

Effectivité Juridique de l'intégration du Changement Climatique dans la Planification Communale: Cas de la Commune Rurale de Diéli Dans la Région de San au Mali

Legal Effectiveness of the Integration of Climate Change Into Municipal Planning: Case of the Rural Commune of Diéli in the San Region in Mali

Dr. Lasséni TRAORE

Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako,
University of Legal and Political Sciences of Bamako,
lassenitraore@gmail.com
ORCID: 0009-0007-0189-341X

Makale Bilgisi / Article Information

Makale Türü / Article Types: Araştırma Makalesi / Research Article

Geliş Tarihi / Received: 15.02.2025

Kabul Tarihi / Accepted: 13.04.2025

Yayın Tarihi / Published: 06.06.2025

Yayın Sezonu / Pub Date Season: Haziran / June

Numéro spécial des Journées Scientifiques de la Science Politique au Mali (JSPM)

Cilt / Volume: 3 • **Sayı / Issue:** Özel Sayı-Special Issue • **Sayfa / Pages:** 73-100

Atıf / Cite as

TRAORE, L. Effectivité Juridique de l'intégration du Changement Climatique dans la Planification Communale: Cas de la Commune Rurale de Diéli Dans la Région de San au Mali. Disiplinlerarası Afrika Çalışmaları Dergisi, 3/Özel Sayı (2025), 73-100

Doi: 10.5281/zenodo.15569456

İntihal / Plagiarism

Bu makale, en az iki hakem tarafından incelendi ve intihal içermediği teyit edildi.
This article has been reviewed by at least two referees and scanned via a plagiarism software.

Yayın Hakkı / Copyright®

Disiplinlerarası Afrika Çalışmaları Dergisi uluslararası, bilimsel ve hakemli bir dergidir. Tüm hakları saklıdır.
Journal of Interdisciplinary African Studies is an international, scientific and peer-reviewed journal.
All rights reserved

Résumé: Le changement climatique constitue l'un des défis majeurs auxquels l'humanité fait face aujourd'hui. Son intégration dans des projets de développement local est devenue cruciale pour la planification des actions de lutte contre les aléas climatiques auxquels les communautés rurales sont confrontées. C'est dans ce contexte que s'inscrit l'élaboration d'un Plan Communal d'Adaptation qui contribue à la résilience des paysans face au changement climatique.

La présente réflexion a été menée sur la Commune Rurale de Diéli située dans la Région de San au Mali. L'objectif principal recherché est de contribuer à l'encadrement juridique effectif des questions environnementales à travers l'intégration du changement climatique dans la planification communale aux côtés des Programmes de Développement Economique Social et Culturel.

Pour mener à bien cette réflexion, nous avons procédé à une analyse qualitative et quantitative afin d'identifier les risques climatiques et apprécier juridiquement la vulnérabilité à laquelle la Commune de Diéli est confrontée. Outre, la revue documentaire, la collecte des données est basée sur les observations participantes et des enquêtes auprès des communautés rurales concernées.

Les outils de traitement des données regroupent essentiellement, l'Analyse Participative de la Vulnérabilité et de l'Adaptation au Changement Climatique, l'Évaluation de la Vulnérabilité des Capacités des Communautés à la base, le Climat-Proofing et la Cartographie Participative. Les résultats obtenus ont permis d'examiner d'énormes problèmes juridico-environnementaux et sociaux qu'il importe de démontrer.

Mots-clefs: Changement climatique, Vulnérabilité, Mesures juridiques, Planification communale et résilience

Abstract: Climate change is one of the major challenges facing humanity today. Its integration into local development programs and projects has become crucial for planning adaptation and mitigation actions to combat its harmful effects and impacts that communities face. It is in this context that the development of a Municipal Adaptation Plan takes place, the vision of which is to contribute to the resilience of production systems and integrated land management.

This reflection was carried out in the Rural Commune of Diéli located in the San Region in Mali. The main objective is to contribute to the effective legal framework of environmental issues through the integration of climate change into municipal planning alongside the Economic, Social and Cultural Development Programs.

To carry out this reflection, we carried out a qualitative and quantitative analysis in order to identify climate risks and legally assess the vulnerability the Municipality faces. In addition to the documentary review, data collection is based on participant observations and surveys of rural communities.

The data processing tools essentially include the Participatory Analysis of Vulnerability and Adaptation to Climate Change, the Assessment of the Vulnerability of Grass-roots Community Capacities, Climate-Proofing and Participatory Mapping.

The results obtained made it possible to examine enormous legal, environmental and social problems that must be demonstrated.

Faced with this situation, the implementation of effective legal measures and the unwavering commitment of rural communities vulnerable to this climatic phenomenon will contribute to increasing the resilience capacity of said communities.

Keywords: Climate change, Vulnerability, Legal measures, Municipal planning and resilience

Introduction

La synthèse du sixième rapport¹ d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)² rappelle que: "Les émissions de gaz à effet de serre dues aux activités humaines ont réchauffé le climat à un rythme sans précédent: la température de la surface du globe s'est élevée de 1,1 °C par rapport à la période préindustrielle. Quels que soient les scénarios d'émission, le GIEC estime que le réchauffement de la planète atteindra 1,5 °C dès le début des années 2030»³.

Cette crise climatique constitue aujourd'hui, un défi conjoncturel en raison d'une augmentation significative des dépenses militaires et de sécurité qui se sont accrues à un rythme annuel moyen de 20,08% entre 2013 et 2017, contre 3,55% entre 2009 et 2011, soit un rythme trois fois supérieur à celui des recettes de l'Etat⁴.

En fait, la mauvaise planification des actions de lutte contre le changement climatique par les autorités étatiques produit très souvent des dommages importants chez les communautés rurales les plus vulnérables. La sanction qui doit en résulter n'existe presque pas dans la réalité c'est-à-dire, *in fine* qu'elle soit dissuasive ou effectivement prononcée, lorsqu'un comportement tombant sous le coup de cette sanction est détecté, il est très souvent ignoré.

Il paraît dès lors opportun, d'apporter des éclaircissements à la fois, sur la notion d'effectivité de la planification du développement en milieu rural et du changement climatique avant de les étendre aux notions connexes comme la sanction de la violation des règles environnementales qui y sont consacrées.

Si la notion de changement climatique soulève des interrogations sur sa définition précise, il n'en demeure pas moins pour la planification. Aux fins de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC): "On entend par «changements climatiques» des changements de climat qui sont attribués directement ou indirectement à une activité humaine altérant la composition de l'atmosphère mondiale et qui viennent s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observée au cours de périodes comparables"⁵.

1 Rapport N°6 (2023), Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC). *état des connaissances scientifiques, techniques et socio-économiques concernant les changements climatiques, Session d'approbation*, Suisse, du 13 au 17 mars 2023, pp. 2-10.

2 Créé en 1988, le GIEC est une association de pays dans laquelle les personnes physiques siègent en représentant un pays pour faire l'état des connaissances scientifiques, techniques et socio-économiques concernant les changements climatiques.

3 Publiée le lundi, 20 mars 2023, ce rapport a été adopté à l'issue d'une session d'approbation qui s'est tenue du 13 au 17 mars en Suisse avec les représentants de 195 pays membres dudit groupe.

4 Cadre Stratégique pour la Relance Économique et le Développement Durable (CREDD) (2019-2023), (Mai 2019), Bamako - Mali, p. 11.

5 Art.1 al. 2 de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC).

Une définition qui attire toute notre attention dans cette réflexion du fait de sa large acception dans le monde scientifique, même si toujours autour d'elle, des débats continuent de diviser les chercheurs à plus d'un titre.

Elle fait allusion à un environnement qui est: "Un ensemble perçu comme une entité, un espace et en un temps donné, 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"⁶. Pourtant, un environnement qui reste aujourd'hui, beaucoup dégradé et peu encadré par le droit de l'environnement au Mali.

L'une des finalités de ce droit peut être recherchée dans la planification durable des mesures de protection et de préservation de l'environnement.

Ainsi, aux termes de la Loi d'orientation pour l'aménagement du territoire en République du Mali, on entend par planification un: "Processus permanent et itératif par lequel on prévoit des moyens pour atteindre des objectifs dans le temps et dans l'espace"⁷. Il importe d'indiquer que cette dernière Loi fixe le cadre juridique général de l'Aménagement du Territoire national dans une perspective de développement durable au Mali⁸.

Par conséquent, l'inobservation d'une de ces règles⁹ par les autorités étatiques ou les populations contribuerait à fragiliser les communautés les plus vulnérables, synonyme d'une certaine insuffisance juridique qui soulèverait dans cette réflexion, la question de l'effectivité d'intégration du changement climatique dans la planification des mesures de développement en milieu rural.

D'une part, le droit à un recours "effectif", suite à une mauvaise planification des actions de lutte contre les effets et impacts néfastes du changement climatique, implique que le recours ne soit pas dépendant de l'action des autorités publiques et qu'il soit accessible aux intéressés (Sudre, 2011, p. 483). Il s'agit ici de préserver l'existence d'un recours digne de ce nom, pour les victimes des catastrophes naturelles occasionnées suite à une mauvaise planification des actions de développement rural.

D'autre part, le mot "effectivité", ou "effectif" est parfois utilisé dans un sens plus proche de celui où nous l'entendons comme "qui produit un effet". En fait, il n'y a pas d'obligation d'effectivité édictée en tant que telle par la législation environnementale malienne en matière de planification des actions de lutte contre

6 Art. 2 de la Loi N° 01-020/P-RM, du 30 mai 2001 relative aux pollutions et aux nuisances en République du Mali.

7 Art. 2 al. 9 de la Loi N°2017-019/P-RM du 12 juin 2017 portant Loi d'orientation pour l'aménagement du territoire en République du Mali.

8 À ce titre, elle définit les principes directeurs, les orientations et les choix stratégiques de la Politique nationale d'aménagement du territoire au Mali.

9 L'inapplication des règles juridiques environnementales s'illustre dans ce contexte par le constat d'un faible niveau d'intégration du changement climatique dans des programmes et projets de planification du développement en milieu rural.

le changement climatique. Ainsi, il est fréquent que les juges fassent référence à l'effectivité dans le cadre de leurs décisions.

Néanmoins, l'intensité de ces références est cependant variable. Tout d'abord, le principe de l'"effet utile" est utilisé dans le cadre de l'interprétation des traités internationaux. Il est de ce fait assimilé à un principe d'effectivité. Selon ce principe, "l'interprète doit présumer que les auteurs d'un traité, en adoptant les termes d'une disposition, ont entendu leur donner une signification telle que cette disposition puisse recevoir une application effective" (Salmon, 2001, p. 486). Utilisé par la Cour internationale de justice¹⁰, il ne s'agit cependant pas d'une obligation juridique en tant que telle mais plutôt d'une "technique d'interprétation".

Donc, de l'inobservation à l'ineffectivité des règles environnementales pourtant garanties par la constitution¹¹, le changement climatique défierait désormais presque toutes les dynamiques historiques et actuelles de résilience à la fois, des milieux naturels et sociétés humaines.

Par conséquent, depuis plus d'un siècle, le changement climatique devient, de plus en plus, long et récurrent empêchant très souvent des écosystèmes à se reconstituer naturellement et des sociétés humaines à mieux s'adapter faute d'une planification du développement durable et résiliente.

Cet état de fait nous a amenés à nourrir la présente réflexion autour de la question centrale suivante:

"L'intégration du changement climatique dans la planification du développement local peut-elle assurer aux communautés rurales une protection effective ?"

Une question qui ne peut que paraître à la fois, ambitieuse et audacieuse.

Ambitieuse, car la planification des actions de développement des collectivités territoriales face au changement climatique rencontre des défis majeurs notamment, l'insuffisance des ressources financières et humaines qualifiées, la pauvreté, l'analphabétisme, l'incivisme et la crise sécuritaire que traverse le Mali depuis mars 2012.

Audacieuse, du fait de la nouveauté de la matière même du Droit de l'environnement relative à la planification du développement local qui est sensé l'encadrer dans un pays sous-développé comme le Mali au moment même où les pays développés ont du mal à préciser correctement tous les contours de celle-ci.

10 CIJ, 3 février 1994, Différend territorial entre la Lybie et le Tchad, *rec.*, pp. 25-51. Ce principe est aussi mobilisé par la Cour de justice de l'Union européenne. V. CJCE, 29 novembre 1956, Fédération charbonnière de Belgique c. Haute Autorité, *aff. 8/55, rec.*, p. 305; CJCE, 5 avril 1979, *Ratti, aff. 148/78, rec.*, p. 1629.

11 Art. 26 du Décret n°2023-0401/PT-RM du 22 juillet 2023, portant promulgation de la constitution du Mali dispose: "En cas de calamité constatée, tous les citoyens ont le devoir d'apporter leur concours dans les conditions définies par la loi". et l'Art. 25 du Décret du même nom dispose: "La protection de l'environnement et la promotion de la qualité de la vie sont un devoir pour tout citoyen et pour l'Etat".

Les développements ultérieurs permettront de mesurer cette ambition et cette audace.

L'objet de cette réflexion vise à démontrer la complexité juridique des contours de la planification du développement en milieu rural face au changement climatique qui, *in fine*, influencent l'effectivité des mesures de protection de l'environnement.

Cela n'est pas sans un intérêt. Un intérêt renforcé par l'existence d'une diversité de législation mais disparate consacrée à la fois, aux aspects juridiques de planification du développement en milieu rural et aux actions de lutte contre le changement climatique.

Traditionnellement, la finalité d'une sanction est d'éviter la violation d'une norme en exerçant un effet dissuasif. Or, un "effet" est défini comme "ce qui est produit par une cause"¹².

Il est dès lors possible d'envisager l'hypothèse selon laquelle le changement climatique contribue à renforcer la vulnérabilité des communautés rurales lorsque les conditions d'effectivité des mesures juridiques de protection de l'environnement et de planification des actions de développement local ne sont pas efficacement réunies ou respectées.

En adoptant une démarche sociojuridique, cette réflexion se veut à la fois, analytique et prospective. Une approche qui nous permet de démontrer les limites des textes environnementaux en vigueur relatifs à la planification du développement face au climat en milieu rural afin d'y proposer des alternatives juridiques résilientes et durables. Les outils de traitement des données regroupent essentiellement, l'Analyse Participative de la Vulnérabilité et de l'Adaptation au Changement Climatique (APVACC), l'Évaluation de la Vulnérabilité des Capacités des Communautés à la base (EVC), le Climat-Proofing, et la Cartographie Participative (CP).

Il convient dès lors de démontrer le contenu de l'effectivité de l'intégration du changement climatique dans la planification du développement local avant d'examiner sa portée susceptible d'influencer des dynamiques de protection de l'environnement.

Contenu de l'effectivité de la planification du développement face au climat

L'étude des conditions juridiques de l'effectivité des normes de planification du développement face aux aléas climatiques en milieu rural n'est pas aisée.

Les législateurs maliens ont établi un arsenal de textes dans tous les domaines du développement. Leur rédaction a été faite à différentes périodes et par des

¹² Entrée "effet", in *Le Petit Robert de la langue française* (2013).

structures appartenant à différents départements. De multiples structures sont concernées par leur application. Le caractère sectoriel de ces textes, la faible capacité des structures chargées de les appliquer, l'instabilité institutionnelle, l'insuffisance en ressources humaines pour certaines structures notamment au niveau régional et local et le non transfert de la gestion des ressources aux collectivités locales, ont rendu difficile l'application correcte des textes.

La méconnaissance des textes en matière d'environnement se traduit par le manque de plaintes des populations en rapport avec les délits commis. Les populations semblent avoir adopté une attitude de résignation. Les textes, le plus souvent présentés dans un style juridique, sont diffusés en français pour une population à majorité analphabète. Ils font rarement l'objet de transcription dans les langues nationales, d'où les difficultés rencontrées par la population dans leur appropriation.

De nombreuses carences existent dans l'arsenal juridique malien. Il y existe aussi une insuffisance notoire de textes inadaptés, d'applications difficiles voire impossibles, un manque de cohérence entre les textes, une certaine confusion dans la définition des missions et compétences des structures chargées de leur application et de nombreuses difficultés d'application objectives et subjectives. A cela s'ajoutent un déficit en ressources humaines de qualité morale et intellectuelle, un manque notoire de courage politique pour l'application des textes, une appropriation insuffisante et un manque de participation au contrôle de l'accès aux ressources, un manque de compréhension pour la punition des délits et fautes commises par les populations.

La persistance du dualisme entre droit positif et le droit coutumier, l'instrumentalisation, le centralisme des lois et l'absence de structures sectorielles chargées de l'application effective des textes, sont autant de raisons qui les rendent inefficaces. La problématique essentielle de la situation juridique du Mali est l'applicabilité des nombreuses lois et règlements de la République pour des raisons politiques, administratives, techniques, technologiques et managériales.

Malgré des efforts actuels d'opérationnaliser ces textes, les relations réelles entre l'État et ses citoyens sont souvent définies par des règles informelles, (fortement influencées par les réseaux sociaux), par les normes culturelles, par les intérêts économiques et/ou politiques partisans.

La nature de la gouvernance vécue par les citoyens est donc le résultat d'une interaction constante entre les structures formelles et les relations informelles qui tantôt s'inspirent de ces structures, tantôt les contournent ou même les subordonnent dans l'espoir pour ceux qui s'y adonnent d'améliorer leur sort personnel.

Cette situation est rendue plus complexe par la faible vulgarisation, des textes, l'analphabétisme de la grande majorité des maliens, l'inapplicabilité de certaines clauses des textes pour des raisons techniques ou matérielles, le déficit de formation en éducation civique de la population, la persistance non sans raison de certaines us et coutumes, mais aussi l'incivisme voir l'indifférence.

Le système judiciaire, avec à sa tête la Cour Suprême qui est composée de sections administrative, judiciaire et des comptes, bien qu'en principe indépendant, est fortement influencé par la branche exécutive.

L'administration judiciaire n'a jusqu'ici, pas eu toutes les formations adéquates pour mieux jouer son rôle dans le système de protection de l'environnement.

La préoccupation de protection de l'environnement se manifeste par l'adoption de plusieurs textes législatifs dont la mise en œuvre pose toujours des problèmes. La législation générale sur l'environnement, les législations sur les ressources forestières, fauniques et halieutiques, le domaine et le foncier, les ressources en eau, les mines et carrières, les travaux publics, l'urbanisme et l'habitat, l'hygiène et l'assainissement, etc. traitent toutes de questions environnementales.

Cependant, on constate que, malgré la profusion des textes édictés au niveau des différents secteurs liés directement ou indirectement à la protection de l'environnement et les nombreuses Conventions internationales signées et ratifiées par notre pays, la situation de l'environnement se détériore continuellement.

Les nombreuses Conventions internationales (plus d'une trentaine) que le Mali a signées et ratifiées ne sont ni suffisamment intégrées dans notre arsenal juridique ni appliquées convenablement pour les mêmes raisons sans oublier le manque de pertinence de certaines de leurs dispositions pour le pays.

Il existe un besoin pressant de création d'un environnement juridique favorable au respect des lois et des règlements, le développement des filières, le développement communautaire et associatif. Tous les moyens doivent être recherchés pour mettre en confiance les opérateurs économiques pour accélérer le passage des commerçants, transporteurs, détaillants et autres entrepreneurs de l'informel au formel.

De ce fait, il importe d'examiner tout d'abord, dans le présent chapitre, les conditions juridiques de planification du développement en milieu rural face au climat, avant de démontrer ensuite, les insuffisances notoires caractérisant le droit de l'environnement et d'urbanisme au Mali qui soutiennent son ineffektivité.

Exposition des communautés rurales au climat faute d'une planification efficace

Le contenu environnemental des plans locaux d'urbanisme fixe d'habitude des règles générales et des servitudes d'utilisation des sols qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire. Ainsi, l'intérêt principal du plan local d'urbanisme serait d'imposer diverses servitudes d'urbanisme qui viennent, dans l'intérêt général, limiter le droit de propriété (Prieur, 1979, p. 321). Mais malheureusement, l'environnement ne figure pas en tant que tel parmi les préoccupations générales des autorités étatiques au Mali. Normalement, les orientations d'aménagement et de programmation doivent définir clairement les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement notamment, les continuités écologiques, les paysages, les entrées de villes et villages et le patrimoine afin de lutter contre l'insalubrité et de permettre la régénération naturelle en milieu rural.

Cela devrait s'articuler autour de cinq piliers opérationnels définis à Bali lors de la COP13 en 2007 qui sont: 1) la vision partagée, 2) l'adaptation, 3) l'atténuation, 4) le transfert de technologies et 5) le financement¹³.

C'est ce contexte qui a d'ailleurs inspiré, le Projet Multi-Energies pour la Résilience et la gestion Intégrée des Terroirs (MERIT)¹⁴, piloté par le Ministère du développement rural et financé par certains Partenaires Techniques et Financiers (PTFs) au Mali¹⁵.

L'objectif général recherché à travers ce projet visait à intégrer les Plans Communaux d'Adaptation au Changement Climatique (PCA) dans des Programmes de Développement Economique, Social et Culturel (PDESC) des communes afin de renforcer leur capacité de résilience face au dérèglement climatique¹⁶.

Il devrait de ce fait, renforcer la résilience des écosystèmes face au climat à travers la promotion des sources d'énergie à faible émission de CO₂. Malheureusement, il ne disposait pas de financement nécessaire pour la mise en œuvre effective des activités planifiées dans des localités bénéficiaires de l'élaboration desdits PCA¹⁷.

13 Bali fut donc l'occasion pour le Mali d'attirer certains Partenaires Techniques et Financiers (PTFs) à lui venir au rescousse financièrement dans ses efforts de lutte contre les changements climatiques à travers l'élaboration des Plans Communaux d'Adaptation aux Changements Climatiques (PCA).

14 MERIT a financé l'approche de renforcement de la résilience des communautés rurales face aux changements climatiques à travers l'élaboration de Plans Communaux d'Adaptation aux changements climatiques (PCA).

15 Il est le fruit d'un partenariat entre le Gouvernement de la République du Mali et le Fonds International de Développement Agricole (FIDA).

16 Les communes qui ont bénéficié ce projet étaient celles qui étaient considérées comme les plus exposées et vulnérables au changement climatique.

17 Le financement intégral de ce PCA, en termes de mise en œuvre, n'est pas envisagé dans le cadre de ce projet.

En effet, la non mise en œuvre effective des activités de ce projet à amener les communautés rurales bénéficiaires concernées à nourrir un sentiment d'abandon par les plus hautes autorités étatiques dans leurs efforts de lutte contre le changement climatique.

De l'analyse des manifestations du changement climatique à travers ses causes, ses effets et conséquences, il ressort le constat de vulnérabilité et d'exposition des ressources villageoises au changement climatique dans desdites communautés¹⁸.

Ainsi, les données recueillies au niveau communal indiquent une tendance générale à la baisse des précipitations au fil des dix dernières décennies, avec des niveaux maximums diminuant progressivement¹⁹. Cette diminution des précipitations est en partie attribuable aux modifications survenues dans des schémas de circulation atmosphérique, influencées par des facteurs climatiques globaux tels que, des changements dans les courants océaniques et les modes atmosphériques qui sont souvent amplifiés par le réchauffement climatique²⁰.

Bien que la tendance générale des précipitations soit à la baisse, les données de 2020 et 2024 montrent une légère augmentation par rapport aux années de 1970 et 2010. Cependant, cette augmentation s'accompagne probablement d'une intensification des extrêmes climatiques comme des pluies torrentielles plus fréquentes ou des périodes de sécheresse plus longues²¹.

Les résultats de nos analyses sur les températures minimales au Mali pour les années 1970, 1990, 2010, 2020, 2040, 2060, 2080 et 2100 fournissent des informations précises sur les tendances climatiques et leurs implications pour la région (Sanogo et al., 2024).

Ces données révèlent une tendance à l'augmentation des températures minimales depuis les années 1970 jusqu'à nos jours. En 1970, les températures minimales variaient de 19 °C à 28 °C, tandis qu'en 2020, cette fourchette s'est déplacée vers des valeurs plus élevées, allant de 22 °C à 32 °C. Cette augmenta-

18 Parmi ces facteurs figurent en premier lieu, la disparition des certaines espèces animales (sauvages), la diminution des arbres dans les champs, de l'aliment bétail, des champs de culture, des herbes et herbacées, des pluies, des cours d'eau, de l'aggravation des érosions (éolienne et hydrique) des terres agricoles, de la multiplication et prolifération des insectes ravageurs des cultures, de la raréfaction et de l'augmentation des prix des produits agricoles, de la multiplication des maladies animales (animales et humaines), de la malnutrition, de l'insuffisance des aires de pâturage, de la baisse de la production et de la productivité du secteur Agricole, de la hausse des températures sur les cultures maraîchères, de l'insuffisance d'abeille, de la diminution de la pollinisation, de l'exode rural et de la migration.

19 Ces précisions ont été apportées par la mairie de Diéli qui dispose des données pluviométriques sur la localité. Par exemple, en 1970, la gamme de précipitation allait jusqu'à 1350MM, mais en 2010, le maximum était de 1080MM.

20 Ces illustrations ont été retrouvées dans des "changements climatiques se manifestant par des saisons de pluies, de plus en plus, marquées par la sécheresse" (Ouattara et al., 2019).

21 Ces phénomènes seront exacerbés par les changements climatiques augmentant ainsi les risques d'inondation et de sécheresse dans certaines régions du Mali (Bla, San, Ségou, Sikasso, Kayes, Bougouni, Koutiala, Koulikoro, Nara, Kayes, Gao plus le District de Bamako).

tion progressive des températures minimales est cohérente avec les modèles de réchauffement climatique observés à l'échelle mondiale.

L'augmentation des températures minimales a eu des effets néfastes sur la santé humaine tout en augmentant des maladies liées à la chaleur. Celle-ci peut exacerber les conditions de vie des populations dans des zones urbaines densément peuplées. De plus, cela peut également influencer les ressources en eau modifiant ainsi les schémas de précipitation et l'évaporation des réserves d'eau douce.

En effet, le faible niveau d'application des textes législatifs et réglementaires en vigueur relatifs à l'environnement par l'Etat prouve en partie, leur inefficacité qui s'endosse parfois à des facteurs complexes environnementaux, politiques, administratifs, socio-économiques et juridiques qui demeurant toujours instables au Mali.

Afin de prendre en compte la durabilité du développement, notamment les principes d'intégration des trois piliers du développement durable: économie-actions sociales et environnement; de l'équité intra et intergénérationnelle, de la précaution et de la prévention, la priorité doit être donnée à la lutte préventive par rapport aux actions curatives.

La mise en œuvre de ce domaine d'intervention prioritaire nécessite une décentralisation effective avec un transfert des compétences et des ressources à des gestionnaires locaux compétents, engagés et possédant des qualités de bonne gouvernance.

Le principe de durabilité du développement relatif à l'engagement et la responsabilité des acteurs par rapport aux impacts de leurs activités relève de la mise en place et de l'application d'un cadre législatif et réglementaire adapté à la planification du développement en milieu rural. L'application effective du principe de pollueur/payeur²² contenu dans la législation nationale afin de garantir la mise en œuvre du principe d'engagement responsable des acteurs du développement.

Les activités humaines font courir à l'environnement des risques souvent connus. Par exemple, un défrichement en vue de l'installation d'une exploitation agricole ou minière expose le sol dénudé à l'insolation, l'érosion hydrique et éolienne, la destruction de la pédofaune et de la pédoflore, bref, à la désertification. Tout défrichement devrait de ce fait être précédé et suivi des mesures et actions tendant à annihiler les menaces de dégradation. Ce principe dit de la prévention se base sur l'adage qui dit "vaut mieux prévenir que guérir".

22 Ce principe est inspiré par la théorie économique selon laquelle les coûts sociaux externes qui accompagnent la production industrielle (dont le coût résultant de la pollution) doivent être internalisés, c'est-à-dire pris en compte par les agents économiques dans leurs coûts de production. Il a été consacré par le principe 16 de la Déclaration de Rio en 1992.

La Constitution du Mali dans son article 22 stipule que “Tout malien a droit à un environnement sain et durable”, c’est-à-dire qu’en tout état de cause, la seule reconnaissance d’un ordre public élargi aux finalités de l’environnement ne constitue pas en elle-même une source de droit, faut-il encore que des mesures précises de police soient édictées donnant certaines compétences à certaines autorités.

C’est ainsi par exemple que le souci écologiquement louable d’un préfet d’interdire l’orpaillage illicite dans sa circonscription ne peut trouver de base légale faute d’un règlement de police lui donnant compétence pour prendre une telle décision. Ainsi, par principe de précaution, l’absence de certitudes scientifiques, techniques et technologiques ne doit point retarder l’adoption de mesures visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversible sur l’environnement tels que la disparition d’une espèce animale ou végétale ou d’un écosystème (mare, fleuve, forêt, etc.).

L’illustration de l’ineffectivité du droit de l’environnement et d’urbanisme au Mali trouverait ainsi un fondement considérable dans le non-respect des mesures de protection des droits humains à l’environnement face aux catastrophes naturelles.

Il importe dès lors d’identifier les conditions juridiques de planification du développement en milieu rural afin d’examiner leur efficacité face au dérèglement climatique du moment qui devient, de plus en plus, préoccupant.

Indentification des conditions juridiques de planification du développement face au climat

La planification à notre entendement devrait faciliter les actions de protection des populations contre le changement climatique qui est l’une des fonctions importantes aujourd’hui, du management des collectivités territoriales correspondant à un ensemble de disposition adopté en vue de l’anticipation de l’avenir.

À cette fin, elle se sert d’éléments tant du droit d’urbanisme, du droit foncier, du droit administratif, du droit fiscal, du droit pénal, du droit de la responsabilité, etc. pour former une “coupe transversale” d’une série de branches classiques du droit.

L’analyse du CSCRP montre qu’il ne prend en compte que très partiellement et souvent de façon implicite les principes de base du développement durable. Il est bien établi qu’aujourd’hui, le changement climatique compromet sérieusement notre survie à plus d’un titre. En effet, lorsque les facteurs écologiques tels que la qualité et la quantité de l’air, des terres, de l’eau, de la végétation et de la faune sont satisfaisantes, la société est supposée se développer durablement. Lorsqu’ils se dégradent, comme c’est le cas aujourd’hui au Mali, la qualité de la vie des communautés humaines est plus qu’inquiétante.

Le faible niveau de développement actuel du pays est sans conteste la conséquence mais aussi la cause de la prise en compte insuffisante des mesures de planification effective du développement face aux aléas climatiques.

Par ailleurs, l'inexistence des projets et des programmes multidimensionnels intégrant dans leur processus d'initiation, d'élaboration et de mise en œuvre les activités de planification effective du développement face aux aléas climatiques explique en partie le faible niveau de développement.

Faut-il le rappeler, de l'indépendance à nos jours, l'agriculture est restée le pilier du développement du Mali. Pour maintenir cette dynamique, il y a lieu de faire une exploitation rationnelle des terres agricoles à travers une planification effective du développement face aux aléas climatiques.

En fait, l'augmentation de la productivité par l'apport de fertilisants et la protection efficace des sols permettront à l'agriculture d'être plus performante, rentable et durable²³.

Par ailleurs, l'exploitation minière que nous faisons actuellement de nos ressources naturelles (sols, eaux flore et faune) ne permet point leur renouvellement à l'échelle humaine. Si à cela s'ajoute l'augmentation de la demande en ressources de toutes natures à cause du taux de croissance élevé de la population, on perçoit la possibilité proche de manque de ressources et pour la génération actuelle et pour celle à venir. Notre mode de consommation des ressources naturelles n'est pas durable.

Jadis, riche en ressources en eau (fleuves, rivières, marigot, mares, oueds et autres sources d'eaux) qui adoucissaient notre cadre de vie, la recherche de l'eau potable est devenue une préoccupation majeure de nos populations.

Les causes de cette situation résident dans les déboisements des sources et des rives, les défrichements agricoles, le surpâturage, les feux de brousse, etc. Nos actions de "développement" mettent quotidiennement en danger de disparition ces sources vitales. En effet, un ensablement total des cours et points d'eau sera fatal pour les générations futures. Les difficultés de lutte contre leur ensablement ne doivent nullement émousser notre volonté de les préserver. La recherche effrénée de la croissance économique ne doit point mettre en cause leur conservation.

Aujourd'hui, les eaux et les sols sont encore utilisés comme des ressources illimitées, il est urgent non seulement de définir les normes de prélèvement et/ou d'utilisation, mais aussi de préciser les modalités d'accès à ces ressources et les sanctions requise en cas de gaspillage. Ces mesures de prévention et de

²³ Faut-il le rappeler, les performances de l'agriculture se mesurent en superficies exploitées et en production. Ainsi, une amélioration de la productivité permet de répondre avec efficacité aux besoins croissant de produits agricoles dans un pays aux dimensions non extensibles.

précaution n'apparaissent pas suffisamment dans le CSCRP. Celui-ci traite cette question essentielle de planification durable du développement de manière assez superficielle.

Les activités de fixation des dunes de sable dans le nord et de lutte contre l'érosion dans le sud sont, sans contestes des orientations nécessaires, mais sans commune mesure avec l'ampleur du changement climatique. Elles ne sont pas intégrées de manière structurelle aux activités de planification de développement en milieu rural.

Ainsi, elle est renforcée par le droit d'urbanisme qui est perçu dans cette réflexion comme l'"ensemble des règles concernant l'affectation de l'espace et son aménagement" (Morand-Deville, 2008, p. 1). Ce droit, qui s'est véritablement développé au tournant de la seconde guerre mondiale²⁴, "a vocation à encadrer l'évolution physique de l'urbanisation"²⁵ même si sa finalité reste encore plus complexe. Selon Yves JEGOUZO, "il a aujourd'hui plus largement pour objectif, le développement durable"²⁶.

À ce stade de notre réflexion, il n'est pas possible d'opter définitivement pour une ou deux "conditions" précédemment évoquées²⁷. Cela nécessite justement que l'on cherche à connaître la nature des conditions de l'effectivité. Si une condition peut être "ce qui contribue à rendre une chose possible", l'idée ici consiste à ne pas limiter, a priori, nos investigations, à des implications strictes. En la matière, des efforts sont fournis par le Mali et s'intègrent en partie, dans ces conditions ci-dessus exposées²⁸.

Néanmoins, ces efforts restent presque vains au regard des dégâts qu'a engendré les inondations de 2024 un peu partout au Mali (entre Juillet et Août 2024, le Mali a enregistré 132 cas d'inondation, 30 décès, 80 blessés et des milliers de personnes déplacées)²⁹.

24 Notamment, avec la loi d'urbanisme N° 324 du 15 juin 1943 relative à l'histoire du développement du droit de l'urbanisme, à la synthèse de Florence NICOUUD relative au contentieux administratif de l'urbanisme, une étude visant à préciser la fonction du contentieux de l'urbanisme dans l'évolution du droit du contentieux administratif général, thèse de doctorat en droit, Nice, 2006, *PUAM*, p. 23.

25 JACQUOT, H. et PRIET, F. (2008). Droit de l'urbanisme, *op. cit.*, p. 8.

26 JEGOUZO, V.-Y. (2012). Le droit de l'urbanisme, le bateau ivre ?, in *Florilèges du droit public – recueil de mélanges en l'honneur de Jean-Pierre Boivin*, éd. *La Mémoire du Droit*, p. 522.

27 D'une part, cette démarche fait référence à une influence "déterminante" de la mauvaise planification du développement sur le changement climatique. D'autre part, une autre approche consiste à utiliser un rapport logique beaucoup plus souple de la condition qui "contribue", parmi d'autres éléments, à une chose "possible", c'est-à-dire "qui peut être ou ne pas être".

28 On notera que 40% de ces orientations sont des actions d'adaptation, 20% des actions d'atténuation, 18% des actions de gouvernance et 16% des actions de renforcement des capacités en conformité avec les engagements pris par le pays pour la mise en œuvre de la CCNUCC.

29 Ministre de la Sécurité et de la protection de Civile du Mali, Interview accordé à l'Office de Radiotélévision du Mali (ORTM), Chaîne Nationale, Journal télévisé, éd. 20H00 du 22 Août 2024. Pour la circonstance, l'Etat a débloqué d'urgence la somme Quatre Milliards de FCFA (4.000.000.000 FCFA) destinée à créer des conditions nécessaires à la prévention éventuelle des catastrophes naturelles et à la prise en charges de l'ensemble des victimes.

Faut-il, le rappeler, le fait pour le Mali de vouloir s'appesantir fortement sur le volet adaptation tout en ignorant fortuitement le volet atténuation en matière de lutte contre le changement climatique justifie en partie aujourd'hui, son niveau élevé d'exposition et de vulnérabilité. Par ailleurs, selon les données les plus récentes de la Stratégie internationale des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophes (UNISDR), les catastrophes comme les sécheresses et les inondations ont affecté plus de 34 millions de personnes sur l'ensemble du continent africain (dont 19 millions en Afrique de l'Ouest) et ont entraîné des pertes économiques supérieures à 1,3 milliard de dollars entre 2011 et 2012³⁰.

Ainsi, les relations entre la planification du développement en milieu rural et le changement climatique d'une part, et l'effectivité des mesures de protection de l'environnement d'autre part, sont complexes par essence. Cela s'explique parfois par une diversité à la fois des facteurs juridiques complexes et des types de catastrophe naturelle en face notamment, son intensité, sa portée spatiale, son caractère lent ou rapide et sa fréquence qui sont très variables.

Outre, les populations sont généralement affectées de manière différente en fonction de leur degré de vulnérabilité et de capacité de résilience. C'est – à dire, leur capacité à faire face à des changements inattendus et à réagir en retour fluctuent dans le temps, dans l'espace et selon les caractéristiques socio-économiques, politiques et culturelles.

De ce fait, l'effet de causalité n'est pas univoque. Rien que pour le cas des sécheresses et ses impacts³¹, la littérature varie à propos des études réalisées sur l'Afrique de l'Ouest en la matière³². À l'opposé, d'autres résultats de recherche montrent que les migrations ont tendance à diminuer lors des épisodes de sécheresse comme au Ghana (VAN DER Geest, 2008) ou au Burkina Faso (Henry et al., 2004)³³.

Par ailleurs, la vision du Mali relative à la Politique Nationale sur le Changement Climatique, claire soit-elle, est de définir d'ici 2025, un cadre de développement socio-économique durable qui intègre les défis du changement climatique

30 En 2005, 168 pays ont signé le Cadre d'action de Hyogo (CAH) et s'étaient entendus pour établir des plans d'action afin de réduire les risques de catastrophes d'ici 2015. En outre, plus de la moitié des pays africains ont établi des cadres, mais comme ces pays ont trop peu de ressources à y consacrer, rares sont ceux qui ont réellement mis en œuvre des politiques et des plans de réduction des risques de catastrophes (UNISDR, 2011).

31 Les prophéties catastrophistes des écologistes ont peut-être fait plus pour stigmatiser les réfugiés et les migrants et pour justifier les mesures répressives à leur égard que pour augmenter la sensibilisation sur les questions environnementales, écrit Stephen Castles, Directeur associé de l'Institut des migrations internationales à l'Université d'Oxford, en conclusion du livre intitulé: "Synthèse sur les relations entre changement climatique et migration".

32 Plusieurs auteurs soutiennent que les sécheresses sont clairement des facteurs moteurs de migration (AFIFI, (2008)). Par exemple, AFOLAYAN, ADELEKAN (1999) et HUGO (1996) estiment que la grande sécheresse qui a touché l'Afrique de l'Ouest de 1968 à 1973 a été à l'origine du mouvement de près de 1 million de personnes au Burkina Faso et au Soudan.

33 Finalement, il existe des études plus nuancées qui prétendent que les sécheresses n'induisent pas forcément des migrations (KNIVETON et al., (2008); TACOLI (2011)).

dans tous les secteurs de son développement à travers une planification durable soucieuse du bien-être des populations.

Aujourd'hui, les efforts consentis par les plus hautes autorités en la matière ne ressortent pas clairement dans des mesures de planification et de protection de l'environnement. En effet, l'intégration des PCA dans des PDSEC, bien que formellement inscrite dans l'ordonnancement juridique interne, est loin d'être effective dans la planification des actions de développement pour la plupart des communes rurales au Mali.

Les collectivités territoriales décentralisées au Mali bénéficiaires du projet MERIT ont désormais besoin de l'intégration de ce PCA dans leur PDSEC comme d'ailleurs pour toutes les autres collectivités avec à la fois, un accompagnement durable et un financement adéquat afin que leur effort de lutte le changement climatique ne soit vain.

Portée de l'effectivité de la planification du développement face au climat

Si la réduction des émissions doit être engagée à l'échelle planétaire, l'adaptation au changement climatique quant à elle, ne peut qu'être locale (Larrere et Larrere, 2005).

La gouvernance et la participation enregistrent l'élaboration d'un document cadre de Politique Nationale de Décentralisation. Toutefois, persiste la non effectivité du transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités territoriales.

Seul ce transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux Collectivités territoriales donne un sens à la décentralisation. L'absence de mesures législatives et réglementaires pertinentes permettant de doter les Collectivités territoriales de ressources humaines qualifiées est une autre cause évidente de retard dans le développement du pays.

Le climat politique consensuel et apaisé, connaît une réduction importante de la place des partis politiques dans la gestion de l'Etat, l'émergence d'organisations de la société civile en voie de politisation et la confiscation de la chose politique au détriment de ces structures. Cette situation peut au long terme dégrader davantage la gouvernance du pays. La léthargie des partis politiques et l'absence d'hommes et de femmes politiques avertis dans les débats politiques et économiques, la pullulation d'organisations de la société civile qui s'investissent de plus en plus dans l'arène politique, rendent la gouvernance de plus en plus chaotique.

Les moyens matériels, humains et financiers mobilisés pour la promotion d'une bonne gouvernance, la lutte contre la corruption, le renforcement de la

justice et l'animation du contrôle de la gestion sont très importants. Des tares persistent cependant dans tous ces domaines, contrariant sérieusement le développement du pays.

Le développement des ressources humaines et l'accès aux services de base reste largement insatisfaisants notamment du point de vue de leur qualité. Le premier rapport d'évaluation du CSCRП confirme la relation de cause à effet entre la croissance économique, les aléas climatiques et les chocs exogènes. Les statistiques fragmentaires données sur le secteur primaire, montrent avec éloquence le déficit en cette matière.

En effet, les indicateurs de base tels que les taux de rendement agricole, la capacité de charge des pâturages, la productivité des différentes espèces animales, l'évolution de la couverture végétale du pays par régions et les taux de prélèvement par rapport à la productivité des formations végétales, l'importance des prélèvements de poissons, par rapport la production et la productivité des pêcheries, etc. font défaut. Ainsi, les éléments permettant d'évaluer la pression du secteur primaire sur les écosystèmes, élément primordiale du calcul de la pression écologique font défaut.

Le secteur secondaire est basé essentiellement sur l'exploitation minière. Les études d'impact réalisées dans le cadre de cette exploitation ont le plus souvent une simple valeur administrative. En plus, elles poussent souvent les populations à l'abandon de leurs terres fertiles pour les zones marginales peu productives.

La planification inefficace des actions de développement face au climat accentue visiblement la pollution de l'atmosphère au niveau mondial qui exige aujourd'hui, la mise en place des mécanismes juridiques de résilience des communautés rurales les plus vulnérables.

Implications juridiques d'une planification globale du développement face au climat

Il importe de rappeler que le droit positif fait parfois référence à l'exigence d'effectivité en se fondant soit sur des textes ou de la jurisprudence. Ainsi, il apparaît évident de constater parfois une absence, en droit positif, d'obligation générale et autonome d'effectivité des règles environnementales.

La faiblesse et l'incohérence du cadre institutionnel, la multiplication des acteurs et des centres de décisions en matière de planification, la corruption, l'endettement et le remboursement des dettes, détournent le pays de l'investissement productif et le contraignent parfois à privilégier les secteurs économiques tournés vers l'exportation (coton et minerais) au détriment de la satisfaction des besoins internes notamment alimentaires.

Une économie soumise à ces différentes contraintes majeures peut difficilement être durable. La Vision du Cadre Stratégique de Croissance et de Réduction

de la Pauvreté (CSCR) est celle de l'étude prospective Mali 2025 à savoir, faire du Mali "une nation unie sur un socle culturel diversifié et réhabilité; une organisation politique et institutionnelle démocratique, garante du développement et de la paix sociale; une économie forte, diversifiée et ouverte; une baisse de la pauvreté et des progrès sociaux touchant toutes les régions et toutes les catégories de population".

Cette vision des maliens de leur pays à l'horizon 2025 met l'accent sur les aspects politiques (démocratie), économiques (économie forte et diversifiée, baisse de la pauvreté), sociaux (paix, progrès, valeurs sociales, équité sociale) et culturels (diversification et réhabilitation du socle culturel).

Bien que le diagnostic de la situation économique social et culturel du pays montrait déjà en 2000 que la réalisation de cette vision dépendait d'une amélioration sensible des conditions environnementales du pays, cette formulation ne fait aucune allusion à la durabilité du développement.

Par ailleurs, la décentralisation administrative recommande qu'une place plus importante soit réservée aux Collectivités Territoriales et aux populations dans le processus d'élaboration du plan, la promotion du secteur privé, l'intégration régionale et mondiale, le contrôle juridique, le contrôle des services de l'Etat et surtout la réduction de l'espace productif à cause du changement climatique.

Par ailleurs, c'est aussi et surtout, l'efficacité des institutions juridiques de planification qui est généralement mise en cause face aux aléas climatiques (Croizat, 1966). Il faut ainsi distinguer deux types d'implication en termes d'urbanisation au niveau ces collectivités territoriales du Mali.

En premier lieu, le droit de l'urbanisme a souvent été considéré comme un terrain d'expérimentation pour le droit administratif général, suggérant ainsi que des techniques juridiques mobilisées dans ce domaine étaient susceptibles de généralisation.

Selon Daniel LABETOULLE, "le droit de l'urbanisme a vu l'apparition ou l'approfondissement d'importantes constructions de la théorie générale des actes administratifs"³⁴. On peut ainsi penser aux célèbres arrêts Gomel, Ville Nouvelle Est, Ville de Limoges ou encore Quintin (Hauriou, 1971, p. 409). Cela ressort en outre du rapport public du Conseil d'Etat de 1993 intitulé "L'urbanisme: pour un droit plus efficace"³⁵.

Ainsi le Vice-président du Conseil d'Etat Marceau Long expliquait-il: "le droit de l'urbanisme est l'un des domaines où des besoins nouveaux s'expriment avec le plus de force. Nous pensons qu'il peut être aussi un champ d'expérimenta-

34 LABETOULLE, D. (2002). Droit du contentieux de l'urbanisme et droit du contentieux administratif, in *Gouverner, administrer, juger*. Mélanges en l'honneur de Jean WALINE, Dalloz, p. 629.

35 CONSEIL D'ETAT. (1992). L'urbanisme: pour un droit plus efficace, *La documentation française*, p. 1.

tion³⁶. Son intérêt a en outre été relevé par Jean-Bernard AUBY selon lequel il s'agit d'"un secteur très spécialement inventif au chapitre des techniques normatives du droit administratif" (1995, p, 39).

À propos Jacqueline MORAND-DEVILLER relève par exemple que "la sophistication de ce droit, qui est aussi une de ses vertus, entraîne les dérives de son application, la difficulté des contrôles et l'insuffisance des sanctions" (2023, p. 2.). C'est à ces justes titres que la planification du développement face aux aléas climatiques paraît difficile à encadrer pour un Etat comme le Mali qui se soucie d'ailleurs plus aujourd'hui, des questions de sécurité physique que de sécurité environnementale.

En second lieu, le droit de l'urbanisme est parfois considéré comme étant affecté d'un certain nombre de "pathologies". Il a pu être considéré comme peu "efficace", ce qui suggère un écart parfois important entre la norme et le fait propice à une réflexion sur l'effectivité. Pour autant, la raison essentielle qui justifie l'étude du droit de l'urbanisme est que ce dernier témoigne particulièrement de la plupart des enjeux qui traversent aujourd'hui le droit public.

Ces derniers sont parfois considérés en droit de l'urbanisme comme des pathologies dont serait affectée la règle de droit. Plus raisonnablement, ces "pathologies" nous semblent être le reflet, particulièrement visibles dans des caractéristiques des droits du changement climatique, des transformations plus profondes du droit public.

La complexité du droit de l'urbanisme s'inscrit alors dans un mouvement plus large de complexification de la société et du droit notamment administratif (Pontier, 2000. P. 187). Dans le domaine de l'urbanisme, la complexité de l'objet et de la ville, se double d'une complexité de la norme et de l'architecture normative.

En ce qui concerne l'objet, au sein d'un objectif général d'assurer le développement urbain plus durable, les finalités sont aussi incontournables que contradictoires (Jegouzo, 2013, p. 522).

Complexité, sécurité juridique, simplification, voici autant d'enjeux transversaux du droit administratif qui trouvent, dans le droit de l'urbanisme, un terrain particulièrement favorable à leur expression.

La complexité de l'objet et de la norme se répercute en outre sur l'architecture normative du droit de l'urbanisme. Pour Jean-Bernard AUBY, de manière générale, "une certaine conception hiérarchique des rapports juridiques, (...), est en train d'expirer sous nos yeux, et cette évolution est perceptible dans le domaine que nous abordons" (1988, 37).., c'est-à-dire de l'urbanisme.

36 LONG, M. (1993). L'audit du droit de l'urbanisme: du rapport du Conseil d'Etat au projet de loi portant réforme de l'urbanisme, *Revue Française de Droit Administratif*, p. 221.

C'est alors l'image d'un droit parfaitement hiérarchisé qui est mise à mal (Auby, 1995, p. 50). On a pu ainsi considérer que "la discipline ne dépasse plus guère le seuil d'une technologie peu claire dans ses contours et ses ressorts" ou encore que le droit de l'urbanisme "fait partie de ces domaines du droit qui sentent un petit peu le soufre" (Auby, 2006, p. 32).

Tout cela fait non seulement du droit de l'urbanisme un domaine passionnant, mais aussi un témoin à même d'illustrer les évolutions contemporaines du droit public face aux défis nouveaux et émergents du changement climatique.

Cette approche implique deux conséquences. D'une part, l'étude des conditions juridiques de l'effectivité consiste donc à rechercher, parmi un ensemble de normes valides, celles qui sont susceptibles d'influencer, selon un rapport d'implication strict ou souple, l'effectivité d'autres normes juridiques.

Il s'agit *in fine* d'intégrer l'ensemble de ces conditions ci-dessus exposées dans le système juridique environnemental au Mali susceptible d'être mobilisé en faveur de l'effectivité d'une norme de planification du développement en milieu rural face au changement climatique.

Cet état fait soulève la question d'effectivité juridique des mesures de planification du développement en milieu rural. Il interroge ainsi la générosité et la précarité des moyens de nos États africains d'une part, et la protection, l'assistance, l'absence de volonté politique et les attentes réelles de nos populations les plus exposées et vulnérables en termes de développement durable³⁷ d'autre part, comme relevait à propos Nasredine LEZZAR "[...] que les structures universelles [...] ont été exclusivement seules dans le cas d'assistance aux réfugiés africains, et ce, tant sur le plan des études théoriques que des interventions pratiques sur le terrain des douleurs et parfois des horreurs. Terrain déserté par des instances africaines et où les États africains n'ont joué qu'un rôle subalterne d'appoint et d'exécution"³⁸. La "fin veut les moyens" pour les pauvres États africains qui ont encore beaucoup à parfaire en termes de développement durable pour pouvoir relever les défis nouveaux et émergents du dérèglement climatique.

Ainsi, la recherche de cette effectivité de la norme de planification du développement au niveau planétaire face au changement climatique passe par le respect d'une certaine exigence juridique au niveau local qu'il importe de démontrer.

37 Aujourd'hui, le Mali est interpellé par rapport ses engagements internationaux notamment, en matière de planification du développement durable. De ce fait, il fait face à deux alternatives pour respecter ses engagements pris à Johannesburg en 2000, c'est – à dire: élaborer un vrai Schéma National de Développement Durable (SNDD) à travers l'intégration structurelle de la dimension environnementale dans le Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSCR).

38 LEZZAR, N. (2005). Le problème des réfugiés en Afrique, *Le Quotidien d'Oran*, 27 octobre 2005; disponible en ligne sur <https://algeria-watch.org/?p=50028>; consulté en ligne le 19 février 2025 à 15H30MN à Bamako - Mali.

Exigence d'effectivité de planification du développement local face au climat

Si l'exigence d'effectivité est inhérente à la nature de la norme juridique, il n'existe pas, en droit positif malien, d'obligation générale et autonome d'effectivité de planification des mesures de protection contre les aléas climatiques. Pourtant, cette exigence devrait permettre d'assurer à la fois, la protection de l'environnement et le droit des populations à un environnement sain et durable. L'effectivité de la norme environnementale constitue de ce fait, une obligation juridique au regard du droit positif. À propos, dans sa thèse, Mathieu TÉORAN affirme qu'il existe une "obligation pour l'administration d'assurer l'effectivité des normes juridiques" (2007). Cependant, hormis la jurisprudence Mme Perreux, intervenue postérieurement à cette thèse, le juge administratif n'affirme pas cette obligation en tant que telle.

Il nous semble d'ailleurs qu'inscrire une telle obligation en droit positif serait une tautologie, voire un aveu explicite de la faiblesse de l'emprise des normes juridiques sur les faits. S'inscrivant dans cette approche juridique, le Mali a pu bénéficier de l'appui de certains de ses partenaires pour l'élaboration des PDSEC intégrant des PCA dans certaines de ses communes rurales dont Diéli.

Dans le but d'appuyer cette commune rurale à élaborer son plan quinquennal 2017-2021, une série d'activités a été menée conjointement avec son conseil communal, le Service Local de la Planification, de la Statistique et de l'Informatique, de l'Aménagement du Territoire et de la Population de la région administrative de San (SLPSIAP-SAN). Ainsi, le PDESC de Diéli a fait l'objet d'une analyse thématique (changement climatique, genre et nutrition). Cela nous a permis d'avoir un aperçu sur la planification des actions de lutte contre le changement climatique dans ladite Commune.

Il importe de rappeler que l'exploitation des données du PDSEC de la commune a beaucoup contribué à la compréhension et à l'évaluation du niveau d'exposition et de vulnérabilité de ladite commune aux aléas climatiques³⁹.

Ainsi, la Commune rurale de Diéli, à l'instar de beaucoup d'autres, a été créée par la loi N°96-059 du 04 Novembre 1996. Le chef-lieu de la Commune rurale de Diéli-Felenso est situé à 45 km de San, chef-lieu du cercle. Elle est ainsi limitée:

- à l'Est par la Commune rurale de N'Torosso,
- à l'Ouest par la Commune rurale de Niamana,
- au Nord par la Commune rurale de Djéguéna, et
- au Sud par la Commune rurale de Diakourouna.

³⁹ Cette vulnérabilité découle du faible niveau de planification des actions de lutte contre les changements climatiques dans cette commune.

Elle compte trente-six (36) villages et est essentiellement composée de Bambara (majoritaire), Minianka, Bobo et Peulh. Sa population était estimée en 2016 à 17 654 habitants dont 8 601 hommes et 9 053 femmes. Elle a atteint 13 984 en 2009 dont 6 813 hommes et 7 171 femmes (source SLPSIAP / RGPH 2009, projection 2016). En 2023, sa population est estimée à 19 683 habitants dont 9 653 hommes et 10 030 femmes⁴⁰.

À travers son profil historique, des informations sur la création du village de Diéli et les événements datés qui l'ont marqué ont été apportés par les communautés elles – mêmes et principalement, par son chef de village dans le cadre de nos enquêtes.

En effet, la Commune, ne disposant pas des moyens autonomes adéquats pour le financement des quelques actions d'adaptation proposées dans son PD-SEC, ne peut que compter sur la solidarité de certains Partenaires Techniques et Financiers (PTFs) et de l'accompagnement de l'Etat pour atteindre ses objectifs de développement durable face au changement climatique. Malheureusement cet élan de solidarité a été interrompu, par la crise multiforme que traverse le pays, depuis mars 2012.

Cet état de fait n'est pas sans conséquence sur les instruments juridiques de planification voire de résilience des communautés rurales vulnérables face au dérèglement climatique. Néanmoins, certaines stratégies d'adaptation sont retenues par la Commune face au changement climatique à propos desquelles il importe d'apporter des éclaircissements.

L'identification et le classement des stratégies d'adaptation ont été réalisés en fonction de leur effet respectif sur la réduction de la vulnérabilité, de leur faisabilité socioculturelle (compatibilité avec les mœurs, us et coutumes), de leur effet sur l'environnement, de leur faisabilité technique (connaissance, technicité locale, matériels et matériaux disponibles, ...), de leur faisabilité financière (coûts) et de leur cohérence ou non avec les objectifs du projet.

Ainsi, l'intégration des résultats des travaux de cette réflexion dans le Plan de Développement Economique, Social et Culturel (PDESC) de la Commune rurale de Diéli afin de faciliter sa mise en œuvre effective a été l'une des attentes fortes de ladite communauté adressée aux plus hautes autorités du pays.

En effet, ce sont quinze stratégies qui ont été retenues par ladite Commune et classées par ordre de priorité. Dans le tableau 1 (ci-dessous), nous nous sommes limités aux dix premières comme il suit:

40 Le Secrétaire général de la Commune rurale de Diéli, nous a fourni ces données, en septembre 2024, suite à nos enquêtes, dans le cadre de cette réflexion.

Tableau 1: Classement des stratégies d'adaptation*

Stratégies retenues	Classement
Valorisation de nos pratiques traditionnelles relatives à la prévision du temps	1 ^{er}
Valoriser les conventions locales de gestion des ressources naturelles	2 ^{ème}
Formation, information et sensibilisation des producteurs sur les techniques agricoles adaptées	3 ^{ème}
Promotion des variétés de semence adaptées	4 ^{ème}
Réalisation des reboisements, Régénération Naturelle Assistée (RNA), mise en défens, la réglementation du secteur	5 ^{ème}
Réalisation des périmètres maraîchers	6 ^{ème}
Implication de la COFO et sollicitation des autorités coutumières dans la gestion des conflits liés à l'environnement	7 ^{ème}
Création et promotion des Activités Génératrices de Revenu (AGR) et de l'entrepreneuriat des jeunes	8 ^{ème}
Sollicitation des médecins ou spécialistes dans le traitement des maladies humaines et animales	9 ^{ème}
Délimitation et aménagement des périmètres pastoraux et pistes de transhumance	10 ^{ème}

***Source:** Résultat d'enquête réalisée dans le cadre de la présente réflexion

Faut-il le préciser, ces stratégies d'adaptation visent essentiellement à augmenter la résilience des communautés rurales concernées et à réduire la vulnérabilité des milieux naturels face aux effets connus ou anticipés de l'évolution du climat.

Selon nos sources d'enquête, 20% des ménages enquêtés trouvent comme stratégies d'adaptation à la fois, la diversification des activités agricoles, l'exercice du petit commerce, le maraîchage et l'élevage des petits ruminants.

On peut ainsi constater que l'effectivité des normes juridiques environnementales constitue probablement, au minimum, une exigence d'ordre moral.

Ainsi, l'ineffectivité du droit des changements climatiques serait d'ailleurs souvent stigmatisée et dénoncée dans le discours commun comme un droit "mou", sous entendant que les normes environnementales ne sont pas nécessairement effectives.

Néanmoins, cet état de fait ne devrait aucunement exclure toute volonté de l'État à envisager de mesures préventives contre le dérèglement climatique comme le suggérait AGATHE Van Lang en ces termes: "S'il est évidemment im-

possible de supprimer totalement les nuisances subies par l'homme et les dégradations infligées au milieu naturel, il n'est pas exclu en revanche de déterminer quel risque est acceptable pour la société, et le seuil au-delà duquel les atteintes à l'environnement sont inacceptables" (Agathe, 2022).

C'est dans cette optique que le doyen DEGNI-SEGUI disait nous citons: "l'Afrique est tiraillée entre les politiques généreuses et la modicité de ses moyens" (Degni-Segui, 1997). De ce fait, nos États peinent à protéger leurs populations et à préserver durablement leurs ressources naturelles face au climat. Ainsi, nous assistons à l'existence ineffective des instruments juridiques de protection de l'environnement et des politiques de planification du développement qui s'endossent à un faible taux de mobilisation des ressources financières autonomes et adéquates de nos États.

Il importe de préciser que la croissance accélérée de la population malienne (taux de 2,2% an), la diminution des ressources alimentaires et la dégradation galopante de l'environnement interagissent les uns avec les autres. Les éléments critiques qui animent cette dynamique sont la pauvreté chronique de la population, la productivité nationale dominée par une agriculture de subsistance et la consommation d'énergie dominée par le bois qui constitue la principale source d'énergie domestique.

La surexploitation des terres arables disponibles et les pratiques extensives de productions agricoles aggravent les problèmes d'érosion des sols et de désertification. Les aspects environnementaux des programmes et projets en cours sont placés en dernières préoccupations s'ils ne sont pas laissés pour compte. Dans la formulation des programmes, les calculs des coûts des actions environnementales ne bénéficient guère d'attention particulière sinon pour chercher des palliatifs, au lieu de répondre aux préoccupations réelles des populations.

L'évaluation du CSCRP a fait ressortir un faible niveau de réduction de la pauvreté et surtout la forte inégalité de répartition des richesses entre les milieux rural et urbain et entre hommes et femmes. Cette situation est porteuse de risques de dégradation des ressources naturelles uniques bases de développement des populations rurales largement majoritaires et de conflits sociaux graves. L'incidence de la pauvreté est de 73% en milieu rural contre 20,1% en milieu urbain. Ce qui fait dire, à juste titre que la pauvreté est un phénomène essentiellement rural. La profondeur et la sévérité de la pauvreté s'améliorent légèrement mais de façon insuffisante et plus faiblement que prévu.

Les politiques et les stratégies nationales sont plus du domaine des déclarations d'intention et non des engagements fermes et concrets à cause de la faible capacité d'autofinancement de l'Etat et de sa faible capacité d'absorption des ressources financières mise à sa disposition par ses très nombreux partenaires techniques et financiers.

Le développement qui est de nature endogène dépend essentiellement de l'aide extérieure qui, malgré son accroissement reste sans effet perceptible sur le bien-être des populations maliennes dans leur grande majorité à cause d'un déficit de gouvernance.

Le développement institutionnel, la gouvernance et la participation restent largement du cadre des promesses malgré l'inflation des textes législatifs et réglementaires, les structurations et restructurations des nombreuses institutions et les ressources importantes injectées dans le Programme de Développement Institutionnel et le Plan d'Action Gouvernemental pour l'Amélioration et la Modernisation de la Gestion des Finances Publiques (PAGAMGFP). Toutes ces mesures ne parviennent pas à donner l'impulsion requise pour une relance durable du développement.

Conclusion

Tout en restant, un "soft law", c'est – à dire un droit mou, comparé au "hard law", un droit répressif ou dur, le droit de l'environnement n'a pas cessé d'évoluer aux firmaments des phénomènes et circonstances récentes notamment, des sécheresses récurrentes, des inondations, les vents violents, les températures trop élevées et des maladies multiples et diverses observées partout dans le monde comme la COVID-19⁴¹, ces dix dernières décennies, faisant accroître une littérature abondante à son sujet avec diverses interprétations.

Ainsi, de nombreuses études en sciences administratives ont montré des difficultés de coordonner l'activité des administrations verticales en la matière dans la mesure où chacune d'elle tend à devenir une organisation autonome dans la gestion de ses services notamment, la gestion des questions environnementales par les collectivités territoriales décentralisées (Millet, 1969, p. 76). Entre temps, le changement climatique préoccupe, de plus en plus, et menace à plus d'un titre, la survie des communautés rurales les plus vulnérables faute pour les plus hautes autorités de pouvoir effectivement l'encadrer.

Ainsi, l'ineffectivité des mesures de planification des actions de développement rural face au changement climatique s'illustre au Mali par l'existence d'une pauvreté accrue sans précédente occasionnant parfois des affrontements sanglants et meurtriers entre des groupes belligérants de plusieurs ordres autour des maigres ressources naturelles menacées aujourd'hui de disparition sous le poids à la fois, de l'ignorance et des effets et impacts néfastes dudit climat⁴².

41 La crise du Covid-19 a suscité un tel choc dans l'opinion publique que beaucoup de commentateurs ont émis l'hypothèse que plus rien ne serait comme avant. C'est qu'il s'agit d'un épisode sans précédent, révélateur d'évolutions latentes et porteur de modifications structurelles dans les relations internationales. La panique créée par la maladie d'Ebola, le SRAS et le COVID-19 montre combien il est difficile de contrôler un monde sans frontières. Les risques, qui n'ont jamais été aussi mesurés et rapidement signalés, semblent cependant incontrôlables.

42 De 1970 à nos (2025), le Mali peine à planifier et encadrer de manière durable, ses politiques de développement face aux défis et enjeux climatiques qui constituent désormais une préoccupation majeure pour la résilience durable des collectivités territoriales décentralisées les exposées et vulnérables.

Il importe de rappeler que si nous devrions réfléchir globalement pour prendre des mesures d'envergure mondiale contre ce phénomène de changement climatique, il faut aussi et surtout agir localement à travers des actions concrètes d'adaptation gagent d'une résilience plus durable pour les pays les plus vulnérables.

Il apparaît dès lors impérieux de s'attaquer aux causes profondes de ce phénomène afin de mieux l'encadrer à travers notamment, une planification durable et adaptée aux réalités climatiques des communautés les plus exposées et vulnérables.

Références

- Agathe, V. L. (2022). *Droit de l'environnement*, 3e édition refondue, *Presse Universitaire de France*, Paris, p. 77.
- Auby, J.-B. (1995). Réflexions sur les caractères de la règle d'urbanisme, *op. cit.*, p. 50.
- Auby, J.-B. (1998). Sanction de la hiérarchie des normes et documents d'aménagement et d'urbanisme, in *Les cahiers du GRIDAUH*, N° 1, La Documentation française, Paris, p. 37.
- Auby, J.-B. (2006). Quelques réflexions sur l'état du droit de l'urbanisme, in *Mélanges en l'honneur d'Henri Jacquot*, *Presses universitaires d'Orléans*, p. 32.
- Comité international de la Croix-Rouge. (n.d.). *Dictionnaire pratique du droit humanitaire* [version numérique]. Consulté le 28 décembre 2024 sur <http://www.dictionnaire-droit-humanitaire.org>
- Conseil d'État. (1993). *L'urbanisme: pour un droit plus efficace* (Rapport public). Paris: La Documentation française.
- Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). (1992). *Texte officiel de la Convention*. New York: Organisation des Nations Unies.
- Croizat, M. (1966). Les incidences de la planification sur les structures de l'Etat, V. 42, N°1, Avril – Juin. Disponible sur le lien: <https://www.erudit.org/fr/revues/ae/1966-v42-n1-ae1521367/1003202ar.pdf>, Consulté le 31 août 2024 à 16H31 à Bamako - Mali.
- Degni-Segui, R. (1997). L'action des institutions africaines en matière de réfugiés, in *SFDI, Droit d'asile et des réfugiés*, Colloque de Caen, Paris, *Pédone*, p. 237; disponible sur www.rdbi.bruylant.be, consulté, le 19 février 2025 à 15h 00 à Bamako - Mali.
- Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). (2023). *Sixième rapport d'évaluation – Synthèse*. Genève: GIEC.
- Hauriou, M. (1971). La théorie du bilan, *CE, Ass., Ville Nouvelle Est, rec.*, p. 409.
- Henry, S., Schoumaker, B., & Beauchemin, C. (2004). The impact of rainfall on the first out-migration: A multi-level event-history analysis in Burkina Faso. *Population and Environment*, 25(5), 423–460.
- Jegouzo, Y. (2003). Le droit de l'urbanisme et le développement durable. *Revue française de droit administratif*, 1(1), 13–27.

- Jegouzo, Y. (2013). Le droit de l'urbanisme, le bateau ivre ?, *Le Moniteur, op. cit.*, p. 522
- Kamto, M. (2010). L'agression en droit international (Extrait, p. 6). Paris: A. Pedone.
- Kdhir, M. (2000). Dictionnaire de la Cour internationale de Justice (2e éd.). Bruxelles: Bruylant.
- La documentation française. (2013). Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (p. 105). Paris: La Documentation française.
- Larrere, R. et Larrere, C. (2005). Penser globalement, agir localement, *CAIRN – INFO, Sciences Humaines et Sociales*, éd. BOECK, Berlin, pp. 343-356.
- Luiggi, J.-S. (2016). Cyberguerre, nouveau visage de la guerre ? *Stratégiques*, (112/2), 91–100.
- Millett, J.-D. (1960). *The Process and Organisation of Government Planning, in Hodgetts and Corbett, Canadian Public Administration, Macmillan, Toronto*, p. 76.
- Morand-Deville, J. (2008). Droit de l'urbanisme, 8ème éd., *Mémentos, Dalloz*, p. 1.
- Pancrazio, J.-P., & Peton, E.-M. (2011). Un mutant juridique: l'agression internationale. *Les Cahiers de l'IRSEM*, (7).
- Perrin de Brichambaut, M., Dobelle, J.-F., & Coulée, F. (2011). Leçons de droit international public (2e éd., J. Dalloz, Éd.). Paris: Interforum.
- Pontier, J.- M. (2000). Le droit administratif et la complexité, *Revue d'Analyse et de veille Juridique (AJDA)*, p. 187.
- Prieur, M. (1979). Servitudes de droit public et de droit privé, limitation du droit de propriété en faveur de l'environnement, *Moniteur, France*, 4 (1), p. 321.
- République du Mali. (1996). Loi N°96-059 du 4 novembre 1996 portant création des communes au Mali. Bamako: Journal Officiel.
- République du Mali. (2021). Stratégie Nationale sur le Changement Climatique. Bamako: Ministère de l'Environnement.
- République du Mali. (n.d.). Code de l'environnement. Bamako: Ministère de l'Environnement, de l'Assainissement et du Développement Durable.
- République du Mali. (n.d.). Code de l'urbanisme et de la construction. Bamako: Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat.
- République du Mali. (n.d.). Loi d'orientation pour l'aménagement du territoire. Bamako: Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Population.
- République du Mali. (n.d.). Programme de Développement Économique, Social et Culturel (PDESC) de la Commune rurale de Diéli. San: SLPSIAP.
- Salmon, J. (dir.), (2001). Dictionnaire de droit international public, *Bruylant*, p. 416.
- Sanogo, S., Traore, L., Diop, C.-O., Sidibe, I., Sylla, A. Et Diallo, Z. (2024). Analyse des facteurs déclencheurs du déplacement climatique au Mali, *Revue Africaine des Migrations Internationales*, Maroc, N°1, p. 7.
- Sudre, F. (2011). Droit européen et international des droits de l'homme, *Presses universitaires de France*, 10ème éd.,
- Téoran, M. (2007). L'obligation d'effectivité des normes juridiques dans le contentieux administratif français [Thèse de doctorat, Université Paris I – Panthéon-Sorbonne].

- Téoran, M. (2007). L'obligation pour l'administration d'assurer l'effectivité des normes juridiques, Thèse de doctorat en Droit Public, Soutenue sous la direction de Catherine TEITGEN-COLLY, Etablissement, Paris 11, pp. 97-160.
- UNISDR. (2013). Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction. Genève: Nations Unies.
- Van der Geest, K. (2008). Migration and natural resources scarcity in Ghana. Accra: Universiteit van Amsterdam.
- Van Lang, A. (2010). Le droit de l'environnement: un droit de l'avenir. *Revue Juridique de l'Environnement*, 35(3), 215–227.