

ENJEUX ET LIMITES DE LA GESTION DURABLE DES ZONES HUMIDES MALIEN : UNE CONFRONTATION AUX CADRES INSTITUTIONNELS

Moussa Fadiala BOCOUM

Docteur en Géographie-Environnement
Institut Post Universitaire (Mali)

&

Baba Faradji N'DIAYE

Maître de conférences
Faculté d'Histoire et de Géographie (Mali)

Résumé :

La Planification Spatiale Marine (PSM) s'impose comme un outil de gouvernance territoriale visant à organiser de manière durable les usages de l'espace marin. En Afrique de l'Ouest, cette approche gagne du terrain dans un contexte marqué par une intensification des pressions anthropiques, des conflits d'usages (pêche et aires protégées). L'objectif de cette recherche est d'analyser sociologiquement les conditions de mise en œuvre de la PSM au Mali, en identifiant les tensions entre les normes internationales de durabilité et les logiques institutionnelles locales qui structurent l'action publique maritime. En mobilisant une approche qualitative, compréhensive et inductive, ancrée dans les traditions de la sociologie de l'action publique et de la sociologie des organisations et, à partir d'entretiens, de documents stratégiques et d'observations de terrain, les résultats de la recherche montrent que la PSM malienne s'inscrit dans une gouvernance en construction, marquée par une absence d'ancrage institutionnel stable. Ils soulignent que la PSM fonctionne moins comme un outil de planification que comme un dispositif discursif de mise en visibilité, encore peu opérationnalisé dans l'action publique concrète.

Mots-clés : Conflits d'usage, durabilité, gouvernance maritime, planification spatiale marine.

Challenges and limitations of sustainable management of mali's wetlands: a confrontation with institutional frameworks

Abstract

Marine Spatial Planning (MSP) is emerging as a territorial governance tool aimed at sustainably organizing the use of marine and coastal areas. In West Africa, this approach is gaining ground in a context marked by increasing anthropogenic pressures, conflicts over uses (industrial vs. artisanal fishing, offshore exploitation, protected areas), and sovereignty issues over exclusive economic zones. The objective of this research is to sociologically analyze the conditions for implementing MSP in Mali, identifying the tensions between international sustainability standards and the local institutional logics that structure maritime public action. By mobilizing a qualitative, comprehensive, and inductive approach, rooted in the traditions of the sociology of public action and the sociology of organizations, and drawing on interviews, strategic documents, and field observations, the research results show that Malian MSP is part of a governance process under construction, marked by a lack of stable institutional anchoring. They highlight that MSP functions less as a planning tool than as a discursive mechanism for visibility, which has not yet been operationalized in concrete public action.

Keywords : Conflicts of use, sustainability, maritime governance, marine spatial planning.

Desafíos y limitaciones de la gestión sostenible de los humedales de malí: un enfrentamiento con los marcos institucionales

Resumen :

La Planificación Espacial Marina (PEM) emerge como una herramienta de gobernanza territorial orientada a organizar de forma sostenible los usos del espacio marino. En África Occidental, este enfoque está ganando terreno en un contexto marcado por crecientes presiones humanas y conflictos por el uso de la tierra (pesca y áreas protegidas). El objetivo de esta investigación es analizar sociológicamente las condiciones para la implementación de la PEM en Malí, identificando las tensiones entre los estándares internacionales de sostenibilidad y las lógicas institucionales locales que estructuran la acción pública marítima. Mediante un enfoque cualitativo, integral e inductivo, fundamentado en las tradiciones de la sociología de la acción pública y la sociología de las organizaciones, y basado en entrevistas, documentos estratégicos y observaciones de campo, los resultados de la investigación muestran que la PEM maliense forma parte de un marco de gobernanza en construcción, caracterizado por la falta de un anclaje institucional estable. Destacan que el Sistema de Gestión del Espacio Marino (SGEM) funciona menos como una herramienta de planificación que como un mecanismo discursivo para la visibilidad, que aún no se ha operacionalizado plenamente en la acción pública concreta.

Palabras clave: Conflictos de uso, sostenibilidad, gobernanza marítima, planificación espacial marina

Introduction

D'après la Commission Océanographique Intergouvernementale de l'UNESCO (COI-UNESCO), la Planification Spatiale Marine (PSM) constitue un processus public, itératif et participatif visant à organiser l'espace marin et côtier selon les usages présents et futurs. Elle a pour finalité de réduire les conflits d'usage, de promouvoir la durabilité écologique, et d'optimiser les bénéfices socio-économiques associés aux activités maritimes et littorales. Elle est un outil émergent de gouvernance des eaux visant à concilier les multiples usages de l'espace maritime (pêche, transport, tourisme, protection de la biodiversité, énergie offshore, etc.). À l'échelle internationale, la PSM s'inscrit dans les logiques de la gestion écosystémique et de l'aménagement intégré des zones marines (C. Ehler et F. Douvère, 2009, p. 99), promue par des organisations comme l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture (UNESCO), l'Union européenne (UE), ou l'Organisation des Nations Unies l'Alimentation et l'Agriculture (FAO). En effet, selon la Commission océanographique intergouvernementale (COI-UNESCO, 2009), la PSM consiste à analyser et allouer spatialement et temporellement l'usage des espaces marins pour atteindre des objectifs écologiques, économiques et sociaux, généralement

établis à travers un processus politique. S'inscrivant dans une approche critique et politique, (J. J. Jay et al. 2012, p. 5) considèrent que la PSM ne peut être comprise uniquement comme un outil technique neutre. Elle est un processus politique, porteur de rapports de pouvoir entre acteurs, d'arbitrages spatiaux et d'exclusion potentielle de certains usages ou savoirs. En Afrique, cette démarche reste relativement récente. Elle s'est diffusée dans le sillage des engagements internationaux, notamment l'Objectif de développement durable, la Convention de coopération pour la protection, la gestion et le développement du milieu marin et de la région de l'Afrique de l'Ouest, du Centre et du Sud (dénommée Convention d'Abidjan) et les projets financés par la Banque Mondiale, la Commission intergouvernementale de l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture (COI-UNESCO), la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), l'Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), ou la Norvège à travers le programme Blue Justice. En Afrique de l'Ouest, plusieurs pays se sont engagés dans des démarches de PSM, souvent sous l'impulsion d'acteurs internationaux, dans un contexte marqué par la pression sur les ressources halieutiques, l'expansion des infrastructures portuaires, les activités extractives offshore et la montée des risques environnementaux. Le Programme de gestion du littoral ouest Africain, connu sous son acronyme anglais « WACA » (West Africa Coastal Areas Program), est l'une des initiatives majeures en Afrique de l'Ouest. Soutenu par la Banque Mondiale, il vise à promouvoir une gestion intégrée des zones humides dans plusieurs pays de la région, dont le Mali, le Ghana, la Côte d'Ivoire et la Mauritanie. Le programme MarEcoPlan est une initiative financée par l'Union Européenne, visant à renforcer les capacités de gestion des écosystèmes marins en Afrique de l'Ouest. La GIZ, une agence allemande de coopération internationale, joue un rôle central dans le soutien à la PSM en Afrique de l'Ouest. La GIZ soutient les pays de la région dans la mise en œuvre de la PSM en fournissant des ressources techniques, humaines et financières. À travers des partenariats avec les gouvernements locaux, des acteurs internationaux et des organisations de la société civile, elle développe des instruments pratiques pour la gestion des zones côtières et maritimes. Le Mali, avec ses 42 046 km² environ de zones humides, a entrepris depuis 2020 un processus de mise en œuvre de la PSM, notamment avec l'appui du programme West Africa Coastal Areas Resilience Investment Project (WACA ResIP), de la COI-UNESCO et d'autres partenaires techniques et financiers. Cependant, ce processus se heurte à des

réalités structurelles, institutionnelles et politiques qui interrogent sa portée effective et sa durabilité. Si la PSM est souvent présentée comme une réponse rationnelle et intégrée aux conflits d'usage et à la dégradation des milieux humides, sa traduction dans les contextes nationaux du Sud, notamment au Mali, révèle des tensions importantes. La démarche, bien qu'encouragée par des discours de durabilité, s'inscrit dans un environnement institutionnel fragmenté, dominé par une forte sectorialisation, une dépendance à l'aide extérieure et une gouvernance marquée par la faible transversalité des politiques publiques. Dès lors, comment comprendre la mise en œuvre de la PSM au Mali ? En quoi ce processus est-il révélateur de l'écart entre les impératifs globaux de durabilité et les réalités institutionnelles locales ? Quels sont les impacts cette tension sur la capacité de l'État à organiser une action publique cohérente en mer ?

Cette recherche s'ancre dans la sociologie de l'action publique et des organisations, notamment à travers :

- les travaux sur les instruments de l'action publique (P. Lascoumes et P. Le Galès, 2004 p. 372), qui permettent d'appréhender la PSM non seulement comme un outil technique, mais comme vecteur de reformulation des rapports entre acteurs, niveaux de pouvoir et normes d'action ;
- les analyses en termes de gouvernance environnementale (E. Ostrom, 1990 ; P. Le Prestre, 2005, p. 384), qui interrogent la capacité des systèmes politiques à organiser la gestion collective de biens communs maritimes ;
- les approches critiques sur les politiques publiques dans les pays du Sud, mettant en évidence la coproduction inégale des normes (B. Hibou, 2011 ; T. Bierschenk et J.-P. Olivier de Sardan, 2014 p. 300), souvent façonnée par les logiques de projet, d'externalisation de l'expertise, et d'injonctions internationales.

Cette recherche suggère que la PSM au Mali constitue un instrument de gouvernement hybride, à la fois porteur de logiques de durabilité globalisées et contraint par des dynamiques organisationnelles locales caractérisées par la fragmentation sectorielle, le manque de coordination institutionnelle, et une forme de gouvernance par projet souvent dépendante de partenaires extérieurs. La présente recherche poursuit trois objectifs complémentaires. D'abord, elle vise à analyser la mise en œuvre de la PSM au Mali comme processus d'action publique, en interrogeant les acteurs impliqués, les dispositifs

institutionnels mobilisés, et les arbitrages rendus possibles ou non. Ensuite, à mettre en lumière les tensions structurelles qui traversent ce processus, entre impératifs environnementaux internationaux et réalités administratives, politiques et socio-économiques nationales. Enfin, identifier les impacts de cette tension sur la capacité de l'État à organiser une action publique cohérente en mer. Il s'agit ainsi de contribuer à une compréhension plus fine de la planification spatiale marine comme processus organisationnel et politique, et non seulement comme dispositif technique, dans un contexte ouest africain encore peu documenté à cet égard.

1. Méthodologie

La présente recherche sur la PSM au Mali a été conduite selon une démarche qualitative, compréhensive et inductive, ancrée dans les traditions de la sociologie de l'action publique et de la sociologie des organisations. L'objectif était moins de mesurer l'effectivité d'un dispositif que de comprendre les logiques sociales, institutionnelles et politiques à l'œuvre dans sa mise en place, ses usages et ses limites. L'analyse repose sur une étude de cas unique approfondie (R. K. Yin, 2018, p. 352), centrée sur le Mali comme terrain national. Ce choix se justifie par le caractère représentatif du pays dans les dynamiques maritimes ouest-africaines : littoral restreint mais stratégique, pressions multiples sur l'espace marin, dépendance à l'aide extérieure, gouvernance institutionnelle fragmentée. Cette étude de cas est envisagée non comme un modèle, mais comme un analyseur (J.-C. Passeron et J. Revel, 2005, p. 292) permettant de rendre visibles des tensions structurelles partagées dans plusieurs pays côtiers du Sud.

L'enquête s'appuie sur un corpus croisé de données primaires et secondaires. Les données documentaires, à partir de l'analyse de contenu, se sont reposées sur :

- les documents stratégiques et rapports officiels (stratégie nationale pour la mer et le littoral, documents de COI-UNESCO, WACA ResIP, GIZ sur la PSM ;
- les cadres juridiques et réglementaires nationaux en matière de gestion côtière et maritime ;
- la littérature grise (rapports de projet, évaluations de bailleurs, comptes rendus d'ateliers) ;
- Les notes techniques et documents d'orientation produits par des ONG ou consultants intervenant dans le champ maritime au Mali.

Les entretiens semi-directifs, s'appuyant sur 20 entretiens semi-directifs, ont été menés auprès de différents acteurs impliqués, entre janvier et mars 2025, dans Bamako et environ :

- 7 agents de l'administration maritime, de la direction des pêches, de l'environnement;
- 3 représentants de projets (PCGIRE);
- 6 acteurs du secteur de l'OMVS ;
- 4 membres d'ONG environnementales et représentants de communautés de pêcheurs artisanaux.

Les entretiens ont été menés de façon non-directive avec une grille ouverte centrée sur les représentations de la PSM, les dynamiques organisationnelles, les conflits de compétence, les temporalités de l'action et les arbitrages effectifs dans la mise en œuvre. Une phase d'observation empirique a été conduite lors de réunions de coordination, d'ateliers de sensibilisation et de sessions de validation de documents stratégiques. Elles ont permis de saisir les interactions entre acteurs, les zones de friction ou d'alignement, les rituels de coordination, ainsi que les logiques implicites de pilotage ou de mise en attente. L'analyse repose sur une logique d'enquête compréhensive, au sens de Max Weber, visant à reconstruire les rationalités d'action des différents acteurs impliqués dans la PSM au Mali. Elle mobilise également les apports de la sociologie des instruments de l'action publique (P. Lascoumes et P. Le Galès, 2004, p. 372), en considérant la PSM comme un dispositif socio-technique porteur de normes, de cadrages cognitifs et de reconfigurations institutionnelles. L'étude se situe enfin dans une posture critique, attentive aux asymétries de pouvoir, aux injonctions descendantes des bailleurs, et aux écarts entre dispositifs prescrits et pratiques effectives (J.-P. Olivier de Sardan, 1995 ; B. Hibou, 2011, p.300). Cette recherche ne prétend pas à l'exhaustivité. Elle se limite au cas malien, sans ambition de généralisation directe. La présente recherche reflète les perceptions des acteurs institutionnels et intermédiaires, avec une accessibilité plus réduite aux voix des communautés côtières. Elle ne couvre pas l'ensemble des aspects techniques de la PSM (cartographie, SIG, modélisation spatiale), mais se concentre sur les dimensions organisationnelles et politiques du processus.

2. Résultats

L'analyse des données collectées a permis de faire émerger plusieurs résultats significatifs, organisés autour de trois grands axes que sont la structuration institutionnelle et l'architecture organisationnelle de la PSM, les dynamiques d'appropriation et de mobilisation des acteurs, puis les tensions entre logiques globales de durabilité et configurations locales de gouvernance.

2.1. Une architecture institutionnelle encore incomplète et fragmentée

La Planification Spatiale Marine au Mali s'inscrit dans une gouvernance en construction, marquée par une insuffisance d'ancrage institutionnel stable. Toutefois, l'analyse de l'architecture institutionnelle révèle une structuration encore incomplète, marquée par une fragmentation verticale et horizontale des responsabilités. Dans une perspective de sociologie des organisations et de l'action publique, cette situation peut être interprétée comme le reflet d'un État maritime en construction, où les jeux d'acteurs, les logiques sectorielles et les dépendances à l'aide extérieure complexifient la structuration d'une gouvernance marine intégrée.

2.2. Une gouvernance désignée mais encore faiblement institutionnalisée

La désignation du Haut Conseil pour la Mer (HCM), comme structure nationale chargée de la mise en place de la PSM, marque une étape importante vers la reconnaissance politique de l'espace maritime comme enjeu transversal. Pour un cadre au service du conseiller pour la mer:

Au Mali, la planification spatiale marine (PSM) reste un processus complexe qui mobilise une diversité d'acteurs issus de différentes administrations publiques. Cette structuration est encore en construction et nous cherchons à renforcer la collaboration entre les ministères des Infrastructures maritimes, de l'Environnement, des Pêches et de la Sécurité maritime. Cependant, il demeure un défi majeur de coordonner ces différents acteurs, car chacun possède une vision sectorielle et une approche parfois trop cloisonnée des enjeux maritimes. (Extrait d'entretien du 12 janvier 2025, à Bamako).

Cependant, cette désignation ne suffit pas à garantir une gouvernance pleinement opérationnelle et institutionnalisée. Pour un cadre technique du Ministère de l'économie

maritime et de la protection côtière : « Le Haut Conseil pour la Mer est censé coordonner, mais dans les faits, chaque ministère continue de travailler selon ses propres priorités. Il n'y a pas de véritable articulation ni de cadre de concertation régulier ». (Extrait d'entretien du 13 janvier 2025, à Bamako). Créé pour piloter la politique maritime nationale et coordonner les actions des différents ministères impliqués, le HCM occupe une position stratégique dans l'architecture de gouvernance maritime. Toutefois, dans la pratique, plusieurs limites compromettent sa capacité à porter une PSM intégrée et durable. Le mandat du HCM, en matière de PSM, est encore flou. Cette entité est perçue avant tout comme une structure de coordination politico-stratégique, avec une fonction plus consultative que décisionnelle. Elle ne dispose pas d'une base légale ou réglementaire clairement dédiée à la PSM, comme un décret fixant les modalités de pilotage, les attributions sectorielles, les mécanismes de suivi-évaluation. Le fonctionnement sur la PSM au Mali est intermittent et peu opérationnel. Malgré la désignation officielle du HCM comme autorité nationale de référence pour la Planification Spatiale Marine (PSM), le processus reste marqué par une irrégularité structurelle et une faible opérationnalisation. Cette situation renvoie à une gouvernance plus formelle que fonctionnelle, où la planification est ponctuelle, largement dépendante des dynamiques de projets et des bailleurs, sans inscription dans une routine administrative soutenue. La temporalité de l'action y est donc essentiellement dictée par les exigences de livrables de partenaires internationaux (études, ateliers, restitutions), et non par un cycle national régulier de planification, de mise en œuvre et d'évaluation. En l'absence d'une cellule technique permanente ou d'un dispositif de suivi institutionnalisé, la coordination est souvent assurée de façon ad hoc, selon les opportunités de financement ou les événements internationaux. Comme le souligne un agent du Ministère des Ressources Halieutiques, cette intermittence du pilotage est directement liée à la dépendance aux dynamiques de projets exogènes : « Honnêtement, la PSM ne fonctionne que lorsqu'un projet international est en cours. En dehors de cela, il n'y a pas de réunion, pas de mobilisation. » Ce témoignage met en lumière un fonctionnement cyclique et opportuniste de la PSM, pilotée par le Haut Conseil pour la Mer, dont l'activité semble se réduire à l'accompagnement d'initiatives portées par des partenaires extérieurs. En l'absence de calendrier stratégique interne ou de mécanisme de suivi endogène, la Planification Spatiale Marine apparaît ici comme une politique en suspens, plus activée par des

injonctions internationales que portée par une volonté politique nationale consolidée. Par ailleurs, il existe un déficit de moyens techniques et humains. Le HCM ne dispose pas d'une cellule permanente de planification ou d'une unité technique spécialisée dans la spatialisation des usages marins. L'absence de cartographie centralisée, d'expertise SIG ou d'outils de gouvernance participative réduit ses capacités d'intervention stratégique. Bien que positionné au carrefour des secteurs maritime, environnemental, sécuritaire et économique, le HCM ne bénéficie pas de leviers contraignants pour garantir l'alignement des politiques sectorielles sur les objectifs de la PSM. Le cas du Haut Conseil de la Mer (HCM) au Mali illustre les limites d'une institutionnalisation encore inachevée de la Planification Spatiale Marine (PSM). Bien qu'une structure de référence soit formellement établie, sa capacité effective d'action reste contrainte. Cette fragilité s'explique par une répartition floue des rôles, des ressources limitées, ainsi qu'un déficit de légitimité dans les mécanismes administratifs ordinaires. Ce type de situation confirme ce que la sociologie de l'action publique désigne comme une « institution à faible densité organisationnelle » (P. Lascoumes et P. Le Galès, 2004), c'est-à-dire une instance au statut hybride, oscillant entre vitrine politique et centre d'impulsion non effectif.

2.3. Une appropriation inégale selon les acteurs

Comme dans de nombreux pays, la PSM au Mali est marquée par une appropriation inégale des différents acteurs impliqués. Cette situation affecte la mise en œuvre de politiques maritimes cohérentes et efficaces. Les acteurs institutionnels, les autorités locales, les ONG, ainsi que les acteurs économiques ont des approches, des priorités et des niveaux d'engagement variés vis-à-vis de la PSM, entraînant des divergences dans la gestion des espaces marins et côtiers du pays.

2.3.1. Les acteurs institutionnels

Une appropriation plus forte dans certains ministères Au sein des institutions publiques, la PSM est généralement perçue comme un enjeu prioritaire dans certains ministères, mais moins dans d'autres. Les ministères directement impliqués dans les secteurs de la sécurité maritime, des affaires maritimes, des ressources halieutiques et des mines sont plus engagés dans l'intégration de la planification spatiale dans leurs actions quotidiennes. Dans un entretien du 16 mai 2025 à Bamako, un responsable du Ministère de l'économie maritime et de la protection côtière affirmait:

Comme celui des affaires maritimes et des ressources halieutiques, ont une appropriation plus marquée de la planification spatiale marine. En effet, leur implication dans la gestion des ressources maritimes et la sécurité des zones côtières les pousse à intégrer cette planification dans leurs stratégies de développement. Cependant, cette appropriation reste limitée à des enjeux principalement opérationnels et sectoriels, sans toujours tenir compte des dimensions environnementales ou sociales de manière intégrée.

Les acteurs techniques (Direction des affaires maritimes, experts SIG, consultants) ont tendance à s'approprier la PSM comme un outil de planification rationnelle appuyé sur des données spatiales, des scénarios, et des cartes de conflits d'usage. Pour un fonctionnaire du Ministère de l'économie maritime et de la protection côtière :

Certains ministères, comme celui des Infrastructures maritimes et des Pêches, ont une vision plus proactive de la PSM, alors que d'autres, comme celui de l'Environnement, sont moins impliqués dans la gestion concrète des espaces marins. L'appropriation de la PSM varie donc considérablement en fonction des priorités de chaque acteur. Tandis que certains se concentrent sur des enjeux immédiats de sécurité maritime et de développement économique, d'autres insistent sur les enjeux environnementaux et la durabilité des écosystèmes marins. Cela crée des tensions et des divergences dans l'approche globale. (Interview du 20 février 2025, à Bamako).

Les acteurs politiques l'envisagent plutôt comme un outil de légitimation vis à-vis des bailleurs, sans nécessairement en maîtriser les fondements techniques ni anticiper ses effets redistributifs. Quant aux acteurs communautaires et locaux, bien que mentionnés dans les discours participatifs, ils sont peu intégrés dans la conception du processus, souvent limités à des consultations symboliques. Ce différentiel d'appropriation renforce une forme de technicisation de la gouvernance maritime, où les instruments (cartes, modèles spatiaux, matrices) tendent à exclure les savoirs vernaculaires ou les formes locales de régulation. L'appropriation de la PSM est donc fortement corrélée avec les priorités sectorielles, en particulier la gestion des ressources maritimes et la sécurité des zones maritimes. Les Ministères des affaires maritimes et des ressources halieutiques sont les plus impliqués dans la mise en œuvre concrète de la PSM. Ils accordent une attention particulière à la gestion de l'espace maritime pour la pêche, le transport, et la sécurité, intégrant peu à peu des outils et des démarches de planification spatiale dans leurs politiques. Bien que le Ministère de l'environnement et des ressources forestières reconnaisse l'importance des enjeux environnementaux liés à la PSM, il est moins directement impliqué dans les aspects opérationnels de la gestion des espaces marins. L'accent est mis sur la protection des écosystèmes marins et la biodiversité, mais les

interactions entre cette approche et les autres priorités maritimes ne sont pas toujours bien intégrées.

2.3.2. Les acteurs locaux et communautaires

Une reconnaissance faible mais croissante Les acteurs locaux, comme les communautés côtières, les pêcheurs artisanaux et les ONG locales jouent un rôle de plus en plus reconnu dans l'élaboration de la PSM, mais leur appropriation de la politique reste encore faible. C'est de l'avis d'un responsable d'ONG en charge de la gestion côtière, dans un entretien le 23 avril 2025, à Bamako, pour qui :

Les communautés côtières, notamment les pêcheurs artisanaux, commencent à être davantage reconnus comme des acteurs incontournables dans la gestion de l'espace maritime. Cependant, leur reconnaissance reste encore limitée, et leur participation à la planification spatiale marine est souvent reléguée à un rôle consultatif plutôt qu'actif. Il existe une volonté croissante d'inclure ces acteurs locaux dans les processus décisionnels, mais l'infrastructure institutionnelle et les mécanismes de gouvernance participative ne sont pas encore pleinement établis pour permettre une implication réelle.

Bien que les pêcheurs artisanaux soient directement concernés par les dynamiques maritimes, leur participation à la planification spatiale reste insuffisante. Ils souffrent d'une marginalisation dans les processus décisionnels, malgré leur connaissance approfondie de l'environnement côtier. Les efforts pour les inclure dans la gouvernance participative de la PSM sont encore limités, mais commencent à se renforcer grâce à des programmes de sensibilisation. Les ONG locales qui travaillent sur la protection des zones côtières et la gestion durable des ressources maritimes voient dans la PSM un levier pour améliorer la gestion de ces espaces. Cependant, ces ONG manquent parfois de moyens financiers et de reconnaissance institutionnelle pour s'impliquer efficacement. L'appropriation de la PSM reste donc inégale au sein de la société civile.

2.3.3. Le secteur privé et les enjeux économiques : une appropriation centrée sur les intérêts économiques immédiats

Les acteurs économiques, en particulier dans les secteurs du tourisme, de l'exploitation pétrolière et de la pêche industrielle, sont aussi des parties prenantes importantes dans la PSM. Toutefois, leur approche est souvent orientée vers des intérêts économiques à court terme, plutôt que vers une planification intégrée qui tiendrait compte des besoins à

long terme en termes de durabilité des écosystèmes marins. Selon un consultant en gestion maritime et gouvernance côtière :

Le secteur privé, en particulier les industries liées aux hydrocarbures et la pêche industrielle, perçoit la planification spatiale marine principalement à travers le prisme de leurs intérêts économiques immédiats. Leur engagement dans la PSM se concentre souvent sur la gestion des risques et l'optimisation des zones d'exploitation, sans véritable considération pour une approche à long terme centrée sur la durabilité écologique. Cette vision sectorielle limite leur capacité à prendre en compte les enjeux environnementaux ou sociaux dans une logique de planification intégrée. (Entretien du 5 mars 2025, à Bamako)

Les entreprises de l'industrie des hydrocarbures (pétrolière et gazière) ont des intérêts majeurs pour la mer (importation des produits pétroliers) et dans la zone économique exclusive (pour la pêche). Bien qu'elles soient soumises à des réglementations environnementales, leur rôle dans la PSM est souvent centré sur la gestion des risques liés à l'exploitation des ressources halieutiques, sans nécessairement intégrer la dimension plus large de la gestion spatiale durable. Les acteurs du tourisme, qui dépendent des ressources naturelles marines, reconnaissent de plus en plus l'importance de la conservation des écosystèmes et de la planification pour maintenir l'attractivité des zones littorales. Pour un responsable d'une agence de tourisme côtier au Mali:

Les acteurs du secteur touristique, notamment ceux liés au tourisme côtier et à l'écotourisme, reconnaissent de plus en plus l'importance de la gestion durable des ressources naturelles marines. Toutefois, leur implication dans la planification spatiale marine reste encore à la marge. Bien que la préservation des écosystèmes marins soit essentielle pour maintenir l'attractivité des destinations, leur engagement reste souvent axé sur la rentabilité à court terme, et non sur une vision durable de long terme pour la gestion des espaces marins et côtiers. (Extrait d'entretien du 11 avril 2025, à Bamako)

Leur engagement reste donc partiel et souvent motivé par des considérations économiques plutôt que par une volonté de développement durable à long terme.

2.4. Les défis de l'appropriation inégale de la PSM au Mali

L'enquête révèle une appropriation différenciée de la PSM selon les types d'acteurs, leurs ressources et leur position dans le champ décisionnel. Selon un responsable d'ONG en charge de la protection côtière, à Aného :

L'appropriation de la PSM au Mali est très inégale. Les acteurs institutionnels, notamment ceux liés à la sécurité maritime et aux pêches, semblent plus impliqués dans la mise en œuvre, alors que les acteurs environnementaux, comme les ONG

locales, peinent à trouver une place significative dans les processus décisionnels. Cette inégalité est d'autant plus marquée dans les zones côtières où les priorités économiques immédiates, telles que l'exploitation des ressources maritimes, semblent primer sur les préoccupations environnementales et sociales à long terme. (Entretien du 17 avril 2025).

L'appropriation inégale de la PSM au Mali présente plusieurs défis. L'absence d'une stratégie formelle de communication peut entraîner une faible mobilisation des parties prenantes. Sans une communication claire et structurée, les acteurs concernés (administrations, collectivités, communautés locales, secteur privé, ONG) comprennent mal les objectifs, les enjeux et les bénéfices de la PSM. Cela conduit à un désintérêt ou une méfiance vis-à-vis du processus, ainsi qu'une participation symbolique ou passive des acteurs non centraux, notamment les communautés côtières. La manque d'une communication fluide entraîne des décisions contradictoires et une gestion fragmentée des espaces maritimes. Les communautés locales, qui sont pourtant les premières à subir les effets de la gestion maritimes, sont insuffisamment incluses dans les décisions clés de la PSM.

2.4.1. Des tensions persistantes entre durabilité affichée et logiques d'action sectorielle

Le discours sur la durabilité porté par la PSM entre en tension directe avec les pratiques sectorielles dominantes, fondées sur la segmentation, les intérêts institutionnels propres, et des logiques d'urgence ou de captation de financement. La mise en œuvre de la PSM au Mali s'inscrit dans un contexte international marqué par la promotion de la durabilité des océans, à travers l'ODD 14, l'agenda de la Décennie des sciences océaniques, la Convention sur la diversité biologique, etc. À l'échelle nationale, la PSM est souvent présentée comme un outil stratégique de gestion intégrée des espaces marins, conciliant développement économique, protection des écosystèmes et inclusion sociale. Pourtant, l'analyse sociologique et organisationnelle révèle des tensions persistantes entre ces ambitions globales de durabilité et les logiques sectorielles qui structurent l'action publique des eaux au Mali.

2.4.2. Une durabilité affichée dans les discours et documents stratégiques

La notion de « durabilité » est largement mobilisée comme rhétorique, mais rarement traduite dans des instruments contraignants ou des compromis effectifs. En cela, la PSM au Mali fonctionne moins comme un outil de planification que comme un dispositif discursif de mise en visibilité, encore peu opérationnalisé dans l'action publique concrète. Les politiques nationales adoptent un langage normatif fort autour de la durabilité. On y retrouve :

- des engagements formels pour la gestion écosystémique des océans ;
- l'inscription dans des cadres internationaux (Convention de Nairobi, Stratégie maritime intégrée de l'Afrique, etc.) ;
- des objectifs de protection de la biodiversité marine et de résilience face au changement climatique.

Ces documents font de la durabilité un principe structurant de la PSM. Cependant, cette durabilité est principalement énoncée dans les textes, sans toujours se traduire dans les pratiques institutionnelles.

2.4.3. La fragmentation sectorielle de l'action publique maritime

L'une des principales difficultés à la mise en œuvre efficace de la PSM au Mali réside dans la fragmentation sectorielle de l'action publique. En dépit des intentions affichées de gouvernance intégrée et durable des espaces marins, les pratiques institutionnelles continuent de suivre des logiques d'action sectorielles, souvent cloisonnées, concurrentes, voire contradictoires. Cette fragmentation affaiblit la capacité de l'État à piloter de manière stratégique la gestion de son espace maritime.

Le secteur hydraulique malien est régi par une pluralité d'acteurs publics, chacun avec ses propres missions, ses priorités et ses agendas :

- le Ministère de l'énergie, de l'eau et des infrastructures de transport fluviales ;
- le Ministère de l'environnement se focalise sur la conservation des écosystèmes et la lutte contre l'érosion côtière ;
- le Ministère des ressources halieutiques défend la productivité halieutique, notamment au bénéfice de la pêche artisanale ;

- le Ministère des armées agit à travers les dispositifs de sécurité maritime et de surveillance des frontières fluviales.

Ces ministères agissent en parallèle, avec des cadres réglementaires peu harmonisés, sans guichet unique ou mécanisme de coordination central.

2.5. Des priorités sectorielles souvent concurrentes

Il apparaît que chaque ministère ou institution publique adopte une approche propre de l'espace maritime, liée à ses objectifs spécifiques. En effet :

- le développement économique (zones portuaires, attractivité des investissements) prévaut souvent sur les enjeux écologiques ;
- les politiques de conservation peinent à s'imposer lorsqu'elles entrent en conflit avec les intérêts de la pêche industrielle ou des infrastructures logistiques ;
- les objectifs de sécurité (surveillance, lutte contre les trafics) sont traités à part, sans articulation avec la planification spatiale environnementale.

On assiste dans cette situation à des conflits d'usage non anticipés, une duplication des efforts, et parfois une neutralisation mutuelle des politiques publiques.

2.6. Une logique de projets plutôt qu'une gouvernance intégrée

La PSM au Mali est largement soutenue par des initiatives internationales, parmi lesquelles le projet de Gestion intégrée des zones côtières financé par la GIZ, les programmes de conservation marine soutenus par l'UICN ou le WWF et les projets liés à la résilience côtière portés par la Banque Mondiale ou la FAO. Ces différents projets ont permis d'introduire des outils techniques (SIG, zonage, diagnostics participatifs), mais ils sont souvent circonscrits à des territoires d'intervention limités, avec des calendriers de mise en œuvre réduits et une faible interopérabilité avec les dispositifs publics nationaux.

La répétition de ces logiques de projets induit une dépendance institutionnelle chronique :

- les administrations centrales s'appuient sur les projets pour compenser le manque de ressources financières et techniques ;
- les dynamiques nationales de planification sont souvent alignées sur les agendas des bailleurs, ce qui affaiblit leur portée stratégique à long terme ;

- l'effort de coordination intersectorielle reste insuffisant car peu intégré dans le fonctionnement régulier de l'administration publique.

Cette situation génère un déséquilibre entre innovation exogène et appropriation locale, entre vision à court terme et construction de politiques publiques pérennes.

Les projets sont généralement orientés autour de thématiques sectorielles spécifiques (biodiversité, pêche durable, lutte contre l'érosion, etc.). Cela produit des effets d'empilement d'interventions sans vision d'ensemble et les outils produits (cartes, bases de données, diagnostics) ne sont pas toujours mutualisés entre acteurs. Il y a aussi souvent un manque de cadre institutionnel unifié pour intégrer les différents résultats dans une démarche de planification nationale cohérente. Cette segmentation empêche l'émergence d'un pilotage stratégique transversal, pourtant essentiel à une PSM efficace.

Sortir de cette logique de projets nécessite plusieurs conditions, notamment :

- inscrire la PSM dans le droit et les politiques publiques nationales (cadre légal, décret, stratégie nationale) ;
- mettre en place un organe de coordination multisectorielle avec des fonctions claires (animation, arbitrage, suivi). Sur ce point, les missions du Haut Conseil pour la Mer cadre parfaitement avec ces fonctions, et il suffira de l'intégrer dans un dispositif juridique, spécialement une loi sur la PSM au Mali ;
- renforcer les capacités administratives en planification territoriale, en intelligence spatiale, et en gestion environnementale ;
- créer un cadre de financement durable, mixant ressources nationales et contributions des partenaires.

La PSM au Mali évolue dans un écosystème de projets disparates, innovants mais non intégrés. Si cette approche a permis des avancées ponctuelles, elle montre ses limites en l'absence de gouvernance consolidée. Pour faire de la PSM un outil stratégique de durabilité, il est nécessaire de dépasser la logique de l'expérimentation fragmentée pour construire une gouvernance publique coordonnée, pilotée par des institutions nationales renforcées, et ancrée dans une vision commune de l'avenir maritime du pays.

3. Discussion des résultats

La PSM au Mali, bien qu'inscrite dans des cadres internationaux de durabilité, fonctionne aujourd'hui comme un instrument hybride, à la fois outil de modernisation administrative, levier d'externalisation de normes et produit d'un système institutionnel fragmenté. Sa mise en œuvre révèle les limites organisationnelles de l'action publique maritime, tout en soulignant la nécessité d'une reconnaissance politique forte, d'un renforcement de la coordination intersectorielle et d'une intégration des acteurs de terrain dans la construction de la future hydraulique malienne.

Loin d'un processus linéaire de rationalisation de l'action publique, la PSM apparaît comme une construction institutionnelle fragile, reflétant à la fois l'ambition de durabilité portée par les cadres internationaux et les limites pratiques de la gouvernance maritime nationale. L'un des constats majeurs de cette recherche est que la PSM au Mali évolue selon une logique de gouvernance par projet, c'est-à-dire une forme d'action publique structurée autour de financements externes, de temporalités courtes, et de livrables attendus par les bailleurs. Cette logique, déjà largement analysée en Afrique (J.-P. Olivier de Sardan, 1995 ; P. Lavigne Delville, 2016, p. 420), produit des effets de verticalité, d'instabilité et de désencrage local. La dépendance à l'expertise internationale, notamment à travers les consultants et les normes produites par l'UNESCO, crée une tension entre la standardisation des instruments de planification (cartographies, SIG, matrices de compatibilité) et les capacités réelles d'appropriation institutionnelle nationale. En cela, la PSM reproduit une forme de coproduction inégale des politiques publiques (T. Bierschenk et J.-P. Olivier de Sardan, 2014, p. 428), où le pilotage local reste limité à l'exécution. Alors même qu'elle est présentée comme un outil transversal de gestion intégrée des espaces marins (J. J. Jay et al., 2012, p.6), la PSM peine à produire une réelle coordination intersectorielle, organisationnelle marquée par :

- une sectorialisation de l'État (chaque ministère conservant ses prérogatives),
- une absence de culture commune de la mer (le maritime restant une préoccupation périphérique) ;
- une faible institutionnalisation des mécanismes de concertation.

Les travaux de (M. Crozier et E. Friedberg 1977, p. 437) permettent d'interpréter cette situation comme le produit de stratégies d'acteurs dans un système d'action

BIBLIOGRAPHIE

BIERSCHENK Thomas et OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre (dir.), 2014, *States at Work: Dynamics of African Bureaucracies*, Leiden, Brill.

COMMISSION OCÉANOGRAPHIQUE INTERGOUVERNEMENTALE (COI-UNESCO), 2009, *Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management*, Paris, UNESCO, (Manual and Guides, n° 53).

CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard, 1977, *L'acteur et le système : Les contraintes de l'action collective*, Paris, Éditions du Seuil.

EHLER Charles et DOUVERE Fanny, 2009, *Planification spatiale marine : une démarche étape par étape vers la gestion écosystémique*, Paris, COI-UNESCO, Dossier de manuels et guides n° 53, COI /2009/MG/53, 99 p.

HIBOU Béatrice, 2011, *Anatomie politique de la domination*, Paris, La Découverte.

JAY Stephen J., ELLIS Geraint et JONES Jennifer L., 2012, « Integrated oceans management: a roadmap for marine spatial planning », *Journal of Environmental Policy & Planning*, vol. 14, n° 1, p. 1-6.

LASCOUMES Pierre et LE GALÈS Patrick (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

LAVIGNE DELVILLE Philippe, 2016, *Changer les politiques par les projets ? Les professionnels du développement entre responsabilité politique et exigences managériales*, Paris, GRET.

LE PRESTRE Philippe, 2005, *Protection de l'environnement et relations internationales : Les défis de l'éco-politique mondiale*, Paris, Armand Colin.

OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 1995, *Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, APAD - Karthala.

OSTROM Elinor, 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.

PASSERON Jean-Claude et REVEL Jacques (dir.), 2005, *Penser par cas*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales.

YIN Robert K., 2018, *Case Study Research and Applications: Design and Methods*, (6th ed.), Thousand Oaks, CA, Sage Publications.