'exploitation des ouvrages et des projets d'intérêt commun ;
- assurer le contrôle et la réglementation de toute forme de navigation sur le fleuve, ses affluents et ses sous-affluents ;
- participer à la formulation des demandes d'assistance et à la mobilisation des financements des études et des travaux nécessaires à la mise en valeur des ressources du bassin.

Cette convention est donc remarquable par son internationalisme qui porte au rapprochement des intérêts par la voie de la coopération, de la négociation sereine et du règlement pacifique des différends. À cet égard, elle dispose que tout désaccord pouvant surgir entre les États membres dans l'interprétation ou l'application de la présente convention est réglé à l'amiable par voie de négociations directes. À défaut, le différend est porté par l'une des parties devant le sommet qui statue en dernier ressort à l'exclusion apparemment de toute procédure juridictionnelle interne ou internationale. Ce qui n'est pas rien au regard des impératifs de développement et d'intégration régionale.

Coutumes, pratiques et usages

De nombreuses études font ressortir la persistance de la coexistence formelle des règles juridiques héritées de la colonisation avec un ensemble de règles issues des traditions séculaires qui emportent coutumes, pratiques et/ou usages et gouvernent le comportement des hommes dans leur environnement.

Ce fait dont il est temps de prendre conscience fait apparaître un double ordonnancement juridique, traditionnel et moderne, coutumier et étatique, de la terre, de l'eau, de la forêt, de la pêche...

Il en résulte une complexité qui stigmatise la problématique de l'articulation des droits coutumiers et étatiques. Quelle normalité impérative observer et appliquer ? Comment appliquer des droits fonciers, étatiques et coutumiers dans un environnement déjà régi par les règles qui ont résisté à l'épreuve de tous les régimes successifs ?

En réalité, dans tout l'espace socio-historique occupé par le Mali et pas seulement le long du fleuve Niger, le droit foncier qui touche à tous les éléments de la nature (terre, eau, forêt, pâturages, faune, ...) est porté par une cosmogonie qui associe intimement les concepts juridiques, religieux et sacrés.

Cette cosmogonie est commune à toutes les ethnies qui composent les unes avec les autres, malgré les guerres hégémoniques et grâce aux solidarités multiformes dont la fonction sociale reste encore vivace (cousinage à plaisanterie, bon voisinage, alliances totémiques, identités mystiques, etc.).

Partout, même au-delà des frontières actuelles (trop récentes), les coutumes continuent de rythmer la vie à travers des institutions traditionnelles et des usages qui sont encore respectés dans les pratiques.

Aujourd'hui encore, malgré la toute puissance « publique » de l'État, les espaces agricoles, pastoraux, halieutiques ou autres sont (aussi) réglementés par le droit coutumier et pas seulement par le code domanial et foncier.

En matière de gestion des ressources foncières force est de se référer, selon le cas au *Dugukolotigi* (chef de terre), au *Jitigi* (maître de l'eau), au *Kungotigi* (maître de la brousse) au *Baba Aougal* (maître de la pêche) ou au *Jowro* (maître des pâturages). Aujourd'hui, la décentralisation est une option politique qui tend à donner force à cette réalité socio-économique et, malgré la très moderne souveraineté de l'État, propriétaire de la terre, du sol, des sous-sols et de leurs accessoires, ces institutions traditionnelles fonctionnent.

Il en résulte une articulation singulière du droit coutumier et des règles juridiques étatiques : depuis le code domanial et foncier qui a été critiqué pour ses aspects répressifs, les codes successifs tendent à une participation des populations à la gestion des ressources foncières. Mieux, en cas de conflit, le législateur malien fait obligation aux parties en litige, de recourir aux instances locales de règlement des conflits avant toute saisine de la juridiction compétente. Mieux encore, il ressort d'une lecture aussi bien verticale que croisée des textes en vigueur que les usagers, c'est-à-dire les populations intéressées, se sont vu reconnaître un pouvoir de réglementation avec les chartes ou les conventions locales. Ces conventions ne sont autres que la codification des coutumes, des pratiques et des usages en matière foncière (agriculture, pêche, pâturage, etc.).

Une telle tendance a été effectivement déterminée par la politique de la décentralisation telle qu'elle apparaît dans les textes majeurs décrits plus haut.

Il reste que, si les litiges parviennent à la juridiction compétente malgré toutes les précautions, des conflits graves demeurent mal résolus.

Contraintes et mise en évidence des problèmes ; mise en œuvre et application du cadre juridique

Il résulte de ce qui précède que la mise en œuvre et les applications du cadre juridique pose problème du fait de son ambivalence.

Il est apparu plus haut que le législateur, soucieux de plus en plus d'ancrer la décentralisation, a fait place à la concertation et à une certaine cohésion des institutions au niveau local, national et international par divers mécanismes décisionnels.

Si toutes les autorités ou organes chargés de la gestion des ressources concernées ont un pouvoir de tutelle, le législateur leur a imposé une obligation de coordination verticale et horizontale avec une compétence liée de consultation. Qu'il s'agisse des organes centraux et déconcentrés de l'État (c'est-à-dire au niveau national et régional) ou des organes locaux, les mécanismes décisionnels devraient aboutir à une harmonisation de la gestion des ressources. L'exercice du pouvoir de tutelle permet d'assurer un fonctionnement normal des services compétents intéressés pendant que les cadres de concertation institutionnels, étatiques et coutumiers contribuent à régler à la base les conflits et à corriger les lacunes sur le terrain.

Par ailleurs, il convient de mentionner certains cadres de concertation prévus par la Constitution aux côtés des institutions de l'État et des collectivités territoriales :

- l'Assemblée nationale qui, avec sa Commission du Développement rural et de l'Environnement, a notamment l'initiative des lois en matière d'environnement concurremment avec le Haut Conseil des Collectivités ;
- le Haut Conseil des Collectivités territoriales qui a pour mission d'étudier et de donner un avis motivé sur toute politique de développement local et régional. Il peut faire des propositions au gouvernement sur toute question concernant la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de vie des citoyens à l'intérieur des collectivités. Le gouvernement est tenu de le saisir pour avis sur ces questions ;
- le Conseil économique, social et culturel qui a compétence sur tous les aspects du développement économique, social et culturel y compris, conformément à l'article 15 de la Constitution, sur la protection, la défense de l'environnement et la promotion de la qualité de la vie qui sont un devoir pour tous et pour l'État.

L'analyse achève de montrer que la mise en œuvre et les applications du cadre juridique font appel à une multitude d'acteurs de nature si diverse et sectorielle et à des compétences si variées que la gestion des ressources, notamment du fleuve Niger, semble mériter une meilleure harmonisation et des corrections.

Réaction des utilisateurs « porteurs d'enjeux » relative au cadre existant

C'est ce qu'indiquent les réactions des utilisateurs vis-à-vis du cadre existant. D'après des informations recueillies auprès de certains services techniques compétents

et d'usagers, il y aurait trop de textes et de structures. Selon les mêmes sources, certaines structures comme l'Agence du bassin du fleuve Niger sont mal implantées ou ne fonctionnent pas (système d'alerte pour les inondations en 2001 à Sélingué, entre autres exemples ; Conseils de Pêche qui doivent se saisir de conflits et qui n'ont pas été institués).

Ainsi, de nombreuses réformes sont en cours pour corriger les dysfonctionnements et les carences constatées. Le projet de convention locale de pêche est en cours d'élaboration avec le concours de plusieurs services techniques compétents (ODRS, DNAER, DNCN, DNAMR) et la participation des maires limitrophes de Sélingué, des sous-préfets de Bougouni et de Yanfolila, des représentants des Hauts Commissaires et des usagers. Il s'agira principalement d'identifier les problèmes à résoudre qui n'ont pas été pris en compte par les textes.

Est également en cours d'élaboration un projet pilote d'amélioration de l'environnement politique et institutionnel pour le développement des systèmes de gestion en pêche continentale.

Enfin, de plus en plus, il s'agit d'aller vers une gestion intégrée de l'eau et d'abandonner la gestion sectorielle. Ce qui interpelle les États de l'ABN, l'administration malienne, les collectivités territoriales et les usagers.

Les nombreux litiges fonciers relatifs à l'utilisation des espaces agricoles, piscicoles ou pastoraux, notamment, portés devant les tribunaux de l'État doivent, selon nos informateurs, amener les autorités centrales à reconsidérer les « choses du monde rural » et à respecter nos coutumes notamment en matière de nomination de *Jowro* ou de propriété de la terre. À cet égard, des utilisateurs « porteurs d'enjeux », notamment les agriculteurs, les pasteurs et autres ont vivement réagi lors de la conférence nationale en 1991 contre l'autoritarisme et la centralisation répressive de l'État qui traduit une méconnaissance, un mépris ou une ignorance du monde rural.

Si, depuis la révolution du 26 mars 1991, des améliorations se font sentir dans les textes relatifs à la gouvernance des espaces territoriaux décentralisés et, par conséquent, dans les textes relatifs aux ressources foncières, la participation et la concertation des usagers porteurs d'enjeux ne semble être qu'un début de solution des problèmes liés au cadre juridique existant et nés, bien souvent, de l'application des textes.

Contraintes dans l'application des textes

Comme il ressort des textes étatiques, les contraintes dans l'application des textes viennent principalement de la juxtaposition de plusieurs ordonnancements juridiques dans l'espace territorial d'application.

Ces textes imposent, en effet, aux utilisateurs des espaces agricoles, pastoraux, halieutiques ou forestiers à se référer, dans les matières concernées, au cadre juridique coutumier pour éviter des conflits ou harmoniser les vues ou les solutions. Ces contraintes intéressent également l'exercice des compétences des services techniques de

l'État, nationaux ou déconcentrés, et des collectivités décentralisées qui doivent veiller à la régularité juridique des actes de gestion foncière.

Il est évident qu'une même obligation de respecter le droit étatique pèse sur les utilisateurs et les services compétents. Ce qui entraîne, de plus, le contrôle de ces services par des moyens (humains, techniques, intellectuels et culturels) insuffisants d'investigation.

Dans cette perspective, la régularité juridique des actes de gestion foncière s'analyse en un double rapport de légalité : rapport de légalité conforme ou compatible avec le cadre juridique étatique et rapport de légalité conforme ou compatible avec le droit coutumier.

Mais, s'il y a contradiction entre les deux droits comme dans le cas où une collectivité villageoise ou une famille considère qu'un bras de fleuve est sa propriété face à une autre collectivité, une autre famille ou contre l'Autorité administrative, les conflits deviennent inévitables. En dépit de la souveraineté territoriale de l'État et malgré la théorie de l'immatriculation de la terre et de l'inaliénabilité du domaine public non susceptible d'appropriation privée, l'instabilité institutionnelle et politique sera le lourd tribut d'une éventuelle décision de justice ou d'un ordre administratif de déguerpissement tant que les contraintes dans l'application des textes ne seront pas levées par une réécriture de la législation foncière contraire à des coutumes auxquelles elle est venue se substituer par la force.

Ce n'est pas tout, car la réécriture s'impose encore du fait de la multiplicité et de l'enchevêtrement des institutions qui gèrent les ressources foncières : il n'est que de se reporter, plus haut, à leur énumération non exhaustive pour s'en convaincre.

Pour s'en convaincre, il suffirait, par exemple, de considérer les compétences répétitives des différents organes de gestion de l'eau le long du fleuve Niger, alors que l'Agence du Bassin du fleuve Niger exerce des compétences qui couvrent à suffisance les soucis auxquels le comité du bassin du Niger supérieur et la commission des eaux de la retenue de Sélingué (grâce à ses quatre antennes régionales englobant les quatre grands sous-ensembles du fleuve : le Niger supérieur, le delta intérieur, le Bani et la boucle du Niger) doivent faire face.

Alors que, précisément, l'Agence a pour mission la sauvegarde du fleuve Niger, de ses affluents et de leurs bassins versants et la gestion intégrée de ses ressources, que l'État, les collectivités territoriales et les utilisateurs sont associés à ses missions et qu'elle est conçue pour atteindre cinq résultats opérationnels dont la pertinence est évidente, non seulement à l'échelle du Mali mais à l'échelle de l'ensemble des neuf États riverains du fleuve Niger !

L'Agence pourrait ne pas dépendre d'un ministère mais de l'Autorité du bassin du fleuve Niger dont elle serait un outil de réalisation des missions. Ce qui pourrait lever certaines contraintes d'application nées de la prolifération des institutions dont il faudrait freiner la tendance par une meilleure harmonisation de la gestion et une rationalisation des outils quant à leur utilisation et leur implantation.

Cette méthode d'approche tend à indiquer l'intérêt de l'abandon de la gestion sectorielle nationale au profit d'une coopération internationale et sous-régionale recentrée sur l'intégration des intérêts vitaux des peuples.

Déjà, même et surtout dans le cadre des options actuelles, certaines suggestions et recommandations qu'il conviendrait de prendre en compte apparaissent à partir de tous les constats liés aux applications du cadre juridique comme aux réactions des porteurs d'enjeux susmentionnés.

Les options

Les options actuelles

C'est un truisme que de dire que les options actuelles ont imprimé un processus institutionnel de décentralisation capable véritablement de susciter un développement économique, social et culturel à la base : c'est une révolution qu'il s'agit de parachever en prenant des mesures appropriées pour la prise en charge autonome des collectivités territoriales avec les compétences indispensables.

Ce processus a été décrit plus haut dans son contexte et dans un cadre juridique et institutionnel global.

Suggestions et recommandations

Il s'agit, ici, de souligner la nécessité d'accélérer la décentralisation d'autant qu'elle rencontre l'adhésion des populations, notamment celles majoritairement rurales :

- en levant les contradictions des textes liées à la lenteur du désengagement de l'État ;
- en harmonisant les différents codes avec les réalités locales et avec l'histoire politique et institutionnelle du pays pour bâtir un Mali démocratique et prospère.

De là vient l'exigence de corriger la prolifération des organes de gestion du fleuve Niger sur le territoire national du Mali.

De là vient aussi l'urgence d'intégrer les outils de gestion de la portion malienne du fleuve Niger dans le champ institutionnel de l'Autorité du Bassin du fleuve Niger en concrétisant la coopération internationale sur la base d'une gestion harmonisée des institutions et des ressources partagées du fleuve conformément aux intérêts vitaux des peuples riverains et aux vœux exprimés par les chefs d'État et de Gouvernement des pays riverains, à charge de réciprocité et de réadaptation institutionnelle de tous les instruments juridiques de gestion du fleuve Niger.

Il y va de l'avenir du fleuve, de sa vie comme de sa mort.