



FONDS D'EQUIPEMENT DES NATIONS UNIES

Atelier

Développement Local
et Gestion Décentralisée
des Ressources Naturelles



RAPPORT GENERAL

COTONOU (Bénin)
10 - 16 Décembre 2000

A T E L I E R

DÉVELOPPEMENT LOCAL
ET
GESTION DÉCENTRALISÉE
DES RESSOURCES NATURELLES

COTONOU (Bénin)
10 - 16 Décembre 2000

RAPPORT GENERAL

TABLE DES MATIERES

Préface

1. Introduction
2. Réflexions générales
3. Capitaliser les acquis du passé
4. Comprendre les dynamiques nouvelles
5. Articuler les politiques futures
6. Recommandations
7. Conclusion

APPENDICES

- I. 'Etat des lieux'
 - II. 'Décentralisation et gestion des ressources naturelles'
(exposé de H. Ouédraogo)
 - III. 'Principes directeurs' en matière de GDRN
 - IV. Résultats de l'auto-évaluation de l'Atelier
 - V. Liste des participants
 - VI. Liste des documents mis à la disposition des participants
-

PREFACE

C'est avec un très grand plaisir que je partage avec vous le rapport final de l'Atelier que le FENU a organisé à Cotonou en décembre 2000 sur le thème '*développement local et gestion décentralisée des ressources naturelles*'. Cet atelier a permis de regrouper les chargés de programmes et les responsables de projet des pays francophones d'Afrique de l'Ouest et de Madagascar dans lesquels le FENU intervient.

Ce rapport a été préparé à l'intention non seulement des personnes qui ont participé à l'Atelier et des équipes des projets qu'elles représentaient, mais aussi des institutions nationales et internationales avec lesquelles le FENU a établi depuis plusieurs années un partenariat effectif pour le financement, la formulation, l'exécution, le suivi et l'évaluation de programmes et de projets de développement.

Cet Atelier n'avait pas pour objet de définir une nouvelle politique du FENU en matière d'appui au développement local, puisque celle-ci a déjà été enterinée par notre Conseil d'Administration. Il a cependant constitué une occasion unique pour tous les participants d'apporter leur propre contribution à une meilleure articulation des lignes maîtresses de cette politique, sur la base des leçons apprises du passé et de leur lecture des contextes sociaux, politiques et naturels dans lesquels ils opèrent.

Les travaux de cet Atelier s'inscrivent dans un processus de concertation, d'évaluation et de recherche beaucoup plus large, par lequel le FENU est appelé à jouer un rôle de plus en plus important dans l'appui à la gouvernance locale dans les pays les plus pauvres et dans la mise en œuvre d'expériences de gestion décentralisée des ressources naturelles productives.

Je suis confiant que l'esprit de collaboration et les liens d'amitié que la rencontre de Cotonou a permis de créer ou de consolider continueront à guider notre travail et notre réflexion et que les idées formulées par l'Atelier constitueront une source d'inspiration pour nous tous.

Normand Lauzon
Secrétaire Exécutif
Fonds d'Equipement des Nations Unies

DÉVELOPPEMENT LOCAL ET GESTION DÉCENTRALISÉE DES RESSOURCES NATURELLES

RAPPORT GÉNÉRAL

1. INTRODUCTION

Du 10 au 16 Décembre 2000 s'est tenu à Cotonou (Bénin) un atelier du Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU) sur Développement Local et Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles¹.

Cet atelier a réuni une trentaine de participants¹,[parmi lesquels les chargés de Programme de neuf pays francophones d'Afrique et de Madagascar et les coordonnateurs nationaux de douze projets du FENU intervenant dans le développement local et la gestion des ressources naturelles.

La réunion a bénéficié de la présence d'une délégation du siège du FENU conduite par M. Normand Lauzon, Secrétaire Exécutif et M. Albéric Kacou, Secrétaire Exécutif Adjoint et Directeur des Opérations, et composée de trois membres de l'Unité de Gouvernance, à savoir M. Angelo Bonfiglioli. Conseiller Technique, M. Roger Shotton. Conseiller Technique. et Mme Kristin Wambold-Liebling, Chargée de Pays. M. Bernard Michel, ancien Conseiller Technique du FENU a aussi assisté à l'atelier en tant que personne ressource. Au niveau du Bénin, le Représentant Résident du programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) M. Moustapha Soumaré et son adjointe chargée du Programme, Mme M'Baranga Gasarabwé, ont aussi suivi de près les travaux de l'Atelier.

Les principaux objectifs de cet atelier étaient les suivants :

- Capitaliser les acquis et les expériences des programmes FENU actuellement en cours,
- Comprendre les dynamiques locales actuelles,
- Contribuer, par le biais de suggestions réalistes et appropriées, à mieux articuler les principes de la politique du FENU en matière de Développement Local et de Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles (GDRN).

2. REFLEXIONS GENERALES

L'Atelier a offert l'occasion à la co-présidence assurée par le PNUD et le FENU de souligner le fait que la survie même des populations africaines, de plus en plus menacée par la transformation de leur environnement naturel immédiat, est étroitement liée à

¹ Voir la liste complète des participants dans l'Appendice 5.

une gestion durable des ressources naturelles de leurs terroirs. Par conséquent, la perspective d'une gestion locale de ces ressources constitue pour elles une opportunité unique.

Dans ses interventions, M. Moustapha Soumaré, Représentant Résident du PNUD/Bénin, a également touché les problèmes de la dégradation des ressources naturelles productives et des conflits relatifs, des mutations du cadre juridique et réglementaire ainsi que des responsabilités effectives des populations locales. Dans ce domaine, les principales questions liées à une bonne gestion de ces ressources semblent être les suivantes : quoi faire ? comment faut-il assurer une bonne utilisation des ressources ? quels mécanismes institutionnels faut-il mettre en place ? Comme dans tout autre domaine, les projets d'appui au développement local et de gestion des ressources locales du PNUD et du FENU ont l'obligation de produire des résultats concrets. Or, l'un des principaux résultats de ces projets sera leur capacité effective d'influencer les politiques nationales en matière de bonne gouvernance et de gestion de l'environnement.

De son côté, M. Albéric Kacou, Secrétaire Exécutif Adjoint du FENU et Directeur des Opérations, a invité les participants de l'atelier à faire, entre autres, une analyse critique des Programmes d'Eco-Développement participatif (EDP) en cours d'exécution. Cette analyse devrait être basée à la fois sur leurs succès et leurs échecs afin d'en tirer le maximum de leçons pour les projets futurs du FENU. En effet, l'évaluation thématique, que le FENU avait conduit sur l'approche EDP en 1998 avait déjà permis d'identifier un certain nombre de faiblesses par exemple, le manque d'un cadre institutionnel approprié, l'insuffisance de la dimension 'pérennité', la lourdeur des outils et des méthodologies de programmation ou les difficultés à répliquer les approches. A la suite de cette évaluation, un certain manque de clarté voire même une certaine ambiguïté du siège avait été ressenti sur le terrain par un manque de direction et d'appui. Par la suite, cependant, tous les projets ont pu recevoir l'aide nécessaire pour se réaligner vis-à-vis de la nouvelle politique.

Selon M. Kacou, l'aide au développement se trouve actuellement dans une période de crise, caractérisée par la diminution généralisée des ressources. C'est dans ce contexte qu'est intervenue l'évaluation générale du FENU en 1998. Cette évaluation, tout en jugeant globalement positives les différents programmes, a formulé aussi des recommandations en demandant au FENU (en septembre 1999) de recentrer ses activités dans deux domaines, à savoir gouvernance locale et la microfinance. C'est ainsi que, pour donner une réponse positive à ces recommandations, le FENU a établi un Plan d'Action 2000 par le biais d'un ensemble d'activités précises et détaillées (par rapport, par exemple, à sa nouvelle structure organisationnelle, le cycle de formulation des projets, le système de gestion de l'information, la réplification des projets et leur impact sur les politiques nationales ou le renforcement des capacités de son personnel).

Les interventions de M. Normand Lauzon, Secrétaire Exécutif du FENU ont surtout insisté sur l'évolution profonde connue par le FENU depuis sa création en 1966 et le démarrage effectif de ses activités en 1973. Depuis 1995, le FENU a opté pour une

stratégie unifiée d'appui au développement local par la bonne gouvernance et la microfinance. Dans cette stratégie nouvelle on retrouve les éléments essentiels des approches du Fonds de développement local (FDL) et d'Eco-développement participatif. Le défi du FENU consiste maintenant à prouver, à travers des résultats concrets, l'efficacité de son action dans la lutte contre la pauvreté. Cette action est guidée par quelques principes majeurs, parmi lesquels les plus importants sont les suivants

- Sans des mesures concrètes de protection, de réhabilitation et de gestion des ressources naturelles, il n'y aura pas de développement local et il n'y aura pas, non plus, de bonne gouvernance;
- La maîtrise d'ouvrage sur toutes les initiatives de développement local sera exercée par les autorités locales;
- Les interventions du FENU doivent reposer sur une démarche rigoureuse et une analyse comparative des coûts pour permettre aux structures nationales de reproduire les actions pilotes à une échelle plus large;
- Tout projet doit inclure, dès son démarrage, une stratégie de 'retrait' voire de 'désengagement' bien définie.

3. CAPITALISER LES ACQUIS DU PASSE

3.1 Leçons apprises et facteurs de blocage

L'un des principaux thèmes de l'Atelier était la capitalisation des acquis du passé. Il s'agissait, avant tout, de mener une réflexion collective sur les leçons apprises par les projets en cours, en particulier les projets EDP, sur la validité de leurs outils, instruments et produits ainsi que sur la manière de valoriser ces acquis lors de la programmation des projets futurs.

Pour cela, les participants de l'Atelier ont largement bénéficié des résultats du travail de préparation que les différentes équipes avaient pu mener au cours des mois qui ont précédé la tenue de l'atelier lui-même. Ils disposaient, en effet, d'un document synthétisant les principaux éléments de leurs propres réflexions ainsi que d'une étude 'de capitalisation' conduite par deux personnes ressources². [Au cours de l'atelier, ces réflexions ont été reprises et approfondies et le contexte général dans lequel opèrent les différents projets a été présenté. Les discussions se sont particulièrement concentrées sur les acquis et les contraintes de ces projets.

(a) En matière d'acquis

Les procédures et les mécanismes de diagnostic et de planification adoptés par tous les projets semblent avoir largement contribué à créer de nouveaux rapports de force entre les acteurs locaux (à savoir entre les institutions de l'Etat et les organisations de

² Cette étude a été menée par Boubacar Fall et Mana Diakité auprès des projets de Assaba, Bankass, Dalaba et Kédougou.

la société civile) et à souligner l'importance que ces acteurs nouent des liens institutionnels interactifs. Les communautés villageoises, concernées en priorité par les projets EDP, ont graduellement pu disposer d'outils de planification remarquables. Là où elles ont pu recevoir une formation appropriée en méthodes participatives de base (diagnostic et programmation), elles ont rapidement montré leurs capacités à assumer un rôle crucial dans la gestion de leur propre développement.

Par rapport aux pratiques de gestion des ressources naturelles un acquis significatif concerne la nouvelle prise de conscience des problèmes environnementaux de la part des populations bénéficiaires comme aussi l'expérimentation de 'bonnes' pratiques de gestion des ressources naturelles et leur appropriation par les communautés villageoises.

Une pratique de gestion des ressources naturelles est jugée 'bonne' quand :

- les aspirations et les priorités locales sont prises en compte;
- les populations sont considérées à la fois comme acteurs et décideurs;
- tous les acteurs sont impliqués dans la conception et l'exécution des différentes initiatives;
- le savoir-faire local et les connaissances techniques traditionnelles sont valorisés;
- les dynamiques écologiques et sociales locales sont prises en considération;
- les actions sont dûment priorisées;
- les besoins immédiats des populations sont satisfaits;
- les mesures prévues sont rentables d'un point de vue économique et produisent des effets tangibles;
- les groupes minoritaires et marginaux (en particulier les femmes) ne sont pas négligés;
- les leçons apprises par d'autres projets sont valorisées;
- des arrangements institutionnels clairs et souples définissent les responsabilités, les droits et les obligations de toutes les parties prenantes;
- des accords transparents prévoient la participation active et la contribution financière de tous les acteurs;
- les producteurs ne paient pas des coûts de travail trop élevés;
- les initiatives techniques sont durables d'un point de vue écologique et utilisent des technologies qui comportent peu ou pas du tout de risques;
- des dynamiques de comportement sont créées pour le long terme;
- la réalisation des investissements répond à des critères de qualité;
- des stratégies appropriées de communication sont adoptées.

Enfin, en matière d'institutions, toutes les équipes des projets ont pris conscience de la nécessité de se réaligner par rapport à un processus de démocratisation de la société plus ou moins complet. Ce processus a comporté la mise en place de structures de gouvernement plus ou moins décentralisées et la définition de dispositions juridiques et légales particulièrement en matière de gestion du foncier et d'organisation du monde

paysan. En cela, elles ont fait preuve d'une grande flexibilité, surtout pour dépasser les schémas parfois trop rigides de leurs documents de projet respectifs. Dans leur grande majorité, elles ont su mettre l'accent sur l'importance des processus' plus que sur la multiplication de formes institutionnelles. Elles ont aussi dû tenir compte de l'émergence de différentes structures impliquées dans la gestion du développement local (ONG locales, groupements d'intérêt économique, groupements d'usagers, groupements féminins, etc.) et des potentialités de leur partenariat.

Le travail des groupes de discussion a permis d'aborder le problème des acquis d'une manière très concrète et pragmatique, en identifiant les principaux éléments des projets EDP qui méritent d'être conservés au sein des nouveaux programmes d'appui au développement local, quitte à les adapter (voir encadré ci-dessous). A cet effet, les différentes séquences de la mise en œuvre d'un projet - avec l'ensemble de ses principaux instruments, procédures et outils - ont été identifiées par le travail des groupes de discussion (du diagnostic à la planification et la programmation jusqu'à l'exécution) [3].

L'accent sur les problèmes institutionnels semble être désormais un acquis important dans la mesure où il a permis de créer une vision plus globale et moins sectorielle des problèmes du développement local et de la gestion décentralisée des ressources naturelles.

(b) En matière des principales contraintes et facteurs de blocage

Les processus de diagnostic et de planification ont généralement été caractérisés par une grande lourdeur et un manque de maîtrise des outils méthodologiques de base. Cela a entraîné de longues attentes et des frustrations chez les populations. Les informations des bases de données, malgré l'effort et le coût pour les collecter, ont finalement eu une utilisation limitée. Les systèmes de suivi et évaluation mis en place ont souvent été défectueux.

Il est apparu clair que, sans une préparation appropriée, les diagnostics risquent de ne produire que des listes' de besoins et que les aspirations d'une élite peuvent être interprétées comme les désirs de la communauté entière. Enfin, une contrainte majeure rencontrée par la plupart des projets concerne des zones d'intervention trop étendues et des populations très éparpillées. Le concept de 'terroir' villageois n'a pas toujours montré sa pertinence, n'ayant pas permis de rendre compte des liens intervillageois ni des caractéristiques des systèmes de production des populations nomades. En particulier, le schéma 'village/terroir' n'a pas pu être adapté sans difficultés au schéma 'commune/territoire communal'. Enfin, les rapports interactifs entre les villages ruraux et les centres urbains correspondants n'ont pas été suffisamment soulignés et peu de solutions novatrices ont pu être trouvées.

³ Voir l'Annexe 1 du document Principes directeurs (appendice 3).

LES PRINCIPAUX ACQUIS

- Le diagnostic a représenté le début d'un processus d'action participative, un moyen important de dialogue avec les populations. Il a permis de renforcer les liens entre les individus de la communauté, d'extérioriser les opinions individuelles, de favoriser les échanges entre les individus et de renforcer le tissu social.
- Par le biais de leurs processus diagnostics participatifs, presque tous les projets ont non seulement permis une meilleure connaissance des problèmes locaux, mais aussi la création de dynamiques nouvelles. Ainsi, le processus de planification participative semble avoir partout constitué un excellent apprentissage de la démocratie.
- Les populations ont montré des capacités remarquables s'agissant de l'analyse pertinente de leur propre situation pour peu qu'on les aide avec une démarche et des outils de communication appropriés.
- La mise en œuvre de la démarche a conduit à un véritable renversement du mode d'intervention en milieu rural et a permis l'émergence de communautés rurales plus conscientes des réalités qui les entourent.
- Les projets ont fait œuvre de pionniers en 'déblayant' le terrain et en accumulant suffisamment d'expériences susceptibles d'aider à la formulation et à l'opérationnalisation d'un programme de développement local dans un contexte de décentralisation.
- Le terrain a été préparé pour tous les acteurs qui vont désormais s'engager dans l'appui à la décentralisation en milieu rural.
- Les besoins immédiats et prioritaires des populations défavorisées ont été satisfaits.
- Les actions de lutte contre la pauvreté ont eu des effets démultiplicateurs (permettant aux bénéficiaires d'investir dans des secteurs comme l'habitat et l'équipement agricole).
- La création d'une dynamique de partenariat avec les structures de la société civile a permis de renforcer les capacités organisationnelles et entrepreneuriales locales.
- Les initiatives des projets ont aidé la prise de conscience d'une vision globale du 'terroir' et de la nécessité d'ancrer institutionnellement le développement local au niveau de la commune.
- Les démarches adoptées ont permis aux partenaires de s'approprier le programme dès les premiers contacts.

LES PRINCIPALES CONTRAINTES

- Les diagnostics ont souvent généré des informations riches, parfois redondantes avec très peu de valeur pratique pour la suite des événements et ils ont difficilement permis de dépasser les analyses sectorielles pour réaliser de vraies analyses d'ensemble
- Les projets sont confrontés aux flous des cadres réglementaires concernant la gestion décentralisée des ressources naturelles : l'Etat est considéré comme le gestionnaire officiel de ces ressources. Le transfert des compétences n'a pas été suivi de ressources financières et humaines appropriées. La répartition des compétences et des responsabilités est souvent relativement confuse. Différents acteurs sont impliqués et leurs rôles respectifs ne sont pas clairs. Il y a un conflit entre autorités coutumières et nouveaux élus.
- A cause du cadre réglementaire, les acteurs locaux se sentent très peu responsabilisés par rapport à la gestion des ressources naturelles d'où une mauvaise utilisation des ressources, l'absence d'une formule de renouvellement des ressources naturelles, l'absence d'une politique volontariste de reboisement, l'absence de ristournes sur les produits d'exploitation des ressources naturelles.
- Les pesanteurs politiques et/ou les facteurs sociologiques de toutes sortes, impliquant des formes de manipulations politiques, de patronage et une mentalité 'd'assistanat' sont encore très vivaces.
- Les programmes de développement économique, social et culturel des collectivités territoriales sont élaborés selon un 'modèle fermé' auquel échappent de nombreux aspects des besoins des populations. Cette approche occulte bien des activités de développement sans lesquelles on ne peut réussir le combat contre la pauvreté.
- Les activités de GRN sont uniformes et répétitives et tiennent peu compte de la spécificité des localités. L'approche 'village' n'a pas permis d'opérationnaliser un processus axé sur un ensemble de villages homogènes d'un point de vue sociologique avec des ressources partagées (bassin versant, massif forestier, pâturage)
- L'intervention à l'échelle 'terroir villageois' comporte certaines limites. En effet, une bonne partie des actions d'un plan de développement villageois relèvent de l'aménagement du territoire et doivent être négociées à un niveau plus élevé (communal et intercommunal); d'autre part, d'autres éléments contenus dans les plans villageois consistent en actions relevant des unités de production (individu ou famille) sur lesquelles le village n'a que très peu d'emprise.
- L'exécution est handicapée par l'absence de compétences locales et par la faiblesse des capacités de négociation des responsables communaux et villageois.
- La variété des niveaux de décision, impliquant plusieurs acteurs (bailleurs de fonds, agences d'exécution, agences gouvernementales, ONG, etc.), avec des procédures différentes, a considérablement ralenti les processus de mise en œuvre des mesures techniques préconisées.

La mise en œuvre de bonnes pratiques de GRNa a rencontré des problèmes culturels (degré d'acceptation locale des initiatives proposées et lenteur des changements mentaux nécessaires) et n'a pas toujours su valoriser le savoir-faire local. L'insuffisance de compétences techniques locales a souvent été une cause importante de la lenteur de la mise en œuvre de ces pratiques.

Enfin, au niveau des institutions, les principaux facteurs de blocage ont été constitués par le flou des cadres réglementaires concernant les rôles et les domaines de compétences des différents acteurs, le manque de connaissance locale des principaux textes juridiques (en partie à cause des niveaux élevés d'analphabétisme) et l'insuffisance de la disponibilité des Services techniques de l'Etat.

Les participants ont eu l'opportunité, à partir des exemples concrets des différents pays, d'approfondir plusieurs aspects de cette réflexion. Les échanges ont permis de présenter les grandes lignes de certaines politiques et expériences novatrices par exemple, les directives en matière de développement communautaire au Burkina Faso et la nouvelle loi concernant les Comités (inter)villageois de Gestion des Terroirs la loi concernant la gestion locale des ressources naturelles avec des communautés villageoises dotées de personnalité juridique (Madagascar); les expériences inter-communales (Mali); etc.

Un problème actuel ou potentiel majeur a trait à la représentativité des communautés villageoises au sein des organes communaux. En effet, même si les élus sont eux-mêmes membres de communautés villageoises spécifiques, cela ne suffit pas pour que les points de vue et les intérêts de ces communautés soient défendus et pris en compte. La situation varie, évidemment, de pays à pays, mais plusieurs projets (ex. en Guinée, Mali, Niger et Sénégal) veillent - avec plus ou moins de succès - à ce que les représentants des villages assistent aux séances des conseils pré-communaux ou communaux, surtout à l'occasion des débats concernant la programmation et les questions budgétaires.

Les leçons des expériences passées en matière de gestion des ressources naturelles montrent que la contrainte principalement rencontrée est l'incapacité à créer les conditions sociales, économiques et institutionnelles qui permettraient aux solutions techniques d'être appliquées.

En d'autres termes, les solutions techniques existent, mais elles sont fortement conditionnées par le cadre institutionnel qui permet de les définir, de les planifier et de les mettre en œuvre.

3.2 Similarités et différences entre les projets

Pour approfondir le problème de la capitalisation des expériences du passé, les participants de l'Atelier ont collectivement jugé nécessaire d'aller au-delà de certaines

généralisations. Et cela, à partir d'un constat de basées projets actuels sontrès différents les uns des autres et cela malgré de nombreuses caractéristiques communes et similarités (par rapport, par exemple, à l'importance des démarches participatives, l'influence des ressources naturelles sur les modes de vie des populations locales, etc.).

En effet, ces projets n'ont pas été conçus de la même manière, n'ont pas été confrontés aux mêmes situations socio-politiques externes ni aux mêmes blocages, ont établi des relations de collaboration différentes avec des partenaires différents, ont connu un montage institutionnel différent, etc. Ainsi, leurs acquis, leurs contraintes comme aussi leurs attentes ou leurs besoins diffèrent considérablement. Pareillement, les leçons apprises par un projet spécifique ne sont pas automatiquement adaptables aux autres projets.

Au risque de simplifier une réalité assez complexe, une typologie des projets actuellement en cours pourrait permettre de mieux percevoir les dynamismes internes des projets individuels. Trois catégories majeures de projet peuvent ainsi être distinguées :

- a) Les projets qui ont été conçus comme projets d'EDP dans la période 1994-1997 et qui, par conséquent, étaient supposés s'adresser aux communautés villageoises et à leurs terroirs. Au cours des deux dernières années, ces projets ont fait l'objet d'un réalignement plus ou moins formel, voire d'une mise à niveau par rapport à des contextes sociaux, politiques, institutionnels et écologiques en pleine évolution (y compris pour tenir compte de la nouvelle politique du FENU). Les équipes de ces projets ont rencontré beaucoup de problèmes à cause d'outils méthodologiques et de concepts peu appropriés et/ou peu maîtrisés ou une mise en route lente et laborieuse. Pourtant, elles ont généralement montré une très grande vitalité et flexibilité, en réadaptant leurs outils de base, en modifiant leurs objectifs, en révisant les critères de leurs choix et en changeant leurs ancrages institutionnels, voire leurs démarches, au risque de les rendre quelque peu hybrides'. Ces projets, qui touchent maintenant à leur fin, ont accumulé une expérience énorme en matière de gestion des ressources naturelles (encore que, comme les participants l'ont souligné plusieurs fois, une évaluation appropriée de l'impact écologique de ces projets nécessiterait une période de temps beaucoup plus longue). Les défis actuels de ce genre de projets consistent à (i) mieux apprécier la portée de ces acquis; (ii) mieux les communiquer à d'autres intervenants (agences gouvernementales et bailleurs de fonds, collectivités territoriales, ONG nationales, etc.) et (iii) mettre en place les conditions techniques et institutionnelles qui puissent favoriser la pérennisation des différentes activités entreprises - par exemple, par le renforcement des capacités des partenaires locaux et une plus grande implication des services techniques déconcentrés. Parmi ces projets, on compte ceux d'Assaba (Mauritanie), Bankass (Mali), et Dalaba (Guinée) ainsi que, peut-être, celui de Kédougou (Sénégal). Le projet de Djibo (Burkina Faso) peut aussi être rattaché à cette catégorie de projets.

- b) Les projets qui, tout en poursuivant le travail entrepris par des projets EDP (actuellement terminés) dans les mêmes zones géographiques, n'ont pas été conçus comme projets EDP, mais plutôt comme projets d'appui au développement local (leurs prodocs ont été formalisés en 1999). Ces projets opèrent dans le contexte d'une décentralisation partielle ou incomplète ou, parfois, interrompue. Après la tenue formelle d'élections locales et la mise en place et/ou la consolidation des collectivités territoriales, ces projets, cependant, nécessiteront une 'mise à jour' plus ou moins considérable. A la différence des autres catégories, leur principal défi consiste à opérer dans un contexte où la communauté villageoise est plus l'interlocuteur privilégié, mais où les collectivités territoriales ne sont pas encore opérationnelles ou ne le sont pas pleinement. Ces projets peuvent jouer un rôle 'pilote' considérable et peuvent influencer, de manière significative, les futurs cadres réglementaires de la décentralisation et de la gestion locale des ressources naturelles. Etant à la dernière entre deux situations différentes, ils peuvent adapter au développement local (dans le cadre, par exemple, des structures pré-communales) certaines méthodologies des projets EDP (par exemples, certaines approches participatives, modèles de formation des formateurs, auto-évaluations participatives, etc.), à condition de jouir d'une certaine flexibilité ou marge de manœuvre. Les projets de Mayahi et de Nguigmi (Niger), celui de Boulsa (Burkina Faso) et le projet d'appui au développement local de Nikki et Tanguéta (Bénin) appartiennent à cette catégorie. Le projet d'Ambato Boeni, Madagascar, pourrait aussi être rattaché à cette catégorie, bien qu'il opère dans le contexte d'une décentralisation plus avancée.
- c) Enfin, les projets qui opèrent dans le contexte d'une décentralisation politique plus précise, dans le contexte d'institutions étatiques décentralisées et de cadres réglementaires formels. Ces projets ont peu de liens directs avec d'anciens projets EDP. Leurs prodocs ont été conçus (en 1999 et 2000) en fonction des principes directeurs de la nouvelle politique du FENU en matière d'appui au développement local. A la différence des deux catégories précédentes, les équipes de ces projets sont très restreintes (deux ou trois cadres nationaux, au maximum), n'assurent pas la 'maîtrise d'ouvrage' des différentes initiatives de développement local, mais jouent un simple rôle d'appui/conseil auprès des collectivités territoriales et d'interface entre tous les intervenants. Ainsi, à la différence des projets de la première catégorie, ces projets n'ont pas pour vocation d'expérimenter des pratiques de GRN novatrices, mais simplement d'aider les collectivités territoriales à être mieux informées sur des choix techniques possibles (en puisant, pour cela, dans les acquis des projets EDP d'autres régions ou d'autres pays). Par contre, à la différence des projets de la deuxième catégorie, ils opèrent dans un contexte où les collectivités territoriales existent de manière formelle, même si elles ne disposent pas encore de tous les pouvoirs et de toutes les ressources leur permettant d'assumer un rôle effectif dans le domaine de la gestion décentralisée des ressources naturelles. Le rôle 'pilote' de ces projets consiste à expérimenter certains dispositifs techniques et financiers encore théoriques et à mettre en œuvre des formes viables et

replicables de développement local et de gestion décentralisée des ressources naturelles. Leurs interlocuteurs seront les collectivités territoriales, surtout celles qui sont les plus proches de la base. (communes). Mais leur principal défi sera d'aider ces collectivités à tenir compte des besoins et des priorités de l'ensemble des acteurs de leur juridictions. En effet, le danger serait qu'un ancrage accru sur les collectivités territoriales ne se fasse aux dépens des communautés villageoises et des groupements nomades, des autorités coutumières et des groupes minoritaires et marginaux (l'expérience des projets EDP sera alors précieuse pour dépasser tout obstacle). Les deux projets du Mali (Tombouctou et Mopti), comme aussi probablement le nouveau projet en Haute-Guinée, font partie de cette catégorie de projets.

Ainsi, tous ces projets sont différents, mais complémentaires. La politique actuelle du FENU conduit vers la formulation d'une gamme assez variée de projets appartenant à la troisième catégorie. Cependant, il est incontestable que les composantes spécifiques de ces projets nécessiteront encore l'éclairage des projets des deux autres catégories.

Le rôle 'pilote' actuel ou potentiel de tous les projets a été souligné par l'ensemble des participants. Pourtant, cela devrait, au-delà de toute attitude d'auto-satisfaction, pousser davantage à préciser la nature de ce rôle à poser certaines questions pertinentes : dans le domaine du développement local et de la GRN, qu'est-on en train de piloter? pour aller où est-ce que les autres (bailleurs de fonds, gouvernements, société civile) nous reconnaissent ce rôle est-ce que nous sommes vraiment prêts à jouer ce rôle à quelles conditions ? est-ce que d'autres, dans certains domaines spécifiques, ne seraient pas mieux habilités que nous à jouer ce rôle etc.

4. COMPRENDRE LES DYNAMIQUES NOUVELLES

4.1 Réflexions générales

Le deuxième grand objectif de l'Atelier était une meilleure compréhension des dynamiques locales actuelles en matière de développement local, de décentralisation et de gestion décentralisée des ressources naturelles.

Le principe de base est le suivant pour mieux articuler la programmation future, la lecture des expériences du passé doit être accompagnée par une meilleure appréciation des phénomènes écologiques, des changements socio-économiques et des évolutions institutionnelles actuelles. La réflexion des participants avait été aidée par un document faisant une revue critique des principaux éléments du débat actuel⁴. [

Les débats ont souligné le fait que, face au poids des facteurs écologiques, des politiques agraires et des changements socio-culturels, les milieux ruraux dégagent des stratégies de survie et d'adaptation nouvelles qu'il faut tenter de comprendre et de

⁴ Voir dans l'Appendice 1 ce document préparé par Angelo Bonfiglioli..

valoriser. Au même moment, de nouveaux concepts - démocratie, décentralisation, bonne gouvernance locale - sont plus ou moins intégrés dans les approches de développement local.

En Afrique, les principaux symptômes de la crise que traverse la plupart des populations semblent être les suivants :

- un processus d'appauvrissement généralisé du milieu rural (pauvreté liée essentiellement à un manque d'accès et de contrôle des ressources naturelles productives);
- une révision ou adaptation de l'ensemble des stratégies de production et de survie locales;
- l'émergence de nouvelles formes extrêmement graves de conflits fonciers entre différents utilisateurs de l'espace et/ou entre différentes manières d'utiliser le même espace.

Les participants ont eu l'opportunité, à partir des exemples concrets des différents pays, d'approfondir plusieurs aspects de cette réflexion. Les échanges ont permis de présenter les grandes lignes de certaines politiques et expériences novatrices par exemple, les directives en matière de développement communautaire au Burkina Faso et la nouvelle loi concernant les Comités (inter)villageois de Gestion des Terroirs la loi concernant la gestion locale des ressources naturelles avec des communautés villageoises dotées de personnalité juridique (Madagascar); les expériences inter-communales (Mali); etc.

La réflexion collective a permis de noter les éléments suivants :

- dans la plupart des pays concernés, la décentralisation est un processus en cours et touche plusieurs échelons, dont le niveau local, directement concernés par la gestion des ressources naturelles;
- les dispositions juridiques et réglementaires de la plupart de ces pays ont tendance à transférer des compétences de gestion des ressources naturelles aux collectivités locales décentralisées. Mais dans les faits, ce transfert de compétences n'est pas accompagné de mesures d'application concrètes ;
- ce processus bien qu'imparfait constitue un pas important vers la responsabilisation des élus locaux.

La décentralisation permet de dépasser les limites d'une planification et d'une gestion décentralisée, d'assurer une plus grande équité dans l'allocation des ressources, de favoriser une plus grande représentation des différents groupes politiques ou de faciliter un échange d'informations plus grand entre le gouvernement et les populations.

La décentralisation permet de donner aux communautés locales une plus grande autonomie et des capacités de négociation élargies.

4.2 Présentation

Un exposé du professeur Hubert Ouédraogo, juriste et anthropologue de l'Université de Ouagadougou, a permis aux participants de l'Atelier de mieux comprendre certains concepts juridiques et les dispositions législatives concernant la gestion décentralisée des ressources naturelles⁵. Trois constats majeurs se dégagent de son analyse :

- les populations africaines sont entièrement dépendantes des ressources naturelles ;
- les ressources naturelles sont sujettes à une dégradation continue
- les formes de gestion centralisée des ressources naturelles ont conduit partout à de graves échecs.

La décentralisation est une question hautement politique. En effet, elle est une réforme qui pose le problème de transfert de pouvoir, qui induit de nouvelles compétences, de nouveaux acteurs, de nouvelles responsabilités et un redimensionnement des ressources naturelles.

Caractérisée par un transfert effectif des compétences à des entités autres que l'Etat, la décentralisation a comme conséquence la responsabilisation des communautés locales dans les prises de décision. Mais elle n'est pas synonyme d'exclusion de l'Etat central, ce dernier gardant le contrôle de la légalité des organes autonomes.

La mise en œuvre de la décentralisation rencontre de nombreuses difficultés parmi lesquelles :

- Le manque de volonté politique de l'Etat de conduire le processus jusqu'au bout;
- La faiblesse des revenus de la population limitant la possibilité d'auto-financement des actions de développement;
- Le faible niveau des capacités locales liées à l'analphabétisme.

⁵ "Gestion des Ressources Naturelles et Décentralisation : Dispositifs Juridiques et cadre Politique actuels" (voir cet exposé dans l'Appendice 2).

« La décentralisation est une réforme politique profonde de l'Etat. Elle reconnaît l'existence d'autres entités publiques responsables en dehors de lui-même. Elle consacre l'autonomie de ces entités sur la base de la reconnaissance de la notion d'intérêt local.

Le rôle de l'Etat n'est pour autant ni nié ni négligé il est repensé, redimensionné. L'Etat doit se concentrer sur les tâches dépassant les capacités des organismes locaux»

Le débat qui a suivi cet exposé a permis d'approfondir certaines questions spécifiques, parmi lesquelles les suivantes: rapports entre décentralisation et déconcentration; le principe de la subsidiarité en matière de gestion des ressources naturelles; l'incohérence des cadres juridiques relativement à la gestion des ressources naturelles; l'évolution des différents cadres de concertation et d'animation mis en place par les projets au sein des communautés villageoises ; etc.

« Réussir une politique de gestion décentralisée des ressources naturelles reste possible pour les projets à condition :

- d'avoir une perception claire de l'environnement réglementaire et institutionnel nouveau impliqué par la décentralisation
- d'œuvrer au renforcement des capacités des nouvelles collectivités locales
- de bien comprendre que la décentralisation ne se fait pas contre l'Etat, elle se fait avec lui
- d'appuyer la société civile locale qui doit pouvoir exercer un contrôle sur l'action des élus locaux»

(H. Ouédraogo)

En abordant la question des résistances de l'Etat au processus de décentralisation, M. Ouédraogo a fait une distinction importante entre les prises de position des institutions étatiques. En effet, il a fait une distinction entre (a) les attitudes des membres des Ministères de 'souveraineté' (comme, par exemple, le Ministère de la Défense) qui ont, par rapport à la décentralisation, une attitude neutre (b) les attitudes des membres des Ministères de 'décision' (comme ceux des Finances) qui ont, vis-à-vis de la décentralisation une attitude négative, la considérant comme un élément perturbateur pouvant les déposséder de certaines prérogatives et attributions et qui, pour cela, sont prêts à établir des négociations serrées sur chaque point concernant les rapports que la décentralisation implique ; et (c) les membres des Ministères de 'développement' qui, au

contraire, ont une attitude ouverte vis-à-vis de la décentralisation, en la considérant comme une condition indispensable à une véritable responsabilisation des structures de base vis-à-vis de leur milieu et de ses ressources.

4.3 Visite de terrain

Dans le cadre de cette réflexion sur la compréhension des dynamiques locales, une visite de terrain dans la préfecture d'Aplahoué a permis aux participants de connaître une expérience précise de développement communautaire et de gestion des ressources naturelles de la Communauté villageoise de Soglonouhoué (avec l'appui de l'ONG GRAIB, Groupe de Recherche et d'Appui aux Initiatives de base pour un Développement Durable). Il s'agit d'une expérience de gestion des terroirs et des ressources naturelles qui prolonge un ancien projet financé par la Banque Mondiale, la France et l'Allemagne.

Les populations villageoises, au sein de comités villageois et inter-villageois, semblent très bien maîtriser les différents outils de planification, programmation et auto-évaluation et semblent tout à fait capables de jouer un rôle actif dans la prise en charge de leur propre développement (cela malgré l'analphabétisme). La visite a ainsi permis de confirmer plusieurs éléments des débats de l'Atelier.

5. ARTICULER LES POLITIQUES FUTURES

5.1 Méthodologie

Le troisième axe de la réflexion de l'Atelier visait à identifier les principes permettant d'articuler les politiques futures du FENU en matière de développement local et de gestion décentralisée des ressources naturelles.

Même si l'Atelier n'avait pas le mandat de formuler la nouvelle politique du FENU, les participants ont tout de même eu l'opportunité unique de participer activement à une réflexion collective approfondie sur ces principes directeurs et d'apporter leur contribution.

Leur réflexion a été facilitée par un document de base ('Principes Directeurs') qui avait été envoyé à tous les participants deux semaines avant l'Atelier et dont les participants ont procédé à la relecture. Les groupes de travail ont approfondi la réflexion sur les points suivants: (a) préalables et axes stratégiques (b) développement institutionnel et renforcement des capacités locales; et (c) appui aux économies locales.

Des suggestions précises ont été formulées pour améliorer le texte du document. Mais, d'une manière générale, tous les participants ont apprécié la qualité d'un document, qui semble bien constituer une base de travail pertinente. Avant sa finalisation, cependant, il devra tenir compte des acquis et des expériences actuellement en cours dans les autres pays où le FENU intervient, en particulier en Afrique de l'Est. Les axes stratégiques qui y sont définis sont cohérents et nécessiteront un approfondissement

collectif au fur et à mesure que de nouveaux enseignements sortiront des évaluations des projets en cours.

5.2 Les plus importants aspects des 'Principes directeurs'

Les caractéristiques essentielles de ces Principes directeurs ont été présentées par Angelo Bonfiglioli. Il a noté, avant tout, que ces principes sont les résultats de l'expérience des projets actuellement en cours et/ou des projets terminés (EDP et FDL), de la réflexion actuelle au niveau d'autres organismes de développement et de recherche ainsi que de l'application au domaine de la GDRN des lignes maîtresses de la nouvelle politique du FENU (voir le document *Ôser prendre des risques*). Les principaux aspects de ces 'principes' sont les suivants

- Les nouveaux programmes/projets d'appui au développement local (PADL) traiteront davantage des problèmes de pauvreté rurale (axes stratégiques mieux définis, critères de choix plus pertinents, nature des dispositifs techniques et financiers à mettre en œuvre, etc.);
- Les diagnostics des PADL n'auront pas la prétention de couvrir l'ensemble des facteurs écologiques, sociaux, économiques, historiques et politico-institutionnels locaux, mais se focaliseront sur les principaux facteurs de blocage des systèmes de vie locaux et sur les insécurités des populations rurales;

« La mission générale du FENU est de réduire la pauvreté, surtout dans les zones rurales des pays les moins avancés, et de renforcer la bonne gouvernance locale.

Par conséquent, les programmes d'appui au développement local qui interviennent dans le domaine de la gestion des ressources naturelles devront s'inspirer d'une logique de lutte contre la pauvreté et traiter, en priorité, des problèmes institutionnels concernant l'administration de ces ressources, tout en donnant une grande importance aux contraintes techniques qui affectent les modes de vie et les moyens d'existence des populations rurales».

- En matière de développement local et de gestion des ressources naturelles, la contribution spécifique des PADL sera : (a) institutionnelle, puisqu'ils contribueront à légitimer les acteurs institutionnels locaux et à les responsabiliser par rapport à la gestion de l'environnement (b) technique, puisqu'ils favoriseront la diffusion de bonnes pratiques de gestion des ressources naturelles en vue d'en augmenter, de façon durable, la productivité, d'accroître les revenus qu'on en tire et, par conséquent, de diminuer la vulnérabilité des populations rurales vis-à-vis des crises récurrentes; et (c) juridique, puisqu'ils appuieront la formulation et la mise en application de cadres réglementaires locaux appropriés;

« Un axe stratégique majeur sera constitué par l'assistance à la création des conditions socio-institutionnelles qui permettent aux acteurs locaux - en particulier les collectivités territoriales - de participer activement à la protection et la gestion de leur milieu naturel et à la mise en œuvre de toute solution technique appropriée.

Si elles sont détachées d'une vision institutionnelle cohérente, les initiatives techniques spécifiques risquent non seulement de ne pas atteindre leurs objectifs propres, mais aussi d'aggraver l'insécurité foncière d'une majorité de la population et de rendre encore plus aiguë leur pauvreté.

- Les PADL n'auront pas pour vocation d'expérimenter de 'nouvelles techniques' en matière de gestion des ressources naturelles, mais d'aider les collectivités territoriales (en tant que 'maîtres d'ouvrage') à disposer de toute l'information nécessaire concernant les techniques les plus performantes et leur adoption et mieux bénéficier de leurs résultats, tout en les adaptant aux conditions locales;
- Dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, l'accent sur le développement institutionnel permettra aux PADL de focaliser l'attention sur les structures de pouvoir local pour qu'elles puissent participer activement au développement local et à la gestion des ressources productives. Plus particulièrement, les PADL viseront à
 - promouvoir la création et/ou la consolidation d'institutions formelles et informelles qui, dans le domaine du développement local et de la protection, de réhabilitation et de gestion des ressources naturelles, soient capables de définir, négocier et mettre en œuvre des initiatives cohérentes ;
 - favoriser la définition, l'introduction et la formalisation de pratiques, d'arrangements et de mécanismes de planification participatifs, de mécanismes de concertation, de procédures de prévention/gestion/solution des conflits fonciers et de prise de décision comme aussi de mécanismes transparents de reddition des comptes et des procédures d'auto-évaluation : c'est-à-dire d'un ensemble de règles de jeu permettant aux acteurs institutionnels d'opérer - individuellement et/ou collectivement - selon les principes de la bonne gouvernance;
- Dans le domaine du renforcement des capacités locales, les PADL visent à rendre les acteurs institutionnels locaux capables d'assumer leurs responsabilités et de jouer pleinement leurs rôles respectifs. Les PADL devraient permettre de traduire cette politique par un ensemble d'initiatives d'information, de sensibilisation et de formation de l'ensemble des acteurs institutionnels

concernés, à savoir les membres des collectivités territoriales et les représentants des organisations paysannes de base ainsi que les responsables des services techniques étatiques déconcentrés;

«Les efforts visant à renforcer les activités productives des communautés rurales, à combattre leur pauvreté et à améliorer leurs modes et moyens d'existence ne peuvent être couronnés de succès sans un investissement accru et continu dans leurs capital humain.

D'autre part, la pauvreté des populations rurales est inversement proportionnelle aux niveaux d'information et d'éducation dont elles disposent (en particulier, par rapport aux technologies et aux intrants disponibles »

- Pour fournir un appui efficace aux économies locales, les PADL aideront les collectivités territoriales à choisir et mettre en œuvre des mesures techniques précises capables de répondre aux problèmes de la gestion des ressources naturelles et de la productivité des activités de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche. Ils favoriseront aussi la mise en place d'un dispositif financier permettant aux collectivités territoriales de disposer d'instruments appropriés pour financer leurs propres investissements et ceux des communautés locales. Les principales mesures techniques des PADL concerneront la gestion de l'eau, les mesures anti-érosives, la fertilité des sols, l'intensification agricole et la production et la santé animales.

5.3 Débats

Les débats ont permis aux participants de souligner certains aspects particulièrement importants et d'identifier les points que le document devrait approfondir davantage.

Les projets PADL devront s'adresser en priorité aux Collectivités territoriales qui sont les plus proches de la base et qui sont dotées d'une personnalité juridique et d'une certaine autonomie de gestion financière (il est évident que dans la plupart des pays représentés à l'Atelier, c'est la 'commune' qui constitue l'entité institutionnelle qui répond le mieux à ces caractéristiques).

En accompagnement aux approches du PADL, il faudra instaurer des méthodes de collecte et d'utilisation de ressources fiscales locales. Par ailleurs, afin que l'intervention du FENU puisse couvrir d'une manière plus large le développement local, il faudra articuler les projets PADL avec les projets de micro-finance.

La grande diversité des projets actuels devrait conduire à une réflexion plus approfondie sur les correspondances et les interactions entre les types d'initiatives

techniques de GRN, d'une part, et les cadres institutionnels spécifiques qui doivent rendre possible leur mise en œuvre, d'autre part.

Au niveau du document proprement dit, les participants ont souhaité que le texte puisse davantage souligner les éléments suivants

- une clarification de certains concepts de base;
- une meilleure définition de la notion de 'entité d'intervention privilégiée des PADL' ;
- le mandat légal dont les collectivités territoriales auront besoin pour assurer une gestion locale des ressources naturelles;
- le rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre de méthodes de collecte et d'utilisation des ressources fiscales provenant des ressources naturelles ;
- la réflexion parallèle sur les instruments de micro-finance qui devraient accompagner la nouvelle approche des PADL (pour couvrir d'une manière plus globale les problèmes de développement local) ;
- la durée minimum temps dont les PADL disposeront pour avoir un quelconque impact sur les ressources naturelles;
- la stratégie de désengagement (par un appui institutionnel aux services techniques déconcentrés de l'Etat) que tous les PADL devraient définir dès le début;
- une réflexion comparative entre types de mesures de gestion des ressources naturelles et niveaux institutionnels.

En tenant compte de ces observations et suggestions, certaines parties du document ont été révisées (cette nouvelle version est donnée dans l'Appendice 3).

6. RECOMMANDATIONS

Les participants ont unanimement exprimé leur désir de continuer ensemble cette réflexion collective sur les problèmes du développement local et de la gestion décentralisée des ressources naturelles. Le partage des expériences et la circulation des idées peuvent fortement stimuler les initiatives et les dynamiques des projets individuels.

Tous les participants ont mieux pris conscience non seulement des enjeux généraux de l'approche, mais surtout du rôle 'pilote' concret que les projets du FENU sont appelés à jouer en matière d'appui à la bonne gouvernance et à l'administration décentralisée des ressources naturelles.

⁶ A noter que, en marge des travaux de l'Atelier proprement dits, M. Karimi Adéchoubou, Conseiller Technique Régional de l'Unité Spéciale de Microfinance, USM (Lomé), a présenté les objectifs de son unité à savoir l'appui au système décentralisé ; le renforcement de l'appui institutionnel et le financement. L'accompagnement USM constitue une composante significative dans le renforcement des économies locales des projets qu'exécutent le FENU et le PNUD.

Des recommandations spécifiques de l'Atelier concernent les thèmes que la recherche collective future devra permettre d'approfondir ainsi que ses modalités et ses outils.

(a) Thèmes

Dans l'avenir, la réflexion collective devrait être poursuivie et des échanges entre les différentes équipes de projet devraient, en particulier, porter sur les points suivants

- Economie locale, fiscalité et micro finance,
- Axes et stratégies de mobilisation de ressources,
- Décentralisation et gestion des ressources naturelles,
- Variété des régimes fonciers actuels,
- Formation des communes sur leurs rôles spécifiques en gestion des ressources naturelles,
- Outils de diagnostic et de planification pour l'articulation village/commune et intercommunalité,
- Gestion des conflits,
- Mesures visant à stimuler les investissements (des collectivités territoriales et des communautés locales) sur les ressources naturelles,
- Réplicabilité et stratégie de sortie,
- Gestion du terroir.

(b) Modalités

Cette réflexion collective, en particulier par rapport à la systématisation des leçons apprises et l'identification de nouveaux axes stratégiques, pourrait être facilitée par

- la création d'un réseau d'échanges;
- la création d'un bulletin renforçant la communication de l'information et le partage des idées au sein du FENU;
- l'organisation de voyages d'études entre projets;
- la participation de certains chargés de programme ou de coordinateurs de projets à des missions d'appui des conseillers techniques dans des pays tiers;
- une meilleure connaissance et utilisation des ressources bibliographiques existantes;
- l'élaboration et la diffusion de travaux de recherche menés et/ou supervisés par les équipes des projets.

(c) Outils

Les participants souhaitent pouvoir disposer assez rapidement d'un certain nombre d'outils. Il s'agit en particulier des outils suivants

- Un manuel de bonnes pratiques de gestion des ressources naturelles (fiches techniques simples à consulter qui seraient mises à la disposition des collectivités territoriales et de leurs prestataires des services)

- Des directives permettant aux équipes de réaliser des auto-évaluations systématiques : ils souhaitent que la 'mémoire' de ces auto-évaluations soit gardée à l'instar des jugements exprimés par des consultants externes à l'occasion des évaluations formelles des projets;
- Une liste des principales institutions/personnes ressources internationales et sous-régionales qui pourraient appuyer les différents projets dans différents domaines concernant la décentralisation et la gestion décentralisée des ressources naturelles (par rapport à cela la présentation du Programme de Développement Municipal, PDM, faite aux participants par M. François Yatta à été un début) ⁷.

7. CONCLUSION

L'atelier sur "Développement Local et de Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles" a eu lieu à un moment où le FENU s'engage dans la définition d'une nouvelle approche pour ses projets dans le contexte nouveau qu'est la décentralisation.

Tous les participants ont salué l'organisation de cet atelier tant du point de vue du contenu que de son déroulement, et ont exprimé toute leur satisfaction (voir les résultats de l'auto-évaluation dans l'Appendice 4).

Ils ont remercié M. Normand Lauzon et M. Albéric Kacou, qui ont activement pris part à cette rencontre. Ils ont remercié aussi M. Angelo Bonfiglioli conseiller technique, organisateur de la rencontre ainsi que M. Roger Shotton et Mme Kristin Wambold-Liebling. M. Bernard Michel a aussi été remercié pour tout le travail qu'il a mené pour le FENU dans le passé. Enfin, M. Moustapha Soumaré, Représentant Résident du PNUD au Bénin, et M. Blaise Tchabi, chargé de Programme du FENU au Bénin, ont été remerciés pour la réussite de l'organisation de cet atelier .

L'atelier a souhaité que l'esprit de concertation et d'amitié qui s'est consolidé au cours de ces journées puisse continuer et que le Secrétaire Exécutif puisse donner tout l'appui nécessaire à cette dynamique que l'atelier a pu impulser.

Dans son allocution de clôture, M. Normand Lauzon a insisté sur le double défi qui est désormais confronté le FENU dans le domaine de la décentralisation et de la gouvernance locale : il s'agira, d'une part, de continuer à appuyer la base (développement institutionnel des collectivités territoriales, renforcement des capacités locales, appuis aux économies locales) par le biais de programmes/projets appropriés et, d'autre part,

⁷ La mission du Programme de Développement Municipal (PDM) est l'appui au processus de décentralisation dans les pays de l'Afrique de l'Ouest. Le PDM a aussi l'objectif d'intégrer les préoccupations liées au développement économique local à la décentralisation financière et à l'intégration régionale pour les pays AEMOA. Le FENU est entrain de développer une relation de partenariat avec cet institution qui pourrait offrir un appui dans les divers domaines de développement local notamment les finances locales et la formation des Elus.

de trouver les voies et moyens pour influencer les politiques nationales et assurer la 'réplicabilité' des projets/programmes spécifiques.

Le Secrétaire Exécutif a aussi souligné les fortes interactions qui existent entre les nouvelles collectivités territoriales décentralisées, d'une part, et les communautés villageoises, d'autre part. Tout en considérant les collectivités territoriales, en particulier les communes, comme ses interlocuteurs privilégiés, les projets du FENU ne devront pas négliger les communautés villageoises et l'ensemble des organisations, associations et groupements de la société civile. Au contraire, ils devront approfondir les échanges sociaux et économiques entre les zones rurales et les centres administratifs et commerciaux dont elles dépendent.

Il a enfin demandé de veiller à éviter le danger que le processus de décentralisation que le FENU est en train d'appuyer ne reproduise à l'échelle locale les mêmes démarches et mentalités bureaucratiques et centralisatrices qui caractérisent l'Etat central.

M. Lauzon a ensuite remercié le Représentant Résident du PNUD/Cotonou et ses collaborateurs pour leur contribution à l'organisation de l'Atelier et pour toute leur disponibilité. Il a également remercié le Gouvernement béninois, représenté à la cérémonie de clôture de l'Atelier par le Directeur des Affaires Politiques du Ministère des Affaires Etrangères, pour son accueil et son hospitalité.

APPENDICE 1 :

DEVELOPPEMENT LOCAL ET GESTION DECENTRALISEE DES RESSOURCES NATURELLES

UN ETAT DES LIEUX (Afrique de l'Ouest)

VERSION RESUMEE

I. CRISES ET CHANGEMENTS DU MILIEU RURAL

- i. Au cours des vingt ou trente dernières années, un ensemble de facteurs écologiques, agronomiques, économiques, sociologiques, politiques et institutionnels ont profondément altéré les modes de vie et les moyens d'existence des sociétés rurales africaines. Ces facteurs ont aussi modifié leurs régimes fonciers, c'est-à-dire les conditions de leur accès aux ressources naturelles productives et de leur contrôle.
- ii. Désormais, crises alimentaires, épidémies animales et crises écologiques constituent la toile de fonds de l'existence des populations rurales d'Afrique de l'Ouest. Il s'agit d'éléments incontournables de toute politique de développement local.

Le poids de l'écologie

- iii. Les risques écologiques (liés aux conditions climatiques et édaphiques) auxquels sont confrontées les populations rurales d'Afrique de l'Ouest sont nombreux : régimes pluviométriques instables et imprévisibles, phénomènes d'érosion des sols, pénurie en eau, perte de la fertilité des terres et stagnation, voire baisse des rendements des produits végétaux.
- iv. L'impact de l'ensemble des facteurs écologiques est indiscutable. Cependant, il y a beaucoup d'incertitudes à leur sujet (à cause de la qualité discutable des données de base disponibles, des carences au niveau des connaissances et du poids de certaines pseudo-certitudes ou généralisations).
- v. De plus, les changements écologiques n'apparaissent pas déclencher directement les crises des systèmes de vie des populations rurales africaines : ce sont plutôt les changements politiques, économiques et institutionnels qui se manifestent par des effets de nature écologique.

Changements socio-économiques et politiques

- vi. Les facteurs écologiques ont des répercussions d'autant plus graves qu'ils ont été accompagnés, voire provoqués, par des bouleversements sociaux et économiques qui en ont rendu encore plus aiguës leurs conséquences. Ces facteurs ont aggravé la stratification économique et les inégalités sociales des groupes ruraux et ont modifié les conditions de leur accès aux ressources naturelles et de leur utilisation.
- vii. Parmi ces facteurs, il faut mentionner, en particulier, la croissance démographique, l'expansion des zones cultivées, le processus rapide de monétarisation de l'économie rurale, la monopolisation de ressources naturelles considérables de la part d'une petite

élite, la désintégration progressive des régimes fonciers communaux; et, au niveau politique et juridique, des politiques gouvernementales peu favorables à l'agriculture, la raréfaction générales des ressources financières de l'Etat, l'impact des politiques d'ajustement structurel, le désengagement généralisé de l'Etat et un cadre juridique et législatif affirmant la prééminence de l'Etat dans le domaine foncier (qui, en prônant un contrôle administratif centralisé des terres, a fortement affaibli les modèles collectifs locaux de gestion de l'espace).

- viii. Ainsi, tout autant que la manifestation d'une crise écologique, la situation actuelle est l'expression d'un bouleversement social qui se traduit par une recomposition des rapports politiques, économiques et familiaux. L'effet conjoint des facteurs externes a contribué à aggraver la situation des économies des pays africains.

Signification de la crise

- ix. Au cours des trente dernières années, l'Afrique est passée par une crise économique profonde et durable. La croissance et la production ont connu une stagnation, la pauvreté s'est étendue, les niveaux de vie ont décliné et les services de base se sont détériorés. L'Afrique est devenue de plus en plus marginale dans l'économie mondiale à la suite du déclin du commerce et des investissements.
- x. Mais le facteur de changement le plus important est lié au fait que les activités de production des populations rurales africaines ont été affectées non seulement par la logique de la commercialisation et de la croissance économique, mais aussi par les nouvelles conditions sociales, économiques et politiques qui déterminent l'acquisition et l'utilisation des ressources productives de la part des paysans.
- xi. Les politiques et les réformes foncières conduisent progressivement à priver les populations rurales de leurs droits sur la terre et sur ses ressources naturelles renouvelables. De plus, ces politiques n'ont pas pu donner lieu à des formes efficaces de protection et gestion de l'environnement.

II. SYMPTOMES DE LA CRISE RURALE

- xii. Les principaux symptômes de la crise semblent être les suivants :
- a) le processus d'appauvrissement généralisé du milieu rural (pauvreté liée essentiellement à un manque d'accès et de contrôle des ressources naturelles productives);
 - b) la révision ou adaptation de l'ensemble des stratégies de production et de survie locales;
 - c) l'émergence de nouvelles formes extrêmement graves de conflits fonciers entre différents utilisateurs de l'espace et/ou entre différentes manières d'utiliser le même espace.

Une spirale d'appauvrissement

- xiii. Une proportion croissante de la population rurale des pays d'Afrique de l'Ouest se trouve piégée dans une spirale d'appauvrissement, alors que la terre, et surtout la terre fertile, devient un bien de plus en plus rare, objet de transactions marchandes, d'accumulation et de spéculations commerciales individuelles.

- xiv. Le processus de paupérisation est inévitable et permet difficilement des retours en arrière. Il a rendu les populations rurales très vulnérables vis-à-vis des crises de toute sorte, en particulier de celles liées à la sécurité alimentaire, à l'instabilité des réseaux de commercialisation des produits et aux effets de la malnutrition (surtout sur les catégories sociales 'à risque').
- xv. Les réseaux traditionnels de solidarité et d'entraide collectifs ont commencé à se diluer pour laisser la place à d'autres mécanismes qui s'inspirent d'une logique marchande différente. Les politiques mises en place n'ont pas particulièrement privilégié les pauvres, malgré le discours officiel.

Stratégies de survie et d'adaptation

- xvi. La variété des crises et des chocs subis par les économies rurales ont aussi eu pour effet de provoquer des réponses actives de la part des communautés locales et la mise au point de nouvelles stratégies de survie et d'adaptation. La plupart de ces stratégies ont pour but premier de sécuriser les modes de vie et de minimiser les risques. L'exode rural vers les centres urbains est une stratégie particulièrement importante, avec cependant des effets ambivalents sur les économies locales.

Conflits fonciers

- xvii. La gravité actuelle des conflits fonciers peut être expliquée par la pauvreté et les inégalités sociales croissantes en milieu rural, la dégradation et raréfaction des ressources et l'extension des cultures aux dépens des forêts et des parcours et la variabilité de la productivité des ressources. La lutte pour l'accès aux ressources naturelles, en particulier la terre, les pâturages et l'eau, est devenue un problème crucial d'existence.
- xviii. La gravité des conflits actuels, dont les causes sont nombreuses peut être expliquée, par la contradiction existante entre régimes fonciers coutumiers et modernes. En plus, les conflits ont pris aujourd'hui une envergure d'autant plus importante et des conséquences d'autant plus dramatiques que le rôle et le statut des leaders des communautés ont profondément changé.

III. UN CADRE NOUVEAU : LA DECENTRALISATION DEMOCRATIQUE

- xix. Au cours des dernières décades, dans un environnement mondial où démocratie, décentralisation et pouvoirs locaux sont devenus les trois formes de la gestion institutionnelle du politique, les pays d'Afrique de l'Ouest ont adopté une mouvance claire vers une démocratie décentralisée.
- xx. Le concept ou projet de '*décentralisation*', plus ou mal bien compris, suscite beaucoup d'enthousiasme au niveau des populations et semble répondre à plusieurs de leurs aspirations. Il permet, par exemple, de dépasser les limites d'une planification et gestion décentralisée, d'assurer une plus grande équité dans l'allocation des ressources, de favoriser une plus grande représentation des différents groupes politiques ou de faciliter un échange d'information plus grand entre le gouvernement et les populations. Son succès s'explique par le fait qu'il permet de donner aux communautés locales une plus grande autonomie et des capacités de négociation élargies.

Risques et dérapages de la décentralisation

- xxi. Cependant, les aspects positifs de la décentralisation ne peuvent pas en masquer les risques possibles et les zones d'ombre. Après les premiers enthousiasmes, il apparaît clair que la décentralisation démocratique est un projet de développement institutionnel de longue haleine qui comporte de nombreux obstacles et qui est constamment menacé par des revers. Politiciens et technocrates, d'une part, et élus locaux, d'autre part, ne semblent pas partager les mêmes opinions sur la nature même de la décentralisation démocratique.
- xxii. La démocratisation, tout en pouvant se concrétiser par le transfert de pouvoirs à la base, peut contribuer à augmenter la polarisation entre groupes sociaux, à fomenter des conflits violents et à favoriser la récupération du processus politique local de la part des groupes d'intérêt locaux. Toute forme de décentralisation court le risque de ne se traduire que par un déplacement du centre vers la périphérie et la création d'une multiplicité de centres régionaux qui peuvent continuer à opérer d'après les principes centralisateurs. Par ailleurs, par rapport à la fourniture de services publics de qualité, ses avantages comparatifs doivent encore être démontrés.
- xxiii. Le défi de la démocratie en Afrique est énorme, d'autant plus qu'il n'existe pas une véritable tradition démocratique. Pourtant, c'est bien la démocratie qui finira par produire une culture démocratique (et pas l'inverse).

IV. GESTION DECENTRALISEE DES RESSOURCES NATURELLES

- xxiv. La décentralisation de la gestion des ressources naturelles constitue un aspect particulièrement intéressant de la décentralisation sectorielle. Les législations actuelles des différents pays subissent un processus de révision plus ou moins radical et des expériences concrètes sont mises en œuvre au niveau local. Les administrations modernes sont poussées à établir des relations nouvelles avec les instances coutumières.

Décentralisation de la gestion des ressources

- xxv. Les leçons des expériences passées en matière de gestion des ressources naturelles montrent que la contrainte principale est constituée par l'incapacité à créer les conditions sociales, économiques et institutionnelles qui permettraient aux solutions techniques d'être appliquées. En d'autres termes, sans les fondations institutionnelles appropriées, la mise en place de mesures techniques ne peut pas conduire à une gestion efficace et durable des ressources naturelles.
- xxvi. Les aspects positifs des approches actuelles en matière de gestion des ressources naturelles (marchés ruraux de bois, gestion des terroirs villageois, éco-développement participatif, etc.) sont nombreux. En particulier, elles mettent en place des systèmes d'exécution et de gestion des activités plus durables, tout en s'inspirant des valeurs socioculturelles locales et tenant compte du savoir-faire local. Un modèle de gestion décentralisée des ressources naturelles est de plus en plus considéré non seulement comme un moyen efficace pour préserver l'environnement, mais aussi comme une manière très efficace pour faire avancer une certaine vision politique du pouvoir local et de la démocratie. Les résultats des expériences de gestion décentralisée des ressources naturelles apportent une contribution significative au débat concernant la décentralisation démocratique.

Limites de la gestion décentralisée des ressources

- xxvii. Mais les dérapages de la décentralisation sont particulièrement forts en matière de gestion des ressources naturelles et de leur contrôle, probablement à cause du poids des traditions historiques et des enjeux commerciaux nouveaux liés au foncier. L'approche n'a pas été suffisamment supportée par une volonté politique et sociale capable de la traduire dans la réalité et n'a pas tenu compte de la variété et de la complexité des systèmes de production.
- xxviii. Du fait des transitions politiques et de la faiblesse du pouvoir de l'Etat, le lieu du pouvoir foncier réel est aujourd'hui de plus en plus souvent incertain, instable et fragmenté. Les structures bureaucratiques continuent à réaffirmer leur '*tutelle*' sur toute forme de gestion décentralisée des ressources naturelles et l'appareil bureaucratique de l'état reste omniprésent et tout-puissant.

Législations modernes et institutions coutumières

- xxix. Les états ouest-africains n'ont pas adopté une même politique vis-à-vis des institutions coutumières. Les relations entre l'administration et les instances coutumières sont ambivalentes, même dans les pays qui ont adopté une vision politique relativement ouverte. L'un des problèmes vient du fait que les régimes fonciers coutumiers sont généralement considérés 'inadéquats' et techniquement 'peu équipés'. Tous les états d'Afrique de l'Ouest tendent à supposer que les droits modernes, une fois invoqués ou accordés, l'emportent automatiquement sur les droits coutumiers.

Insécurité foncière

- xxx. Dans ce contexte de décentralisation partielle, ambivalente ou interrompue et d'effets dramatiques des crises écologiques et économiques, la situation des populations rurales africaines est caractérisée par une grande insécurité foncière. Cette insécurité se situe au niveau des politiques, des cadres institutionnels autant que des mentalités et des comportements. Elle est tellement diffuse que, dans beaucoup de pays, l'insécurité foncière peut justement être considérée comme l'une des causes les plus importantes de la dégradation même des ressources naturelles et, partant, de la pauvreté rurale. Cette insécurité découle d'un manque de clarté sur les acteurs, sur les rôles que ces acteurs devraient jouer, sur leurs interactions respectives, sur leurs droits et les domaines de leurs responsabilités.

Les groupes défavorisés

- xxxi. Les répercussions sociales d'une politique de démocratisation qui s'accompagne d'une tendance vers la privatisation de la propriété foncière sont graves. En effet, les catégories sociales défavorisées ou marginales peuvent facilement être laissées de côté, leur statut peut se dégrader et leurs droits fonciers être négligés.
- xxxii. Les nouveaux droits fonciers qui émergent des transactions foncières actuelles tendent à être de plus en plus privatisés, permanents et exclusifs. Ceci est toujours à l'avantage des acteurs les plus riches et les plus puissants au plan politique, et aux dépens des pasteurs, des femmes, des 'cadets sociaux' (les jeunes) et de façon générale des membres des groupes sociaux les plus faibles

APPENDICE 2 :**GESTION DES RESSOURCES NATURELLES
ET DECENTRALISATION :****DISPOSITIFS JURIDIQUES ET CADRES POLITIQUES ACTUELS****Par Hubert OUEDRAOGO
Université de Ouagadougou****Introduction**

Les populations africaines en général, en particulier celles pauvres, sont dépendantes pour une part essentielle de l'utilisation des ressources naturelles. Au plan alimentaire par exemple, la récolte des fruits sauvages constitue un apport saisonnier essentiel au à la ration quotidienne des familles (au Burkina, cas du Néré et du Karité, feuilles de baobab ...). Dans les régions plus forestières comme la Côte d'Ivoire c'est la viande sauvage qui constitue l'apport alimentaire indispensable à l'alimentation des populations locales. Au plan économique, les ressources naturelles offrent aux populations locales les moyens de production notamment dans le domaine de l'artisanat (vannerie, colorants ...). Enfin au plan sanitaire, ce sont les ressources naturelles qui offrent aux populations rurales, et de plus en plus urbaines depuis la dévaluation, les moyens de se soigner contre les maladies les plus courantes.

L'importance des ressources naturelles pour les populations en Afrique de l'ouest justifie bien l'intérêt accordée par de nombreux partenaires à leur bonne gestion. La gestion des ressources naturelles permet de préserver la base de ressources dont les populations ouest-africaines ont besoin pour vivre et pour produire. Malheureusement le constat unanime est fait de leur dégradation continue et de la progression des phénomènes de désertification en général. Il est aujourd'hui urgent de réagir avec beaucoup plus d'efficacité.

Peut-on affirmer que la décentralisation offre les moyens d'une action plus efficace en matière de gestion des ressources naturelles ? Il ne faut certes pas faire de la décentralisation un éléphants blanc de plus dans l'histoire de l'aide au développement. Mais de sérieux éléments concordants contribuent à faire de la décentralisation un des axes majeurs de la politique de développement de la plupart des pays de l'ouest africain, et pas seulement en raison des conditionnalités des institutions internationales de développement. En attendant de revenir sur d'autres arguments, on peut dire que l'administration du développement est soit centralisée, soit décentralisée. Si nous pouvons avoir des doutes légitimes sur l'efficacité de la décentralisation en matière de développement, au moins nous avons à partir du constat de l'échec de plus de trente années de développement centralisé l'avantage de la certitude que la centralisation n'est pas la solution du développement et à la bonne gestion des ressources naturelles. C'est pour cela que l'on n'a plus besoin de convaincre quiconque de la nécessité d'impliquer et de responsabiliser les acteurs à la base si on veut espérer la réussite d'un projet de développement. Il faut oser aujourd'hui prospecter la voie de la décentralisation.

Mais en parlant de gestion décentralisée des ressources naturelles, de quoi parle-t-on exactement ? Il y a lieu d'accorder la plus grande attention à la précision des différents concepts utilisés.

La décentralisation est une question hautement politique en ce sens qu'elle touche à l'organisation même de l'Etat. Lorsqu'on aborde les questions de décentralisation il faut savoir garder à l'esprit les enjeux dont le concept est porteur. Tout en étant politique, la décentralisation est fortement juridique en ce sens qu'elle interpelle sur de nouvelles règles du jeu à mettre en place, ainsi que sur une réforme institutionnelle appropriée. Sans ces modifications, la décentralisation est vouée à rester un vœu pieu.

Enfin la décentralisation n'est pas qu'une réforme institutionnelle. Elle a des implications pratiques dans l'action quotidienne de développement pour l'ensemble des acteurs :

- les uns se voient reconnaître de nouvelles compétences et doivent les exercer avec efficacité (les populations locales);
- les autres se voient contraints au partage des responsabilités et des pouvoirs avec les nouveaux acteurs de la scène du développement;
- d'autres encore sont invités à redimensionner leurs interventions de soutien et à rechercher de nouvelles alliances (projets)

I- ELEMENTS CONCEPTUELS SOMMAIRES ET PRINCIPES FONDAMENTAUX SUR LA GESTION DECENTRALISEE DES RESSOURCES NATURELLES.

Le monde du développement est peuplé de notions incertaines dont la profusion finissent par installer les acteurs du développement dans un dialogue de sourds. Il est important de préciser le sens donné aux concepts, surtout lorsqu'on les utilise comme axe majeur de son action de développement.

Autant le juriste peut grâce à sa discipline aider à clarifier certains concepts de développement (la rigueur terminologique est, pour des raisons évidentes de sécurité l'une des caractéristiques importante de la discipline juridique), autant il doit savoir se montrer modeste et emprunter aux disciplines scientifiques dans certains cas. Il en est ainsi par exemple de la notion de ressources naturelles.

1.1- La gestion des ressources naturelles

La notion de ressources naturelles n'est pas utilisée par les juristes. Ceux-ci préféreraient sans doute parler de biens naturels, de richesse naturelles ou de patrimoine (national, local ou même individuel) Ainsi entendu, on désignerait un ensemble de choses (au sens juridique) qui résultent de la nature sans intervention de l'homme. Ces choses sont généralement appropriables privativement, ce qui leur donne leur statut juridique de bien.

Les spécialistes distinguent entre les ressources naturelles renouvelables et les ressources naturelles non renouvelables. En général l'expression de ressources naturelles désignera le discours des spécialistes du développement la terre ainsi que les autres ressources qui s'incorporent à elles (arbres, faune, eau, poissons ...). La valeur des ressources naturelles est variable selon les contextes nationaux ou locaux. Mais dans des contextes particuliers, il faut savoir ne pas négliger ou sous-estimer certaines ressources vitales pour les populations locales. C'est le cas par exemple au Mali pour les zones de cures salées où la terre est ramassée par certains pour être vendue ou encore pour le *kram-kram* dans certaines régions. C'est le cas aussi au Sahel burkinabé où l'herbe est une ressource naturelle de la première importance et où sa fauche en vue de la commercialisation provoque de nombreux litiges. Il est certain qu'il y a aujourd'hui une sous-estimation de la valeur de certaines plantes (ou espèces de faune) utilisée dans la pharmacopée traditionnelle).

La gestion pour les juristes est synonyme d'administration. juridiquement l'acte d'administration s'oppose à l'acte de disposition. L'acte de disposition aliène définitivement le bien du patrimoine de la personne. L'acte de disposition type est la vente. L'acte d'administration est celui qui permet de tirer profit d'une chose tout en en préservant la substance, c'est à dire en conservant le bien dans le patrimoine du propriétaire. L'acte d'administration type est le bail. Ainsi considéré on peut dire que la gestion des ressources naturelles est l'organisation de l'utilisation durable de ces ressources.

1.2- La notion de décentralisation

La décentralisation est un système d'administration du développement dans lequel la personnalité juridique est reconnue à des communautés d'intérêts (locales). Dans ce qu'on appelle la décentralisation territoriale, cette communauté d'intérêts est la collectivité territoriale. Son échelle est

déterminée par la loi et ses limites par les règlements. Dans la décentralisation dite technique, cette personnalité est reconnue à un service public spécialisé (Etablissements publics). Ce qui caractérise Dans le cas qui nous intéresse ici, on s'intéressera surtout à la décentralisation territoriale.

La conséquence essentielle de la décentralisation est que le pouvoir de décision concernant un ensemble de sphères de compétences sera exercé non par l'Etat, mais par ces entités juridiques décentralisées.

En définitive on peut dire que la décentralisation est une forme d'administration d'un pays, fondé sur la reconnaissance de la notion d'intérêt local. Elle poursuit le but de donner aux collectivités locales une certaine autonomie par rapport au pouvoir central, de telle sorte que ces collectivités soient à même de définir les normes de leurs actions et de choisir les modalités de leurs interventions. Un processus de développement est décentralisé si les options de développement peuvent être déterminées par les collectivités locales elles-mêmes, et que les collectivités locales sont responsables elles-mêmes de la réalisation des décisions prises.

La marge d'autonomie reconnue à la collectivité territoriale est variable selon les systèmes de décentralisation expérimentés. Les pays ouest-africains ont à cet égard des situations diverses. On peut évaluer le degré d'autonomie à partir de 3 critères au moins :

- d'une part à partir des compétences reconnues à la collectivité ;
- et d'autre part à partir des moyens juridiques et matériels qui lui sont accordés pour mettre en œuvre ses décisions ;
- enfin à partir du système de contrôle que l'Etat met en place pour surveiller l'action des collectivités locales.

1.3- Les notions voisines

La décentralisation ne doit pas être confondue avec plusieurs autres notions voisines. Il s'agit en particulier de la notion de déconcentration. La déconcentration est un mode d'organisation de l'Etat consistant à rapprocher l'administration de l'administré. Ce rapprochement se fait notamment par la création de services déconcentrés à différents niveaux territoriaux. Ainsi perçu, la déconcentration peut être considérée comme un correctif de l'excès de centralisme.

La déconcentration améliore incontestablement le fonctionnement des services publics au profit des populations. Elle permet à la population de bénéficier des prestations offertes par l'Etat sans devoir effectuer de longs déplacements. Elle permet aussi à l'Etat à travers ses représentants locaux de mieux adapter la prise de décision aux réalités du terrain. Elle peut enfin offrir des possibilités plus effectives de consultation de la population.

Malgré tous ces avantages, la déconcentration ne peut être assimilée à la décentralisation. Au plan politique en effet la déconcentration apparaît comme une réforme de portée plus limitée. En effet la déconcentration ne remet nullement en cause la centralisation du pouvoir de décision. Les compétences déconcentrées sont déterminées par le pouvoir exécutif central. Ces compétences bien que confiées dans leur mise en œuvre à l'administration locale demeurent des compétences de l'Etat : L'autorité administrative centrale délègue aux autorités administratives hiérarchiquement inférieures le pouvoir de décision, mais cette dernière reste assujettie à la première. Le centre peut ainsi remettre en cause les décisions prises par le niveau inférieur. En définitive on peut conclure que la déconcentration n'est qu'une amélioration de la répartition des tâches entre un niveau central de conception et un niveau local d'exécution.

Au niveau territorial, la déconcentration s'organise à travers des circonscriptions administratives ; alors qu'on l'a vu la décentralisation s'organise à travers le cadre de collectivités territoriales. La circonscription administrative est une simple division administrative du territoire national ayant pour fonction d'assurer la représentation de l'Etat sur l'ensemble du territoire national. Ce qui distingue la circonscription administrative de la collectivité territoriale c'est que la première est une entité

administrative qui n'a pas de personnalité juridique ; ses représentants sont nommés unilatéralement par l'autorité centrale. La collectivité territoriale a la personnalité juridique et ses représentants sont élus. Les organes de la circonscription administrative ont essentiellement des missions d'exécution ; les organes de la collectivité territoriale ont des missions à la fois de conception et d'exécution.

1.4- Principes juridiques fondamentaux de la décentralisation

On parle souvent de décentralisation en évoquant des expériences diverses telles que la gestion des terroirs, le développement local. Si ces pratiques de développement ont une parenté politique évidente avec la décentralisation en tant que mode de renforcement de l'autonomie de populations locales, elles doivent être clairement distinguées d'elle au plan politique.

Cette distinction peut se faire à travers l'identification d'un ensemble de critères formels dont la réunion caractérise juridiquement la situation de décentralisation. On rappellera à nouveau qu'il s'agit de la décentralisation territoriale, ce qui suppose donc une communauté rattachée à un territoire clairement déterminé. Généralement on analyse les conditions juridiques essentielles de la décentralisation en 4 critères cumulatifs :

- la personnalité juridique
- l'existence d'organes autonomes
- l'existence de compétences propres
- l'absence de pouvoir hiérarchique

1°- *La personnalité juridique*

La décentralisation suppose la reconnaissance de la personnalité juridique à une entité territoriale. En matière d'institutions publiques, l'Etat est doté de la personnalité juridique. A part l'Etat, ont également la personnalité juridique, les collectivités locales et les établissements publics, lesquels sont administratifs, industriels et commerciaux. Par conséquent les autres institutions publiques (ministères, directions centrales, services régionaux,) ne sont pas dotés de la personnalité juridique.

La personnalité juridique est l'aptitude à être titulaire de droits et à être soumis à des obligations. En d'autres termes c'est la personnalité juridique qui confère à une institution la possibilité de participer à la vie juridique : être propriétaire de biens mobiliers et immobiliers ; passer des contrats ; recevoir des dons ; emprunter de l'argent ; porter plainte en justice... On distingue entre les personnes physiques (les êtres humains) et les personnes morales, ces dernières étant de droit privé (sociétés commerciales, associations ...) ou de droit public (Collectivités territoriales, entreprises publiques).

Les implications de la personnalité juridique des collectivités territoriales peuvent être clairement exprimées d'un triple point de vu :

- La collectivité territoriale a un patrimoine qui lui est propre : elle a des biens mobiliers (voitures ; meubles ; comptes bancaires ...) et des biens immobiliers (terrains ; bâtiments ; plantations ...)
- les actes des agents locaux (élus ou non) sont imputés à la collectivité locale, et non à l'agent ;
- la collectivité locale peut agir en justice ou être poursuivie en justice

2°- *L'existence d'organes autonomes.*

Car la collectivité locale gère elle-même ses affaires propres à travers des organes locaux propres. Les personnes constituant ces organes sont désignés par la voie démocratique de l'élection. Les organes locaux constituent une administration locale autonome, distincte de l'administration d'Etat. Le personnel de la collectivité locale est distincts du corps des agents de l'Etat.

3°- *L'existence de compétences propres*

La décentralisation suppose que la collectivité locale dispose de compétences et de ressources propres. L'existence de compétences propres repose sur la reconnaissance de la notion d'affaires locales. Cette notion consiste à reconnaître qu'à côté des intérêts nationaux dont l'état est le garant au pour le compte de la collectivité nationale, il existe des intérêts particuliers locaux, légitimes dont les autorités locales sont les garants ; à ce titre ils sont responsables de la gestion des affaires locales à travers la sphère de compétences qui leur est reconnue.

4°- *L'absence de pouvoir hiérarchique*

L'Etat dispose d'un pouvoir de contrôle sur les collectivités locales en tant que représentant de l'intérêt général (par opposition aux intérêts locaux). Mais ce contrôle de l'Etat central sur les organes et les actes des collectivités territoriales doit respecter l'autonomie de la collectivité. Ce qui exclut l'absence de pouvoir hiérarchique de l'Etat sur les organes de la collectivité. On parle de contrôle de « tutelle » par opposition au contrôle hiérarchique. Le contrôle exercé par l'Etat sera principalement un contrôle de légalité et parfois un contrôle d'opportunité. Il sera a priori ou à posteriori : le pouvoir contrôle sera plus ou moins grand en fonction du degré d'autonomie reconnu aux collectivités locales.

II- ASPECTS POLITIQUES ET CADRES JURIDIQUES DE LA GESTION DECENTRALISEE DES RN

2.1- La décentralisation, une réforme profondément politique

La décentralisation est une réforme politique profonde de l'Etat. Elle reconnaît l'existence d'autres entités publiques responsables en dehors de lui-même. Elle consacre l'autonomie de ces entités sur la base de la reconnaissance de la notion d'intérêt local. Le rôle de l'Etat n'est pour autant ni nié, ni négligé : il est repensé, redimensionné. L'Etat doit se concentrer sur les tâches minimum de régulation et de contrôle ainsi que sur les tâches dépassant les capacités des organismes locaux

La décentralisation est un des aspects de la démocratie de plusieurs points de vue :

- en reconnaissant l'existence de communautés d'intérêts locaux elle limite les risques de marginalisation de certains groupes de populations, mal représentés au niveau national ;
- En tant que personne morale, la collectivité ne peut agir qu'à travers de représentants. Ceux-ci sont librement élus par les populations concernées : c'est pour cela que l'on parle de démocratie locale.
- En raison de la proximité qu'elle implique dans le processus de prise de décision, la décentralisation offre aux citoyens de plus grandes opportunité de participer à la gestion de la chose publique.

2.2- Les sources juridiques de la décentralisation

Il s'agit de la constitution, de la loi et des règlements

A- La constitution

La constitution est la loi fondamentale, celle qui regroupe l'ensemble des règles qui fondent l'autorité de l'Etat, organise ses institutions et lui donne ses pouvoirs tout en lui imposant ses limitations. Elle détermine les droits fondamentaux du citoyen, la répartition des pouvoirs et les principes de fonctionnement de l'Etat.

Au Burkina Faso, c'est le titre XI de la constitution du 2 juin 1991 qui traite des collectivités territoriales. Ainsi,, l'article 143 dispose que « Le Burkina Faso est organisé en collectivités territoriales ». A la différence de la constitution française, la constitution Burkinabé ne détermine pas les différentes catégories de collectivités territoriales. Elle laisse cette compétence à la loi. C'est ainsi

que l'article 144 dispose que la création, la suppression, le découpage des collectivités territoriales sont du ressort de la loi.

La constitution souligne l'autonomie des collectivités territoriales à travers le principe de la libre administration des collectivités territoriales. C'est à la loi que la constitution confie l'organisation de la participation des citoyens cette libre administration des collectivités territoriales (article 145).

La constitution malienne du 25 février 1992 comporte également un titre relatif aux collectivités territoriales. L'article 97 indique simplement que les collectivités territoriales sont créées par la loi. L'article 98 pose le principe du droit de libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus.

La constitution sénégalaise de 1990 pose le principe de la libre administration des collectivités territoriales.

B- La loi

Le législateur Nigérien est intervenu par une série de lois pour organiser les fondements juridiques du processus de décentralisation. Deux lois essentielles organisent la décentralisation nigérienne :

-
- loi 96-05 du 6 février 1996 portant création des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales ;
 - loi 96-06 du 6 février 1996, déterminant les principes de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources ;
-

Ces lois sont complétées par des textes plus spécifiques de 1998

- portant notamment création des communes, des régions, et fixant leurs limites et le nom de leurs chefs-lieux (Loi 98-29 du 14 septembre 1998 et loi 98-29 du 14 septembre 1998) ;
- déterminant le statut des communautés urbaine ;

Au Burkina c'est un ensemble de quatre textes de 1998 qui constituent le cadre législatif de la décentralisation. Ces lois sont appelés TOD et comprennent :

- loi d'orientation
- loi sur l'administration territoriale
- loi sur le régime des collectivités locales
- loi de programmation

On notera également l'existence d'une loi ultérieure sur la répartition des rôles et responsabilités entre les différents acteurs du développement (Etat ; collectivités locales ; secteur privé ; ONG)

2.3- Etude de cas sur l'organisation territoriale du Niger

(Loi n° 96-05 du 6 février 1996 portant création de collectivités territoriales et de circonscriptions administratives).

A- Considérations générales sur la détermination des niveaux territoriaux

Il n'y a pas de règles précises quand à la méthode de détermination des niveaux de collectivités territoriales. On pensera simplement que tout dépend de la fonction que l'on assigne à chaque type de niveau. Ainsi

- les compétences sociales et de proximité sont mieux remplies par des collectivités territoriales de base ;

les compétences politiques et économiques sont généralement mieux assumées par des collectivités territoriales intermédiaires.

Au plan politique, les collectivités intermédiaires permettent la représentation de l'autorité étatique sur l'ensemble du territoire ; cette fonction peut être remplie par la création de circonscriptions administratives. Mais les collectivités intermédiaires permettent aussi la matérialisation des solidarités régionales ; cette fonction nécessite la création de véritables collectivités territoriales décentralisées.

Au plan économique l'administration intermédiaire permet la coordination des interventions de l'Etat au niveau local ; elle permet également de mieux prendre en considération les besoins locaux des populations. Enfin, les collectivités intermédiaires (province par exemple) permettent de prendre en charge les besoins dont la satisfaction dépasse la compétence des collectivités de base.

L'administration territoriale de base doit être réservée aux activités sociales de base, celles dont la bonne réalisation dépend de la situation de proximité de l'autorité publique. Il en est ainsi des activités d'éducation de base, d'assainissement ou de solidarité sociale locale.

La détermination des fonctions remplies par les collectivités intermédiaires laisse cependant entier, le problème de la détermination du nombre de niveaux de collectivités intermédiaires entre l'Etat et la commune. Ce nombre est variable selon les différentes expériences de décentralisation à travers le monde.

Il est difficile de définir des principes généraux en la matière : on soulignera seulement qu'un nombre réduit de niveaux intermédiaires peut présenter l'avantage de faciliter la délégation des compétences au niveau local. Mais il présentera l'inconvénient de marquer de manière insuffisante la présence de l'Etat sur l'ensemble du territoire national. Il reste possible de dégager quelques grandes orientations en matière de définition des niveaux intermédiaires à partir d'une critique de la situation existante.

B- Les catégories de collectivité au Niger

L'administration territoriale nigérienne est particulièrement complexe. En effet, à l'organisation administrative de l'Etat moderne il faut ajouter l'organisation territoriale traditionnelle également reconnue et organisée par la loi.

Le territoire nigérien est organisé en quatre niveaux principaux d'administration territoriale. Le développement du processus de la décentralisation nigérienne semble fondé sur l'axe de la régionalisation

Selon la loi n° 96-05 du 6 février 1996, le territoire nigérien est organisé en régions. La région semble donc le niveau de référence à partir duquel l'organisation du territoire est conçue.

Certains niveaux territoriaux sont des collectivités territoriales, pendant que d'autres sont des circonscriptions administratives.

les régions sont divisées en départements ; les départements en arrondissements et les arrondissements en communes.

On note 3 niveaux d'administration locale décentralisée : les régions, les départements et les communes sont en effet érigés en collectivités territoriales par l'article 2 de la loi 96-05. Cela signifie que ces collectivités sont dotées de la personnalité juridique, disposent de pouvoirs et de compétences et de ressources propres.

L'arrondissement est quant à lui une circonscription administrative. L'arrondissement n'a donc pas la personnalité morale. Elle L'organisation territoriale traditionnelle est intégrée dans l'administration

territoriale nigérienne en tant que circonscriptions administratives. Ainsi, les sultanats, provinces, cantons groupements et villages et tribus sont des circonscriptions administratives.

La région nigérienne est un niveau d'administration locale ayant pour vocation la promotion du développement économique social et culturel. Les régions sont créées à partir de la considération de critères d'homogénéité géographique, économique et culturelle.

En tant que collectivités territoriales, les régions jouissent de l'autonomie par rapport à l'Etat. Mais la loi 96-06 précise que cette autonomie ne porte atteinte ni à l'unité, ni à l'intégrité du territoire nigérien.

Le département est un niveau d'administration locale ayant pour vocation la mise en œuvre et la coordination des programmes de développement définis par la région.

Enfin la commune est la collectivité territoriale de base ; elle est chargée de la bonne gestion des intérêts communaux. En particulier la commune assure les services publics répondant aux besoins de la population et dont la nature et l'importance n'en font pas des problèmes d'intérêt national.

Les collectivités territoriales sont créées effectivement par la loi. La loi fixe également les limites des collectivités et détermine la localisation du chef lieu de la collectivité.

Loi 98-29 du 14 septembre 1998 portant création des communes et fixant leurs limites et le nom des chefs lieux.

C- Comparaison

Burkina Faso

L'organisation administrative territoriale burkinabé est divisée en quatre niveaux :

- les provinces ;
- les départements
- les communes
- les villages

La province et la commune sont des collectivité territoriale ; par contre les départements et communes sont des circonscriptions administratives. On notera que la province est également circonscription administrative, en même temps qu'elle est collectivité territoriale.

On remarquera que l'échelon régional n'existe pas au Burkina.

Mali

Les collectivité territoriales maliennes sont :

- la région ;
- le district (Bamako seulement)
- les cercles ;
- les communes (urbaines ou rurales)

La loi malienne confie aux collectivités territoriales la mission de concevoir programmer et mettre en œuvre les actions de développement au niveau régional ou local.

Sénégal

- La région
- La commune
- La communauté rurale

III- Leçons à partir de quelques expériences de gestion des ressources naturelles

Il ne s'agit pas d'analyser des expériences mais de recenser quelques problèmes autour de la présentation de quelques expériences

3.1- L'expérience de la forêt classée de Takiéta (Niger)

Il s'agit d'un projet soutenu par l'ONG britannique SOS Sahel international. Le projet vise entre autre à :

- répondre aux besoins prioritaires de la population ;
- appuyer des initiatives de gestion conjointes
- initier la population à la gestion de la forêt classée

La forêt (6720 ha) localisée dans le département de Zinder est de très grande importance pour les populations de la région. Mais elle est soumise à une exploitation frauduleuse (bois de chauffe, produits pharmaceutiques).

- *Manque de capacité des services techniques à assurer la protection des forêts. Il faut impliquer d'autres acteurs ;*
- *La forêt est classée au nom de l'état. Peut-on envisager un transfert de propriété de la forêt aux futures communes ?*

Dans la recherche de la mise en place d'un climat de confiance avec les populations, le projet a mis en place un cadre de concertation projet/ population.

- *Quelle place des autres acteurs dans cette concertation ? (Services techniques ; futures collectivités) ?*
- *Y a-t-il d'autres cadres de concertation au niveau du département (dans le cadre notamment de l'élaboration du schéma d'aménagement) ?*

Des rencontres ont été organisées autour de l'avenir de la forêts, où un cadre institutionnel de gestion a été proposé (comité de gestion de la forêt ; sous-comités). Des échanges ont concerné la répartition des recettes

- *Quel est le statut juridique de ces comités ? (nature ? reconnaissance ? personnalité ?)*
- *Quelles compétences (problème d'application des décisions et des sanctions) ?*
- *Une révision de la fiscalité locale n'est-elle pas nécessaire pour le partage de certaines des ressources générées par la forêts (droits et taxes) ?*

3.2- L'expérience de Walde Kelka en matière de gestion forestière locale

L'expérience se déroule dans l'arrondissement de Boré, cercle de Douentza. Walde Kelka désigne une entité socio-culturelle de 15 villages regroupant des ethnies différentes. La forêt de Kelka fournit d'importantes ressources à la population locale. Mais elle est fortement menacée par la conjugaison de divers facteurs négatifs. En particulier les populations doivent faire face à une coupe intense de bois par des exploitants étrangers à la zone, mais munis de permis délivrés depuis Mopti ou Konna par les services forestiers. La population sollicite l'appui du service forestier de la région et de la NEF (ONG Near East Foundation)) pour arrêter la délivrance des permis et la destruction de la forêts.

La NEF a entrepris des actions visant à :

- dénoncer la délivrance anarchique des permis de coupe ;
La délivrance des permis est-elle régulière ? Elle doit l'être, donc on a une insuffisance de la législation forestière qui devrait instituer un système de permis locaux
- élaborer une convention locale de gestion de la forêt (Walde – autorités administratives)

- *Quelle valeur pour cette convention locale ? Sera-t-elle observée en cas de changement de personnel de l'administration locale ?*
- Mise en place de 15 associations villageoises et d'une association supra-villageoises
Problème de reconnaissance des associations
Quel rôle en cas de mise en œuvre effective des compétences des collectivités locales
- Valorisation des structures et règles traditionnelles (à travers notamment l'intégration des structures de gestion traditionnelle) ; promotion des règles positives (en matière de cueillette)
Quelle valeur pour les règles ainsi promues (notamment en cas de refus d'une personne d'observer, y a-t-il un recours possible à la sanction ?
- Mise en place d'une commission de gestion des conflits
Bien clarifier les rôles (conciliation) pour éviter les dérapages et conflits de compétences
- Organisation d'un système d'investissement des revenus
Quelle base légale ? Il faut des législations nationales adaptées au nouveau contexte institutionnel.

CONCLUSION

La décentralisation, un axe prometteur pour la meilleure Gestion des ressources naturelles en ce que reposant sur une approche de proximité elle permet de définir des actions de développement répondant aux besoins de la population à la base. L'expérience a montré aussi qu'elle permet de mieux mobiliser les ressources locales.

Cependant la décentralisation n'est pas une panacée. Sa mise en œuvre rencontre de nombreuses difficultés dont les principales sont

- le manque de volonté politique de l'Etat de conduire le processus jusqu'au bout (en adoptant les textes d'application et en mettant effectivement en place les organes des collectivités locales ;
- la faiblesse des revenus de la population limitant la possibilité d'auto-financement des actions de développement ;
- le faible niveau des capacités locales liées notamment à l'analphabétisme

Réussir une politique de gestion décentralisée reste cependant possible pour les projets intervenant dans le secteur :

- avoir une perception claire de l'environnement réglementaire et institutionnel nouveau impliqué par la décentralisation ;
- œuvrer au renforcement des capacités des nouvelles collectivités locales
- bien comprendre que la décentralisation ne se fait pas contre l'Etat, elle se fait avec lui ;
- appuyer la société civile locale qui doit pouvoir exercer un contrôle sur l'action des élus locaux ;

APPENDICE 3 :



FONDS D'EQUIPEMENT DES NATIONS UNIES (FENU)

PRINCIPES DIRECTEURS

*Gestion décentralisée des ressources naturelles
dans le cadre des Programmes/projets
d'Appui au Développement local*

DOCUMENT PROVISOIRE

Janvier 2001

TABLE DES MATIERES

- I. Introduction**
- II. Objectifs**
- III. Axes stratégiques**
 - III.1 Institutions*
 - III.2 Techniques*
 - III.3 Réduction des risques*
 - III.4 Interactions*
- IV. Préalables**
 - IV.1 Compréhension des dynamiques locales*
 - IV.2 Appréciation des blocages et des solutions techniques*
- V. Domaines d'intervention**
 - V.1 Développement institutionnel*
 - V.2 Renforcement des capacités locales*
 - V. 3 Appui aux économies locales*
- VI. Suivi et évaluation**
 - VI.1 Outils de suivi pour les collectivités territoriales*
 - VI.2 Évaluation des collectivités territoriales*
- VII. Conclusion**

- Annexe 1 : Diagnostic, programmation et exécution : les séquences*
 - Annexe 2 : Plan du diagnostic du 'capital' d'une commune*
 - Annexe 3 : Exemples de mesures techniques*
 - Annexe 4 : Principales pratiques et techniques de gestion de la fertilité*
 - Annexe 5 : Cycle de la programmation des PADL*
-

PRINCIPES DIRECTEURS

GESTION DECENTRALISEE DES RESSOURCES NATURELLES DANS LE CADRE DE PROGRAMMES/PROJETS D'APPUI AU DEVELOPPEMENT LOCAL

I. INTRODUCTION

1. Selon les indications du document de politique '*Oser prendre des risques*', désormais toute la programmation du FENU sera placée dans un cadre institutionnel unique intégrant une stratégie institutionnelle cohérente et des mécanismes de financement unifiés.
2. D'après cette politique, les principales activités des projets d'éco-développement participatif (EDP) et des projets des fonds de développement local (FDL) seront conservées, mais au sein d'arrangements institutionnels unifiés, dans le cadre de programmes ou projets d'appui au développement local (PADL).
3. Le présent document, en tenant particulièrement compte des acquis des projets EDP, adapte les principaux éléments de cette politique au domaine de la gestion des ressources naturelles [1] et établit les principes directeurs de la programmation des PADL.

II. OBJECTIFS

4. La mission générale du FENU est de réduire la pauvreté, surtout dans les zones rurales des pays les moins avancés, et de renforcer la bonne gouvernance locale, c'est-à-dire les mécanismes et les procédures d'administration locale.
5. Par conséquent, les PADL qui interviennent dans le domaine de la gestion des ressources naturelles devront s'inspirer d'une *logique de lutte contre la pauvreté* et traiter, en priorité, des *problèmes institutionnels* concernant l'administration des ces ressources, tout en donnant une grande importance *aux contraintes techniques* qui affectent les modes de vie et les moyens

¹ La notion de '*ressources naturelles renouvelables*' est complexe, puisqu'elle se réfère à des entités très différentes impliquant des formes de gestion distinctes. Le concept désigne ici différents facteurs de production comme l'eau, la terre, les pâturages, les forêts, les ressources halieutiques et la faune sauvage. Cependant, ces ressources doivent être comprises dans le cadre plus vaste des '*ressources productives*', qui englobent non seulement les ressources naturelles, mais aussi les moyens de production matériels (terre, mais aussi travail et capital) ainsi que les relations sociales et le savoir-faire technique qui sous-tendent tout processus de production. A noter, enfin, que d'un point de vue juridique, on préfère utiliser les notions de '*biens naturels*', '*richesses naturelles*' ou de '*patrimoine*' (national, local ou individuel). La notion de '*gestion des ressources naturelles*' , quant à elle, désigne les moyens directs et indirects qui permettent de tirer des bénéfices à partir des ressources naturelles.

d'existence des populations rurales. Tout en reconnaissant les multiples dimensions de la pauvreté, les PADL souligneront, d'une part, le fait que la pauvreté est liée à une mauvaise gouvernance et à un manque de responsabilisation des acteurs locaux et que, d'autre part, une meilleure gestion des ressources naturelles peut donner aux collectivités territoriales de disposer de sources financières destinées à soutenir le développement local. De cette manière, ils contribueront à réduire la pauvreté en rapprochant le pouvoir décisionnel des communautés pauvres et en déléguant des compétences et des ressources aux collectivités territoriales locales dans le domaine de la gestion de leur capital naturel.

6. Ainsi, les PADL apporteront une contribution institutionnelle, technique et juridique importante :

- *par rapport aux institutions*, ils contribueront à *légitimer* les acteurs institutionnels locaux (collectivités territoriales et organisations paysannes) dans le cadre des politiques de décentralisation [2] et à les *responsabiliser* par rapport à la gestion de l'environnement, tout en mettant à leur disposition *les informations* leur permettant de participer activement à la protection, la réhabilitation et la gestion de leurs ressources naturelles productives. En d'autres termes, pour les PADL, le développement institutionnel constituera un moyen incontournable de toute initiative de lutte contre la pauvreté et le renforcement des institutions de gouvernement local (voire des collectivités territoriales) sera une condition indispensable pour consolider le processus de démocratisation de la société;
- *par rapport aux techniques*, ils favoriseront la diffusion de *bonnes pratiques* de gestion des ressources naturelles en vue d'en augmenter, de façon durable, la *productivité*, d'accroître les *revenus* qu'on en tire et, par conséquent, de diminuer *la vulnérabilité* des populations rurales vis-à-vis des crises récurrentes liées à la transformation de l'environnement naturel et aux risques des cultures agricoles et des productions animales ainsi que d'améliorer leurs conditions de vie;
- *par rapport aux dispositifs législatifs*, ils appuieront la formulation et la mise en application de *cadres réglementaires* locaux appropriés visant, d'une part, à réduire les insécurités foncières des groupes d'utilisateurs et, d'autre part, à expérimenter des mécanismes susceptibles de donner aux organisations paysannes un contrôle effectif sur leurs ressources naturelles productives.

III. AXES STRATEGIQUES

7. Pour atteindre ces objectifs, les PADL disposeront d'un certain nombre d'axes stratégiques, en particulier par rapport aux institutions, aux techniques spécifiques et aux mesures de réduction des risques comme aussi à leurs interactions avec d'autres stratégies complémentaires.

² La notion de '*décentralisation*' désigne le processus par lequel l'Etat central transfère pouvoirs et attributions (exercés jusque-là par ses organes centraux et représentants territoriaux) et ressources financières à des institutions (territoriales ou non) juridiquement distinctes de lui, placés à un niveau inférieur dans la hiérarchie politico-administrative et territoriale et bénéficiant, sous sa surveillance, d'une certaine autonomie de gestion. La notion de décentralisation doit être distinguée de celle de *déconcentration*, qui désigne, quant à elle, le transfert de pouvoirs à des fonctionnaires de hauts niveaux affectés dans des zones secondaires ou le processus par lequel le pouvoir est délégué par le gouvernement central à ses représentants locaux. Par le biais de la déconcentration, un gouvernement, en soi, ne délègue pas ses pouvoirs, mais affecte ses représentants à différents endroits du territoire national.

III.1 INSTITUTIONS

8. Un axe stratégique majeur des PADL sera constitué par l'assistance à la création des *conditions socio-institutionnelles* qui permettent aux acteurs locaux - en particulier les collectivités territoriales [3] - de participer activement à la protection et la gestion de leur milieu naturel et à la mise en œuvre de toute solution technique appropriée.
9. La programmation des PADL devra ainsi souligner, en priorité, la nécessité d'une *stratégie institutionnelle cohérente et globale* pour définir, planifier et mettre en œuvre des solutions techniques potentielles et faciliter la mise en place des *institutions civiles capables* d'être le support d'économies locales efficaces et durables. Cependant, le cadre institutionnel, tout en étant un *moyen incontournable* pour atteindre le développement social et économique et la gestion des ressources naturelles, ne pourra pas être considérée comme un but en lui-même.
10. L'une des hypothèses de base des PADL est que, si elles sont détachées d'une vision institutionnelle cohérente, les initiatives techniques spécifiques risquent non seulement de ne pas atteindre leurs objectifs propres, mais aussi d'*aggraver l'insécurité foncière* d'une majorité de la population et de rendre encore plus aiguë leur pauvreté. Une autre hypothèse est que toute forme de gestion des ressources naturelles est axée sur des *changements structurels* qui, par le biais des lois, des dispositions et des cadres réglementaires appropriés, octroient aux organes du gouvernement local des pouvoirs effectifs et une autorité formelle.
11. Seulement des liens institutionnels solides peuvent favoriser la promotion de pratiques durables de gestion de l'espace et l'amélioration des systèmes de vie ruraux. Ainsi, les PADL devront souligner l'importance des *connexions institutionnelles* entre :
 - différentes collectivités territoriales (avec une attention particulière, par exemple, aux relations inter-communales);
 - différents niveaux de collectivités territoriales (par exemple, entre les communes et les départements voire la région à laquelle elles sont rattachées);
 - les organisations paysannes et les associations d'agriculteurs et d'éleveurs, d'une part, et les collectivités territoriales issues du processus de démocratisation de la société, d'autre part;
 - les services techniques déconcentrés et les collectivités territoriales (par rapport au volume et aux services à fournir aux organisations paysannes).

III.2 TECHNIQUES

12. D'une manière générale, les PADL n'auront pas pour vocation d'expérimenter de 'nouvelles techniques' en matière de gestion des ressources naturelles, mais d'aider les collectivités territoriales (en tant que 'maîtres d'ouvrage') à *disposer de toute l'information* nécessaire concernant les techniques les plus performantes et leur adoption et à *mieux bénéficier* de leurs

³ Une '*collectivité territoriale*' est une institution administrative dotée d'une personnalité juridique et d'une autonomie de gestion budgétaire : elle est déterminée par la constitution et par les lois et décrets de l'Etat. Une collectivité territoriale a ses propres représentants élus, chargés de gérer ses affaires sous la surveillance (et non l'autorité) des représentants de l'Etat. Elle dispose de personnel, de services et biens qui lui sont propres ainsi que de son propre budget. Elle a un nom, un territoire et une population (pour la 'commune' voir note 9).

résultats, tout en les adaptant aux conditions locales. A cet effet, les équipes de coordination des PADL fourniront à ces collectivités les appuis et les conseils techniques appropriés.

13. Les PADL devront se garder du risque de promouvoir un ensemble de micro-initiatives fragmentées, sans liens et peu fusionnées dans un ensemble cohérent. Au contraire, ils devront aider les collectivités territoriales et leurs organisations paysannes à élaborer des *schémas d'aménagement locaux* et à définir des *systèmes équilibrés de gestion intégrée* des ressources animales, hydrauliques, agricoles et forestières en fonction de leurs besoins et de leurs objectifs propres.

III.3 REDUCTION DES RISQUES

14. Les *risques* des crises écologiques, économiques et alimentaires récurrentes font partie de la toile de fonds de l'existence des populations concernées par la plupart des PADL. Par conséquent, ces risques devront impérativement être pris en considération dans la conception et la mise en œuvre de tout projet. Pour réduire leur impact, les PADL devront ainsi assister les collectivités territoriales à :

- faire des *diagnostics* simples et réguliers de la vulnérabilité des populations (en particulier dans le domaine alimentaire);
- élaborer des *plans d'urgence* vis-à-vis des crises écologiques et économiques (ces plans seraient directement gérés par les collectivités locales);
- *mettre en œuvre des mesures précises* visant non seulement à réduire la vulnérabilité transitoire des communautés rurales vis-à-vis des crises récurrentes, mais aussi à alléger leur insécurité alimentaire chronique et à renforcer leur 'résilience' (c'est-à-dire leur résistance aux crises et leur capacité de récupération après les crises).

III.4 INTERACTIONS

15. Enfin, pour être pleinement efficaces, les stratégies de gestion décentralisée des ressources naturelles présupposent la mise en œuvre d'autres stratégies distinctes et complémentaires en-dehors des PADL proprement dits. D'autres agences de développement, en particulier le Programme des Nations Unies pour le Développement, la Banque Mondiale et l'Union Européenne, présentent par rapport au FENU des avantages comparatifs spécifiques dans l'opérationnalisation de la plupart de ces programmes. Ces stratégies, avec lesquelles les PADL interagiront de manière dynamique et active, devraient toucher, en particulier, les domaines suivants :

- *domaine institutionnel et juridique*, par rapport à : (a) la réforme des institutions de l'Etat pour favoriser une appréciation positive du processus de décentralisation et promouvoir des politiques de décentralisation sectorielles; (b) le renforcement des capacités des législateurs en vue de la formulation de lois concernant les différents aspects de la décentralisation et leur mise en application; (c) la définition de cadres réglementaires et de dispositions législatives spécifiques concernant les droits fonciers des collectivités locales et des groupements d'usagers; et (d) l'établissement des rôles et des responsabilités foncières précises de chaque niveau des collectivités territoriales (région,

- département et commune) et de chaque acteur de la société civile [4] (y compris des autorités coutumières) par rapport aux différents types d'initiatives de gestion des ressources naturelles;
- *domaine fiscal*, par l'appui à l'élaboration de procédures concernant : (a) les transferts de ressources du gouvernement central aux collectivités territoriales (pour l'appui aux services); et (b) le pouvoir des collectivités territoriales de définir les taxes locales – surtout celles qui concernent l'utilisation des ressources naturelles productives - et de les collecter (avec l'optimisation des méthodes de collecte et d'utilisation des ressources fiscales locales, surtout de celles provenant des ressources naturelles); les stratégies fiscales, en effet, ont pour but d'assurer la viabilité et la pérennité financières des collectivités territoriales et la durabilité des mesures de gestion des ressources naturelles;
 - *domaine financier*, par la mise en œuvre de fonds de roulement autogérés et de caisses d'épargne et crédit permettant aux paysans d'avoir accès à la connaissance, aux équipements et aux intrants nécessaires (le FENU a accumulé une considérable expérience en ce domaine par le biais de programmes/projets de micro-finance distincts et séparés).

IV. PREALABLES

16. La mise en œuvre des activités des PADL nécessitera un certain nombre de *conditions préalables*, parmi lesquelles les plus importantes sont les suivantes: compréhension des dynamiques locales; identification des critères permettant les choix essentiels concernant les différentes activités; identification des principaux facteurs de blocage techniques et inventaire et évaluation des bonnes pratiques déjà testées avec succès dans des environnements similaires; disponibilité d'un certain nombre d'outils ou instruments méthodologiques ; et, enfin, définition d'une stratégie de '*retrait*' cohérente.

IV.1 COMPREHENSION DES DYNAMIQUES LOCALES

Diagnostiques de la pauvreté

17. Des diagnostics simples devront permettre aux collectivités territoriales qui bénéficient de l'appui des PADL d'obtenir une compréhension rapide et adéquate des principales dimensions de la *pauvreté rurale*. Les résultats de ces diagnostics devront constituer la base même d'un développement local participatif.
18. Ces diagnostics n'auront pas la prétention de couvrir l'ensemble des facteurs écologiques, sociaux, économiques, historiques et politico-institutionnels locaux. Au contraire, en tentant

⁴ Le concept de *société civile* désigne l'ensemble des formes d'organisation indépendantes de l'appareil d'état et dont l'objectif n'est pas la conquête ou l'exercice du pouvoir politique. D'après les définitions les plus courantes, la '*société civile*' englobe l'ensemble des activités humaines qui se situent à l'*extérieur du marché et de l'état* (malgré le fait que, à la fois, elles en soient influencées et qu'elles les influencent) pour promouvoir différents types d'intérêts dans la société. La *société civile* englobe, ainsi, groupes et associations formels et informels, qui comprennent sans pour autant s'y limiter, organisations non gouvernementales (ONG), organisations locales, organisations socioprofessionnelles, syndicats, coopératives, associations de commerce, groupes de consommateurs, associations féminines, associations de jeunes, organes de presse, groupes de quartier ou de voisinage, groupes d'entraide, groupes religieux, associations culturelles, institutions académiques et de recherche, mouvements à la base et organisations de populations autochtones.

d'harmoniser les résultats des sources secondaires disponibles, des approches participatives et d'études plus spécialisées conduites par des personnes et/ou des institutions ressources, ils se focaliseront sur la pauvreté rurale, en général, et sur les principaux *facteurs de blocage* des systèmes de vie locaux et sur les *insécurité*s (foncière et alimentaire) des populations rurales, en particulier. Par ailleurs, ces diagnostics initiaux devront nécessairement faire partie intégrante d'une démarche globale (voir Annexe 1) et d'un *processus itératif* de compréhension des dynamiques locales (voir Annexe 5).

19. Pour permettre aux initiatives de développement de s'attaquer aux causes fondamentales de la pauvreté rurale, ces diagnostics se garderont de conceptualiser les problèmes de la pauvreté rurale et de l'insécurité alimentaire uniquement en termes d'absence de technologies adéquates et de pratiques agricoles performantes ou de manque de disponibilité des produits vivriers sur les marchés.
20. Les diagnostics adopteront la collectivité territoriale (notamment la '*commune*') comme unité d'analyse privilégiée [5]. Cependant, ils devront aussi prendre en compte la réalité des communautés villageoises et de leurs terroirs (par le biais, par exemple, de diagnostics-témoins de 'grappes' de villages homogènes et représentatifs], surtout dans les situations où les collectivités territoriales sont constituées de groupes sociaux hétérogènes et présentent des situations agro-écologiques variées [6].
21. Enfin, en tenant compte des conclusions des recherches écologiques et socio-économiques actuelles, ces diagnostics permettront de mieux apprécier la complexité des relations existantes entre *pauvreté et dégradation de l'environnement*, au-delà de toute généralisation ou idée stéréotypée.

Analyses institutionnelles

22. Les PADL devront favoriser une *analyse critique de l'environnement institutionnel* (à la fois de celui qui précède la décentralisation et de celui qui a été créé par le processus de décentralisation lui-même). Cette analyse institutionnelle constituera un étape préalable particulièrement importante pour toute initiative de gestion des ressources naturelles. En effet, elle permettra d'établir une corrélation précise entre les différents acteurs institutionnels (avec leurs capacités, statuts et mandats) et les types d'initiatives de gestion des ressources naturelles envisageables (avec leurs caractéristiques, ampleur et exigences managérielles).
23. Cette analyse institutionnelle se focalisera moins sur les éco-systèmes proprement dits et davantage sur les communautés humaines qui y vivent et sur leurs pratiques, leurs comportements et leurs stratégies de survie et d'adaptation. L'analyse touchera, entre autres, les aspects suivants :
 - l'identité et le rôle des différents acteurs institutionnels (y compris des instances coutumières) impliqués, de manière plus ou moins directe, dans la gestion des ressources naturelles, les compétences effectives de ces acteurs ainsi que les interactions entre les différents acteurs (avec une attention particulière aux dimensions '*genre*');
 - les modalités et les conditions concernant l'accès des utilisateurs aux différentes ressources, leur utilisation et leur contrôle (surtout par rapport à l'utilisation saisonnière des mêmes ressources de la part de différents usagers et l'utilisation des mêmes ressources pour des buts productifs différents) ;

⁵ L'Annexe 2 propose un schéma simple et intégré de diagnostic communal à partir de la notion de '*capital*'.

⁶ Voir Annexe 1.

- les pouvoirs effectifs dont ces acteurs disposent en matière de gestion de l'environnement productif (y compris les modalités pratiques de la 'tutelle'[7] exercée par les services étatiques sur les autorités locales);
- la distribution des ressources fiscales liées à l'utilisation des ressources naturelles;
- les circuits de communication de l'information entre les acteurs (selon le principe de la *transparence*);
- les mécanismes concernant '*l'obligation de rendre compte*' entre tous les acteurs (verticalement aussi bien que horizontalement);
- *les perceptions et les attentes* voire les craintes des acteurs institutionnels vis-à-vis des répercussions (positives ou négatives) de la décentralisation démocratique sur les modèles locaux de gestion des ressources naturelles.

Compréhension des causes de conflits fonciers

24. Les PADL devraient être bâtis sur une *appréciation adéquate des causes et des facteurs de conflit fonciers actuels et potentiels*. En effet, l'ampleur et la gravité des conflits qui actuellement surgissent (ou peuvent surgir) entre différentes formes d'utilisation de l'espace, entre différents utilisateurs d'un même espace ou, en particulier, entre utilisateurs ayant un statut social différent, contribuent énormément à fragiliser les économies rurales et menacent les dynamiques écologiques locales.

25. Cette appréciation tiendra compte, en particulier, des aspects suivants :

- la *configuration sociale* des sociétés;
- la *pauvreté* et les inégalités sociales croissantes des milieux ruraux;
- l'extrême *variabilité* de la productivité des activités basées sur les ressources naturelles;
- l'impact de la *croissance démographique* et de l'extension des zones cultivées sur les modèles d'utilisation de l'espace;
- l'impact des politiques agraires, en particulier les répercussions du développement des *cultures irriguées* dans les bas-fonds, autour des mares, des fleuves et des points d'eau sur les systèmes d'élevage;
- les *contradictions* existantes entre les réglementations des régimes fonciers modernes et les normes coutumières;

⁷ La notion de *tutelle* désigne le contrôle des actions d'une collectivité territoriale par les responsables d'une collectivité plus grande. On distingue la tutelle *a priori* (la plus contraignante parce qu'elle conditionne l'action par son approbation préalable par l'autorité de tutelle) et la tutelle *a posteriori* (qui élargit les champs d'initiative des autorités de la collectivité sous tutelle). D'après les principes d'une *tutelle de légalité*, l'autorité de tutelle évalue une action et l'approuve ou la rejette *seulement* en fonction de sa conformité ou non avec les textes législatifs et réglementaires s'y afférant. Au contraire, d'après les principes d'une *tutelle d'opportunité*, l'autorité de tutelle porte un jugement concernant non seulement la légalité d'une action, mais en plus évalue si l'action est à conseiller sur le plan politique ou technique.

- l'effritement de nombreux *mécanismes coutumiers* de gestion des conflits et/ou le rôle autocratique et anti-démocratique de certains leaders locaux;
- *l'insécurité foncière* croissante des usagers de l'espace, surtout par rapport aux ressources communes.

IV.2 APPRECIATION DES BLOCAGES ET DES SOLUTIONS TECHNIQUES

26. En fonction de l'ensemble des stratégies techniques décrites ci-dessus, les PADL devront promouvoir :

- une *appréciation* adéquate des principaux *facteurs techniques* qui peuvent inhiber une amélioration de la productivité des ressources naturelles;
- *un inventaire* critique des principales *solutions techniques* déjà testées avec succès dans des contextes écologiques similaires et jugées économiquement faisables et socialement acceptables.

27. Une importance très grande sera donnée à *la diffusion de technologies et de pratiques de qualité* qui, tout en favorisant une plus grande productivité du travail et de la terre et une meilleure préservation des ressources naturelles, sont susceptibles d'augmenter les revenus des producteurs ruraux et de réduire les prix des produits de base pour les groupes qui sont particulièrement vulnérables aux crises alimentaires.

IV.3 CRITERES DE CHOIX

28. Le choix de ces technologies fera l'objet d'une attention particulière en fonction non seulement de paramètres *techniques*, mais aussi de considérations *socio-économiques, juridiques et administratives* précises.

29. Pour les PADL, les choix essentiels (zones géographiques et milieux sociaux à couvrir, types d'interventions, etc.), devront tenir compte non seulement de la *rationalité économique* des interventions, mais aussi de *l'équité sociale* dans l'utilisation des ressources naturelles.

IV.4 DISPONIBILITE D'OUTILS DE BASE

30. Pour pouvoir être rapidement opérationnels, les PADL devront disposer, dès le départ, d'un certain nombre d'outils conceptuels et méthodologiques de base. Il s'agira, entre autres, des éléments suivants :

- clarification des concepts de base, des méthodologies et des approches des PADL (à l'intention des membres des équipes de coordination des PADL elles-mêmes comme aussi de leurs principaux partenaires locaux);
- directives et outils concernant les diagnostics, en particulier par rapport à la pauvreté et aux analyses institutionnelles [8];

⁸ Voir l'approche séquentielle proposée dans l'Annexe 1.

- modèles généraux concernant la collecte et l'analyse des données de base (y compris d'outils informatiques) et la gestion des informations;
- catalogue des '*bonnes pratiques*' de gestion des ressources naturelles (voir ci-dessus);
- modèles de plans communaux (surtout de plans d'aménagement du territoire et de gestion des ressources naturelles);
- schémas de conventions entre collectivités territoriales et prestataires de services (y compris modèles de passation de marchés et de cahiers de charges);
- modèles de '*codes de financement*' pour les investissements des collectivités territoriales;
- modèles de protocoles d'accord entre différents acteurs institutionnels (y compris entre équipes de coordination des PADL et collectivités territoriales);
- listes indicatives des '*conditions minimales*' permettant aux collectivités territoriales d'accéder aux fonds d'investissements et des '*critères*' permettant de juger la performance institutionnelle des collectivités territoriales.

31. Les équipes de coordination des PADL recevront, dès le démarrage d'un nouveau programme, une *formation complète* sur les concepts impliqués par la mise en œuvre des programmes et sur la nature et l'utilisation de ces outils. Cette formation initiale sera poursuivie par des stages de recyclage ponctuelles et régulières.

IV.5 STRATEGIE DE RETRAIT

32. Ces différents axes stratégiques du PADL auront une influence directe sur les '*stratégies de retrait*' ou de désengagement elles-mêmes. En effet, toutes les démarches préconisées dans le cadre des PADL soulignent la nécessité de renforcer les capacités locales et de responsabiliser effectivement des acteurs capables de s'approprier des démarches et de pérenniser les différentes mesures techniques entreprises au sein de cadres institutionnels permanents.

V. DOMAINES D'INTERVENTION

33. D'une manière générale, les domaines d'intervention de tous les PADL concernent essentiellement le développement institutionnel, le renforcement des capacités locales et les dispositifs financiers. Pour les PADL pour lesquels la gestion des ressources naturelles productives constitue une composante importante, ces trois domaines d'intervention impliqueront toute une gamme de résultats et d'activités spécifiques.

V.1 DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL

34. Par le biais de son programme d'appui à la gouvernance locale, le FENU a pour objectif de définir et de mettre en œuvre une *stratégie institutionnelle cohérente*, fondée sur la responsabilisation des acteurs locaux et le rattachement de toutes les activités aux institutions

et aux procédures locales. Sa mission a lieu dans un contexte social en pleine évolution, dans lequel démocratie, décentralisation et pouvoirs locaux sont devenus les trois formes de la gestion institutionnelle du politique.

35. Dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, l'accent sur le *développement institutionnel* permettra aux PADL de focaliser l'attention sur les structures de pouvoir local pour qu'elles puissent participer activement au développement local et à la gestion des ressources productives, dans un cadre institutionnel et administratif approprié. Par le biais de formes novatrices de gestion décentralisée de ces ressources, les PADL pourront ainsi promouvoir un processus démocratique plus large et l'émergence d'une culture démocratique.

Promouvoir des institutions formelles et informelles

36. Dans le domaine précis des *institutions/organisations* (c'est-à-dire des structures ayant des rôles bien définis, reconnus et acceptés), tous les PADL participeront à :

- promouvoir la création et/ou la consolidation *d'institutions formelles et informelles* qui, dans le domaine du développement local et de la protection, de réhabilitation et de gestion des ressources naturelles, soient capables de définir, négocier et mettre en œuvre des initiatives cohérentes. Plus que sur la simple reproduction des formes organisationnelles elles-mêmes, l'approche des PADL mettra l'accent sur *les processus* de changement qui permettent de définir les rôles et les fonctions de ces institutions. La démarche touchera, en principe, tous les niveaux institutionnels des collectivités territoriales, à savoir la région, la préfecture et la commune, même si, en pratique, ce sont surtout les niveaux les plus près de la base (à savoir les 'communes') qui seront concernés par les PADL [9]. L'approche générale consistera, en priorité, à consolider ce qui existe déjà et/ou ce qui est prévu par la loi [10] et se gardera de promouvoir partout des modèles institutionnels pré-fabriqués ou standardisés. Cependant, en vue de jouer un rôle pilote dans ce domaine, les PADL pourront tester des institutions spécifiques qui peuvent préfigurer des entités futures, comme, par exemple : des comités régionaux, préfectoraux ou inter-communaux d'approbation des fonds d'investissement; de commissions inter-communales chargées de la gestion des ressources naturelles; des conseils villageois et des assemblées de quartiers (en particulier par rapport à la programmation des activités au niveau des terroirs et à la gestion des conflits fonciers); etc. ;
- apporter un appui significatif aux organes du gouvernement local (conseils des collectivités territoriales) pour qu'ils soient capables de définir des *plans équitables de développement des espaces communs* et de formaliser les droits de tous les usagers des ressources naturelles et de négocier avec les représentants de l'Etat l'expérimentation de mécanismes de gestion nouveaux;

⁹ On rappelle qu'une *commune*, en tant que collectivité territoriale (voir note 3), jouit d'une personnalité juridique (c'est-à-dire l'aptitude à être titulaire de droits et à être soumis à des obligations); d'organes autonomes (constituant une administration locale autonome) non sujets à un contrôle hiérarchique de la part de l'Etat central); de compétences et de ressources propres; et d'un système de budgétisation autonome.

¹⁰ Par exemple, les commissions communales spécialisées (en particulier à celles qui ont la charge de la planification des activités de développement rural, de la gestion des ressources naturelles, du domaine du foncier et de l'aménagement du territoire comme aussi aux commissions chargées du budget).

- promouvoir et/ou consolider des structures de concertation entre les acteurs locaux en matière de prévention, gestion et solution des *conflits fonciers*;
- faciliter la création et/ou la consolidation d'institutions d'appui locales - ex. Organisations non Gouvernementales (ONG) et Groupements d'Intérêt Economique (GIE) - capables de compléter les capacités de gestion des collectivités territoriales, surtout par rapport aux aspects techniques de la gestion des ressources productives.

Favoriser l'établissement de normes

37. Dans le domaine des *institutions/normes* (c'est-à-dire de l'ensemble de règlements formels, conventions, normes de conduite et règles d'application), les PADL contribueront à :

- favoriser, à tous les niveaux, la définition, l'introduction et la formalisation (voire l'*institutionnalisation*) de pratiques, d'arrangements, de mécanismes de planification participatifs, de mécanismes de concertation, de procédures de prévention/ gestion/ solution des conflits fonciers et de prise de décision comme aussi de mécanismes transparents de 'reddition des comptes' (à la fois de manière horizontale et verticale comme aussi ascendante et descendante) et des procédures d'auto-évaluation : c'est-à-dire d'un ensemble de '*règles de jeu*' , fondées sur le 'capital social' local ^[1], qui puissent permettre aux acteurs institutionnels d'opérer - individuellement et/ou collectivement - selon les principes de la bonne gouvernance et prévenir toute monopolisation du pouvoir par des élites locales;
- appuyer des formes de *cogestion des ressources naturelles* : l'administration des ressources naturelles serait fondée sur des liens de coopération et des mécanismes de concertation entre les organes démocratiques du gouvernement local, les représentants de l'Etat central et les leaders des communautés locales. Elle serait partagée entre ces différents acteurs au travers de *chartes* ou de *conventions juridiques* précisant les aires de responsabilité et d'intérêt respectives et les formes d'interactions entre les acteurs. Cette cogestion serait inspirée par deux principes clés, à savoir :
 - (a) celui de la '*subsidiarité*' (selon lequel toute activité de planification et d'exécution devrait être prise en charge par le niveau le plus proche de la base en fonction de l'avantage comparatif de chaque institution);
 - (b) celui de la '*complémentarité*' (selon lequel chaque niveau institutionnel opère dans ses propres domaines d'intervention et en fonction de ses propres responsabilités). Tout en opérant au niveau local décentralisé, les PADL souligneront constamment le rôle incontournable du gouvernement central (par exemple, pour établir les règles de la décentralisation, apprécier les résultats, définir les mesures d'incitation et de sanction, etc.) ;
- contribuer à élaborer des dispositifs techniques et financiers susceptibles de motiver les collectivités territoriales, récipiendaires de pouvoirs et de ressources du centre, à *déléguer* à leur tour aux organisations paysannes des pouvoirs effectifs et des ressources concrètes en matière de gestion des ressources naturelles productives et à *reconnaître la légitimité* de la gestion locale des ressources naturelles de la part des groupements d'usagers;

¹¹ La notion de *capital social* décrit l'ensemble des relations et des réseaux (entraide, solidarité, confiance réciproque, vie associative) existant entre individus et communautés au sein d'un lieu spécifique

- participer à l'établissement de procédures permettant aux organisations paysannes locales et aux groupements d'usagers : (a) d'être *légitimés* par l'Etat ; (b) de disposer de moyens juridiques pour exercer une *pression* sur les organes de l'Etat central et des collectivités décentralisées pour qu'ils rendent compte de leurs actions; et (c) de voir *reconnus et fait respectés* par l'Etat leurs droits de contrôle, de gestion et d'exclusion sur les ressources de leurs terroirs;
- enfin, d'une manière plus générale, favoriser l'incorporation de principes démocratiques nouveaux dans les cadres réglementaires relatifs aux systèmes fonciers qui sont mis en œuvre par les organes élus.

V.2 RENFORCEMENT DES CAPACITES LOCALES

38. En appuyant la bonne gouvernance locale, les PADL visent à rendre les acteurs institutionnels locaux *capables d'assumer* leurs responsabilités et de jouer pleinement leurs rôles respectifs dans un contexte social et politique qui souligne la décentralisation, la responsabilisation locale et la participation. En effet, l'une des dimensions essentielles de la lutte contre la pauvreté est l'amélioration des capacités des populations à prendre activement en charge leur propre développement.
39. Le renforcement des capacités locales constitue une composante incontournable de toute politique durable d'appui à la bonne gouvernance. Tout transfert de pouvoirs et de ressources aux collectivités territoriales décentralisées doit, en effet, être accompagné par un effort considérable de renforcement des capacités techniques et gestionnaires locales. Les PADL adopteront une approche réaliste et pragmatique par rapport au débat des relations entre décentralisation et capacités locales. D'une part, en effet, les efforts visant à renforcer les activités productives des communautés rurales, à combattre leur pauvreté et à améliorer leurs modes et moyens d'existence ne peuvent être couronnés de succès sans un investissement accru et continu dans leur capital humain. D'autre part, la pauvreté des populations rurales est inversement proportionnelle aux niveaux d'information et d'éducation dont elles disposent (en particulier, par rapport aux technologies et aux intrants disponibles).
40. Dans le cadre de la gestion des ressources naturelles, les PADL devraient permettre de traduire cette politique par un ensemble d'initiatives *d'information, de sensibilisation et de formation* de l'ensemble des acteurs institutionnels concernés, à savoir les membres des collectivités territoriales et les représentants des organisations paysannes de base ainsi que les responsables des services techniques étatiques déconcentrés. Avant même le démarrage d'initiatives de formation spécifiques, les PADL devront permettre aux acteurs locaux d'identifier les compétences dont ils ont besoins de façon prioritaire (pour ne pas créer des capacités inutiles ou peu pertinentes).
41. D'une manière générale, les PADL devront en priorité s'adresser :
- *Aux membres élus des conseils communaux et aux membres des commissions communales* chargées du développement rural et de la gestion des ressources naturelles pour leur fournir une formation continue et adéquate sur :
 - *les réglementations et les textes législatifs* de base (codes ruraux, codes pastoraux, codes de l'eau, des forêts, des ressources halieutiques, etc.);

- les *techniques participatives* de diagnostic, planification, programmation et gestion d'initiatives relatives à la gestion des territoires communaux comme aussi les principes de base de l'aménagement du territoire et de gestion des ressources naturelles;
 - les principes de base de la *gestion financière* des collectivités territoriales et, en particulier, les directives concernant la collecte et l'utilisation des *recettes fiscales* actuelles et/ou potentielles à partir de l'exploitation de certaines ressources communales;
 - l'exercice de la *maîtrise d'ouvrage* [12] par rapport aux contrats de développement à établir entre les communes et les entrepreneurs ou les prestataires de services locaux, dans le cadre de la conception et de la construction d'ouvrages et d'infrastructures couvrant le territoire communal;
 - les directives, les procédures et les dispositifs techniques et financiers concernant la *délégation de responsabilités* précises aux organisations paysannes de la base et aux groupements d'usagers dans le domaine de la protection, la réhabilitation et la gestion des ressources naturelles renouvelables situés dans leurs terroirs villageois respectifs;
 - les principes et les pratiques concernant la prévention et la gestion des *conflits fonciers* surgissant entre différents groupes d'utilisateurs et/ou entre différents types d'utilisation des espaces communaux, inter-communaux et inter-villageois;
 - les *formes d'investissements spécifiques* que les collectivités territoriales décentralisées devraient assumer pour appuyer des mesures de réhabilitation, de protection et de gestion des ressources naturelles productives;
- *aux responsables des organisations paysannes, des communautés villageoises, des fractions nomades, des groupes d'usagers, des groupements d'intérêt économique, y compris des groupements féminins, - bref à toutes les composantes de la société civile - pour leur apporter une information, une sensibilisation et une formation adéquates sur :*
- *les réglementations et les textes législatifs* de base concernant la gestion des ressources naturelles (ces textes devraient être disponibles dans les principales langues nationales);
 - *les mécanismes et les procédures* leur permettant de travailler ensemble avec les organes du gouvernement local;
 - les *techniques participatives* de diagnostic, planification, programmation et gestion de micro-projets relatifs à la gestion des terroirs villageois;
 - les principes et les pratiques concernant la prévention et la gestion des *conflits fonciers* surgissant entre différents utilisateurs et/ou entre différents types d'utilisation du même espace villageois ou d'espaces inter-villageois;

¹² Un *maître d'ouvrage* est une agence ou une autorité qui exerce la tutelle concernant un projet ou un contrat) par contre un *maître d'oeuvre* est un organisme qui s'occupe de la mise en œuvre d'un projet ou l'exécution d'un contrat.

- les *pratiques, les techniques et les coûts* relatifs à la gestion des ressources naturelles; la conservation des sols; la gestion de la fertilité des terres; la gestion de l'eau; la gestion des ressources forestières; la gestion des pâturages; l'association entre élevage et agriculture; l'utilisation d'intrants agricoles et de produits prophylactiques animaux; etc.
- *aux agents des services techniques déconcentrés ainsi qu'aux ONG locales et aux Groupements d'Intérêt Economiques locaux (GIE)*, pour les rendre capables d'appuyer et de faciliter la '*maîtrise d'ouvrage*' des collectivités territoriales et de fournir aux organisations paysannes l'appui/conseil adéquat pour qu'elles soient capables d'identifier et exprimer leurs besoins prioritaires. Même si les services techniques ne relèvent pas formellement des collectivités territoriales, l'amélioration de leur performance aura un impact considérable sur la productivité des ressources naturelles. Particulièrement important sera l'appui à fournir aux services opérant dans les domaines suivants :
- l'assistance à certains *groupes marginaux ou minoritaires* qui ne sont pas organisés ou reconnus (comme, par exemple, les femmes, les communautés ethniques autochtones, certaines catégories socio-professionnelles, etc.), et dont la voix risque d'être ignorée par les institutions formelles;
- la *communication* (par exemple, radio rurale, journaux en langues locales, nouvelles technologies de l'information, etc.) pour la dissémination des expériences de gestion décentralisée des ressources naturelles;
- les *systèmes de suivi* technique des initiatives de gestion des ressources naturelles.

V.3 APPUI AUX ECONOMIES LOCALES

42. Pour fournir un appui efficace aux économies locales, les PADL :

- aideront les collectivités territoriales à choisir et mettre en œuvre des *mesures techniques* précises capables de répondre aux problèmes de la gestion des ressources naturelles et de la productivité des activités de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche;
- favoriseront la mise en place d'un *dispositif financier* permettant aux collectivités territoriales de bénéficier d'instruments appropriés pour financer leurs propres investissements.

Mesures techniques

43. Tout en réaffirmant le principe selon lequel les initiatives techniques précises seront le résultats d'approches participatives au niveau des collectivités territoriales et des communautés locales, les principales mesures techniques promues par les PADL seront les suivantes:

- *EAU* : la gestion de l'eau sera considérée comme un facteur crucial ayant la capacité de réduire l'érosion hydrique et de maximaliser l'infiltration de l'eau dans le sol et, partant, d'améliorer la mise en œuvre des activités de production agricole. La préférence sera donnée aux petits ouvrages qui, tout en ayant l'avantage d'être mieux gérés et contrôlés par les collectivités territoriales, ont la capacité de réduire les effets du ruissellement des

eaux, de diminuer l'érosion, de conserver l'humidité et de protéger les sols et permettent de regagner rapidement des terres irrigables et de favoriser l'infiltration des eaux pour des plantations irriguées (pour des valorisations immédiates) (voir aussi Annexe 3).

- **ANTI-EROSION** : dans le domaine des mesures anti-érosives, les PADL, axés sur une *compréhension adéquate* des phénomènes environnementaux, devront promouvoir une approche essentiellement *orientée vers la production*. C'est ainsi l'amélioration des ressources du sol qui constituera la priorité, alors que le contrôle de l'érosion du sol ne serait considéré que comme le résultat direct des pratiques de gestion améliorées. Une justification importante de ce choix est le fait que, surtout en matière de mesures anti-érosives, les petits producteurs ruraux peuvent être mobilisés seulement lorsqu'ils perçoivent les bénéfices immédiats de leurs investissements. En matière de pratiques agricoles, les PADL devront souligner le principe que la meilleure mesure anti-érosive à la disposition des paysans est simplement celle qui consiste à protéger les terres contre l'érosion et à garder un tapis végétal effectif sur le sol pendant la plupart de la saison des cultures (saison des pluies), cela impliquant un certain niveau d'association de cultures pérennes et de cultures annuelles. Dans certains milieux écologiques, les projets devraient aussi souligner le rôle de l'agroforesterie dans des formes d'associations végétales (voir aussi Annexe 3).
- **FERTILITE DES SOLS** : les PADL devront diffuser de nombreuses pratiques de maintien de la fertilité des sols déjà testées avec succès (voir Annexe 4). A la lumière des connaissances agronomiques actuelles, le problème général de la gestion de la fertilité ^[13] devrait se référer non seulement aux caractéristiques intrinsèques des sols, mais aussi au *fonctionnement global du système biologique* (c'est-à-dire, le sol, mais aussi les plantes et le climat) sous l'impact des interventions techniques des producteurs. Dans cette perspective, les problèmes de la nutrition des plantes devront être compris à la lumière d'autres facteurs (par exemple, les ressources en eau, la lutte contre les mauvaises herbes et les maladies, les méthodes efficaces de travail du sol et les pratiques culturales). C'est ainsi *l'amélioration des ressources du sol* qui devra constituer une priorité technique, alors que le contrôle de l'érosion du sol ne devrait être considéré que comme le résultat direct des pratiques de gestion améliorées.
- **INTENSIFICATION AGRICOLE** : l'importance des stratégies d'*intensification agricole* et d'accroissement de la productivité des terres sera fortement soulignée par les PADL. Cette intensification sera exprimée non seulement en termes de productivité par unité d'exploitation, mais surtout (d'après les logiques paysannes) en termes de *niveaux de production par unité de travail*. L'intensification agricole devra conduire à l'adoption de stratégies culturales performantes, à la fois susceptibles d'assurer une production stabilisée dans le temps et de minimiser les risques et capables de maximiser la productivité par unité de travail plus que par unité de superficie . Les éléments essentiels de ces choix techniques seront les suivants :
 - l'appui au développement durable de l'agriculture pluviale ;
 - le développement et l'intensification de cultures vivrières de base (variétés résistantes à la sécheresse et dotées de haute valeur nutritionnelle);

¹³ La notion de *'fertilité'* signifie la capacité d'un sol à fournir les éléments nutritifs qui sont nécessaire à la croissance d'une culture.

- l'utilisation d'espèces céréalières adaptées et multiples conformes aux objectifs productifs des populations rurales pauvres [14];
 - l'adoption de mesures de lutte phytosanitaire pour atténuer la pression parasitaire sur les cultures (cela nécessitera la mise en œuvre parallèle de mesures d'approvisionnement en produits phytosanitaires et en équipements) [15];
 - l'appui à la petite irrigation (par la construction et/ou réhabilitation d'infrastructures hydrauliques et de systèmes d'irrigation) ;
 - l'utilisation appropriée de subventions permettant aux paysans d'acheter des équipements et des intrants agricoles de base (surtout pour permettre l'adoption de techniques culturales plus intensives) [16];
 - valorisation et amélioration de pratiques agraires fondées sur le savoir-faire local et les connaissances techniques traditionnelles [17].
- **PRODUCTION et SANTE ANIMALE** : les PADL devront être les promoteurs de stratégies qui ne valorisent pas uniquement l'augmentation du poids de la carcasse animale pour sa commercialisation, mais la recherche d'un *équilibre global entre ressources animales et ressources écologiques*. Dans ce domaine, ces stratégies devront, avant tout, tenir compte des contraintes et des potentialités des différentes *zones agro-écologiques* :
- *dans les zones arides et semi-arides* (avec une pluviométrie annuelle inférieure à 400-450 mm), une vision dynamique et non linéaire de l'environnement devrait essentiellement :
 - consolider et protéger les stratégies opportunistes des producteurs (par exemple, la mobilité des troupeaux);
 - promouvoir des règlements appropriés de *gestion des pâturages* [18] au sein d'associations d'éleveurs (ex. définition de zones de '*mise en défens*' et de '*zones-tampons*');

¹⁴ Ces choix devraient particulièrement prendre en considération les éléments suivants : espèces à cycle court (à cause des risques climatiques); espèces résistantes aux conditions arides et semi-arides ainsi qu'à certains risques prévisibles (ex. infestations de *striga*); espèces capables de produire des quantités relativement importantes des sous-produits agricoles (tiges, feuilles, son, etc.) pour l'alimentation animale; etc. A noter que le problème des semences implique à la fois des stratégies relatives aux circuits d'approvisionnement et aux capacités d'achat locales.

¹⁵ Particulièrement importantes pourraient être, dans certains cas, les stratégies de *lutte biologiques intégrée* qui associent plusieurs mesures (utilisation de variétés végétales résistantes, adaptation des calendriers culturaux, promotion et/ou introduction d'agents naturels de bio-contrôle, associations culturales, bio-pesticides et utilisation limitée de pesticides de synthèse)

¹⁶ Des analyses coûts/bénéfices devraient porter sur les volumes de subventions susceptibles d'augmenter l'utilisation d'engrais chimiques en fonction de paramètres agronomiques et économiques acceptables (en tenant aussi compte des risques impliqués par l'utilisation des engrais).

¹⁷ Parmi ces techniques, les plus importantes sont les suivantes : pratique sélective des jachères; rotation et associations culturales (surtout céréales et légumineuses); mise en culture de surfaces plus vastes (dans les zones à pluviométrie moyenne); utilisation de la culture attelée; apports de fumier animal bien décomposé; adoption de pratiques adaptées de gestion de la fertilité des sols; traitements phytosanitaires des plantes; agro-foresterie; aménagement de petits périmètres irrigués; etc.

¹⁸ C'est-à-dire de l'ensemble de techniques visant à planifier et à gérer l'utilisation des pâturages pour obtenir une production animale durable.

- définir et mettre en œuvre des initiatives durables et économiquement faisables de *réhabilitation des pâturages* (ensemencement des pâtures, contrôle de la végétation, etc.);
- promouvoir la mise en place d'*espaces de concertation* entre groupes d'éleveurs pour la coordination des mouvements saisonniers des troupeaux;
- valoriser, en complément de la notion de 'terroir villageois', la notion de '*zone de rattachement*' des groupes pastoraux transhumants, pour la mise en place des services et des infrastructures dont ils ont besoin;
- valoriser le concept d'une '*mise en valeur intégrée*', à savoir d'un outil technique et juridique capable d'incorporer et intégrer les dynamiques agricoles, pastorales, animales, végétales et hydrauliques.

Cependant, le développement des activités d'élevage chez les populations sédentaires dans les zones semi-arides relativement déjà densément peuplées, devra tenir compte des effets potentiels de déstabilisation sur les ressources fourragères existantes et sur les conflits potentiels avec les populations de pasteurs nomades transhumants. Des phénomènes de surpâturage, souvent créés par la multiplication chaotique de points d'eau publics, peuvent en effet dégrader l'environnement et conduire à des tensions sociales importantes;

- dans les zones plus humides, (avec une pluviométrie annuelle supérieure à 400-450 mm), caractérisées par la précarité économique et la fragilité écologique, les PADL devront résolument appuyer *l'agro-pastoralisme*, c'est-à-dire la pratique simultanée et intégrée de l'agriculture et de l'élevage, pour renforcer les stratégies de survie des populations locales et diminuer leur vulnérabilité vis-à-vis des crises. Mais ils devront aussi tenir davantage compte des problèmes nouveaux posés par cette coexistence, dans un contexte où la production annuelle de la biomasse végétale ne suffit pas à couvrir à la fois les besoins (vivriers et énergétiques) des populations et les besoins (fourragers) des animaux. Cette option devrait permettre d'envisager des mesures techniques spécifiques pour promouvoir efficacement la *complémentarité*, plus que la simple association, entre activités agricoles et activités d'élevage [19];
- dans toutes les zones sans distinction, les interventions des projets devraient mettre l'accent sur la *complémentarité* existante entre santé animale de base et nutrition animale [20], comme aussi sur les bénéfices concrets qu'une bonne gestion des ressources pastorales est susceptible d'apporter aux producteurs en matière de sécurité alimentaire.

¹⁹ Les principales mesures techniques sont les suivantes : utilisation améliorée des sous-produits agricoles; adoption de techniques de compostage; productions fourragères; établissement de contrats de fumure entre éleveurs et agriculteurs; réduction de l'incidence et les effets des maladies animales; formation et suivi de para-vétérinaires issus des communautés locales; augmentation des ressources fourragères, pour permettre, tout au moins à certains catégories d'animaux (femelles pleines et femelles en lactation, jeunes veaux à peine sevrés, animaux d'attelage de dépasser les crises des 'époques de soudure'); production et diffusion d'aliments complémentaires (tourteaux d'arachides, graines de coton, etc.) et de minéraux (pierres à lécher); conception et gestion de systèmes de déstockage rapide des animaux, surtout à la suite de sécheresses ; prévention et gestion des conflits concernant l'accès aux ressources naturelles et leur utilisation et mise en place de commissions communales et inter-communales permanentes avec les représentants des associations d'éleveurs et d'agriculteurs.

²⁰ Les principales mesures qui devront être promues au niveau des groupements ou associations d'éleveurs seront les suivantes : augmentation de la productivité de l'élevage par l'amélioration de l'ensemble des paramètres de production; réduction de l'incidence et les effets des maladies animales; formation et suivi de para-vétérinaires issus des communautés locales; augmentation des ressources fourragères, pour permettre, tout au moins à certains catégories d'animaux (femelles pleines et femelles en lactation, jeunes veaux à peine sevrés, animaux d'attelage de dépasser les crises des 'époques de soudure'); production et diffusion d'aliments complémentaires (tourteaux d'arachides, graines de coton, etc.) et de minéraux (pierres à lécher); conception et gestion de systèmes de déstockage rapide des animaux, surtout à la suite de sécheresses ; prévention et gestion des conflits concernant l'accès aux ressources naturelles et leur utilisation et mise en place de commissions communales et inter-communales permanentes avec les représentants des associations d'éleveurs et d'agriculteurs.

- **DIVERS** : Les PADL pourront aussi promouvoir des initiatives précises dans d'autres domaines, à savoir :
- **Diversification économique** : des mesures viseront à aider la diversification des économies locales et des sources de revenu (activités non agricoles génératrices de revenu, appui aux petites entreprises de transformation artisanale des produits de l'agriculture et de l'élevage, etc.) ;
 - **Développement et réhabilitation des ressources forestières communautaires** : des mesures viseront à protéger et réhabiliter les forêts pour la cueillette de fruits, de légumes, de plantes médicinales, la récolte de bois de chauffe et de matériaux de construction ainsi que la petite chasse de gibier;
 - **Réboisement** : mesure visant la création de pépinières villageoises et la plantation d'espèces végétales locales; etc.
 - **Pisciculture** : initiatives de formation des producteurs ; mesures visant l'empoissonnement des mares et des cours d'eau ; etc.
 - **Eco-tourisme** : promotion des produits d'artisanat de qualité et mise en place de circuits de commercialisation; appui à la création et au fonctionnement de 'gîtes ruraux' et de 'fermes' écologiques gérés par les communautés locales; etc.
 - **Etc.**

Dispositifs financiers

44. Toute une gamme de *mécanismes financiers parallèles et/ou complémentaires* devraient appuyer la planification décentralisée, le financement et l'exécution d'investissements et de services de base, tout en consolidant les capacités des administrations élues locales.
45. Pour s'adresser aux besoins des populations les plus pauvres, les PADL devront, en particulier :
- (i) inclure des formes d'appui plus ou moins directes à de *nouvelles opportunités économiques* en faveur des groupes les plus pauvres n'ayant pas d'accès à des ressources productives de bonne qualité;
 - (ii) prévoir des investissements adéquats portant sur *les ressources communes* et décourager, par le biais de mécanismes adaptés, toute forme arbitraire de privatisation des ressources communes;
 - (iii) revaloriser l'efficacité économique des *petits producteurs* qui pratiquent un type d'agriculture intensive, permanente et diversifiée dans des parcelles relativement petites et dans des zones à grosse concentration démographique.
46. Les PADL pourront mettre en place deux types distinctes et complémentaires d'investissements (voire même deux '*guichets*' distincts et complémentaires) à savoir un investissement concernant l'aménagement du territoire communal et un autre concernant l'aménagement des terroirs villageois.

(a) INVESTISSEMENTS CONCERNANT L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE COMMUNAL

47. Des dispositifs financiers adéquates devront permettre aux collectivités territoriales de *planifier, financer et superviser directement* une série d'activités au sein de leurs juridictions respectives pour mieux protéger, réhabiliter et gérer la base des ressources comme aussi d'en augmenter la productivité.
48. L'*unité d'intervention* privilégiée de ces investissements sera *le territoire communal*, considéré comme l'ensemble des *terroirs* villageois et des *parcours* pastoraux d'une même zone administrative.
49. Cependant, à cause de la nature même des ressources naturelles, le cadre d'intervention pourrait souvent être constitué aussi par *plusieurs territoires communaux* proches et/ou similaires d'un point de vue écologique.
50. Le *cadre des investissements* sera constitué par les *plans de développement communaux* globaux et cohérents qui devront inclure l'ensemble des initiatives de la gestion des ressources naturelles (on retrouvera dans ces plans les mesures inter-communales envisagées).
51. Les *objets d'investissement* pourront concerner des initiatives environnementales collectives précises : par exemple, dans le domaine de l'eau, les mesures anti-érosives, la gestion de la fertilité, l'intensification agricole et la production animale (voir ci-dessus). D'autres initiatives pourront affecter les aspects suivants : la protection et la gestion des bassins versants; la réhabilitation de lacs ou de mares; le reboisement et la gestion de larges zones forestières; la construction et/ou l'entretien de pistes rurales; l'aménagement de marchés ruraux auto-gérés; la production et/ou la mise à jour de cartes foncières communales adéquates (avec la représentation de l'ensemble des ressources naturelles du territoire communal); etc. Il est évident qu'une collectivités territoriale ne pourra pas tout faire et sera conduite à hiérarchiser ses propres priorités. Cependant, dans le cadre des PADL l'on veillera à ce qu'une proportion relativement importante de ces investissements puisse porter sur *les ressources communes* (pâturages, forêts, ressources halieutiques) - quitte à favoriser, de manière parallèle, l'établissement et/ou la consolidation des règles de gestion collective.
52. En termes de dispositifs financiers, les collectivités territoriales disposeront d'un *fonds de développement local unique* pour le financement de l'ensemble de leurs investissements. Mais des mesures d'incitation concrètes devraient les encourager à utiliser ce fonds non seulement dans le cadre d'infrastructures et de services sociaux (écoles, centres de santé, etc.), mais aussi dans celui d'initiatives de protection et de gestion des ressources naturelles productives.
53. Le volume et la qualité de ces initiatives environnementales constitueraient, d'ailleurs, des *indicateurs appropriés* pour juger le dynamisme et de la performance des collectivités territoriales (des dispositifs précis devraient permettre de sanctionner ou récompenser les collectivités territoriales par rapport à leurs dotations financières annuelles elles-mêmes).

(b) INVESTISSEMENTS CONCERNANT L'AMENAGEMENT DES TERROIRS VILLAGEOIS

54. Parallèlement, d'autres dispositifs financiers permettront aux collectivités territoriales d'appuyer différentes initiatives *identifiées, planifiées et gérées par les organisations paysannes* et les groupements d'usagers des communautés sédentaires et des groupes nomades de leurs zones de juridiction respectives. Il s'agira de micro-initiatives comprenant des investissements productifs, des plans d'aménagement et de gestion des terroirs villageois ainsi que des micro-projets de fourniture de services sociaux ou d'activités génératrices de revenus.

55. *L'unité d'intervention* privilégiée de ces initiatives est *le terroir*, considéré comme la portion d'un espace plus vaste, utilisée, exploitée et aménagée par un groupe social donné (village sédentaire individuel, ensemble de terroirs villageois proches au sein d'un même zone agro-écologique ou ensemble de campements nomades ayant les mêmes itinéraires de transhumance) qui en a le contrôle foncier et en tire les moyens de subsistance (chez les groupes pastoraux nomades, la notion de '*terroir*' devrait être complétée par celles de '*parcours pastoraux* et de '*zones de rattachement*' saisonnières - en fonction des cycles de transhumance locaux). Dans certains cas, ce cadre pourrait être représenté simplement par les terroirs de plusieurs villages liés par des intérêts ou problèmes communs et/ou par les *zones de rattachement* ou les *parcours* de groupes de pasteurs nomades.
56. Les investissements concernant les initiatives d'aménagement des terroirs villageois feront partie intégrante des plans de développement des collectivités territoriales (communes) auxquelles les communautés villageoises locales sont rattachées. En d'autres mots, même s'ils ne sont pas en mesure de faciliter l'établissement de plans de développement villageois individuels et de les intégrer à un plan communal unique, les PADL devront veiller à ce que les micro-projets des terroirs constituent *l'ossature* même des plans communaux.
57. Les *objets d'investissement* concerneront surtout des micro-projets collectifs dans différents domaines (eau, mesures anti-érosives, gestion de la fertilité, intensification agricole et production animale, voir ci-dessus). Les micro-projets identifiés et gérés par les groupements féminins recevront une attention particulière. Un appui plus ou moins direct sera donné à de *nouvelles opportunités économiques* (en matière surtout de revenus extra-agricoles, d'emploi rural diversifié, de formation professionnelle, etc.) en faveur des groupes les plus pauvres n'ayant pas d'accès à des ressources productives de bonne qualité (la promotion de ces nouvelles opportunités pourrait avoir un impact indirect considérable sur les modalités d'exploitations des ressources naturelles productives elles-mêmes)
58. Le volume et la qualité des initiatives de gestion des ressources naturelles identifiées et gérées par les communautés locales et soutenues par les collectivités territoriales dont elles dépendent constitueraient des *indicateurs appropriés* permettant d'évaluer le dynamisme des communautés villageoise ainsi que la performance des collectivités territoriales elles-mêmes (l'évaluation devra ainsi déboucher sur des mesures d'incitation ou de sanction définies d'avance de manière participative).

Maîtrise d'ouvrage unique

59. Pour être articulées de manière intégrée, les deux composantes décrites ci-dessus (à savoir l'aménagement du territoire communal et l'aménagement des terroirs villageois) devront être *gérées par les collectivités territoriales, véritables maîtres d'ouvrage* des PADL, au sein de plans communaux de développement intégrés et en fonction de '*codes de financement*' négociés, de manière participative, avec tous les acteurs institutionnels.
60. Mais les mécanismes d'allocation de fonds et de gestion financière - comme aussi les procédures d'exécution - pourront varier. La deuxième composante impliquera, par exemple, la délégation aux organisations locales de responsabilités effectives en matière de planification et de gestion financière. La première composante permettra aux collectivités territoriales de choisir leurs propres priorités à partir d'une gamme très vaste d'investissements sociaux et productifs; par contre, la deuxième composante ciblera davantage des initiatives d'appui aux économies locales, en général, et de protection et gestion des ressources naturelles productives, en particulier.

61. Ainsi, tout en prévoyant des mécanismes d'allocation de fonds et d'approbation de déboursement différents, les deux composantes doivent être considérées comme complémentaires. Grâce à cette unité de gestion:
- les collectivités territoriales et par leurs organes (et non pas par les équipes des PADL) assureront *la maîtrise d'ouvrage*: d'un point de vue institutionnel - en effet, ce sont ces structures décentralisées qui jouissent d'un statut juridique et d'une personnalité morale;
 - pour certaines activités, les organisations paysannes (qui, généralement, ne disposent pas d'une personnalité juridique) pourraient jouir d'une *maîtrise d'ouvrage déléguée*;
 - les actions ou micro-projets au niveau des terroirs individuels feront partie, dès leur conception, d'un *plan d'aménagement communal* plus global qui en assurerait la cohérence;
 - les collectivités territoriales et, sous leur supervision, les organisations paysannes elles-mêmes pourront établir des *contrats* ou *conventions* avec des prestataires de services locaux (services techniques, entrepreneurs, ONG) pour la réalisation des ouvrages.
62. Les contributions des populations à ces investissements (coûts des interventions et de l'entretien des ouvrages) permettront non seulement de faciliter l'exécution des initiatives, mais aussi de promouvoir l'appropriation locale et d'exprimer concrètement la participation locale. Ces contributions nécessiteront des apports financiers et une participation en travail, mais elles varieront dans les deux cas et seront précisées dans des '*codes de financement*' formulés de manière participative par tous les acteurs concernés.
63. D'une manière générale, le principal critère d'appréciation de ces investissements sera constitué par les *avantages collectifs dégagés et les externalités*, aussi bien sociales qu'environnementales au sens large, qui auront été engendrées.

VI. SUIVI ET EVALUATION

VI.1 OUTILS DE SUIVI POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES [21]

64. Les PADL aideront les collectivités territoriales à disposer d'un système de suivi et d'évaluation simple et efficace, à partir d'un ensemble d'*indicateurs quantitatifs et qualitatifs* permettant, entre autres, de :
- mieux apprécier le processus d'appauvrissement rural (par rapport, surtout, aux changements concernant le contrôle des facteurs de production - terre, animaux, pâturages - de la part des populations locales) et l'impact du processus de décentralisation sur la pauvreté locale (par rapport, par exemple, à la qualité des services techniques fournis aux populations);
 - évaluer les changements concernant les conditions d'accès des groupes d'utilisateurs aux ressources communes, de leur gestion et de leur contrôle (par rapport, par exemple, à

²¹ Cette section du document tient compte des principes directeurs généraux en matière de suivi et évaluation des PADL.

l'obtention de titres fonciers ou à l'établissement de réglementations pour l'utilisation des ressources communes);

- évaluer l'impact général des initiatives entreprises par les collectivités territoriales en matière de gestion du milieu sur l'économie locale (en fonction, par exemple, de l'amélioration de la sécurité alimentaire ou des modèles de travail des femmes).

VI. 2 EVALUATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

65. D'autre part, par le biais plus ou moins directe des PADL, des partenaires régionaux et/ou nationaux recevront toute l'assistance nécessaire pour élaborer un système de suivi et évaluation des collectivités territoriales elles-mêmes comme aussi de diffusion des enseignements.

66. Selon ce système de suivi et évaluation, *la vitalité, la performance et le dynamisme* des collectivités territoriales devraient être vérifiés par des indicateurs mesurant leur capacité à :

- promouvoir la création et/ou la consolidation d'organisations paysannes et de groupements d'usagers efficaces et à déléguer des pouvoirs et des ressources humaines et financières aux organisations paysannes en matière de gestion de l'espace et à fournir un appui technique et financier à leurs initiatives de mise en valeur de leurs terroirs; ou, le cas échéant, assumer des responsabilités directes en matière de gestion des ressources naturelles dans des situations où aucune organisation paysanne ou groupe d'usagers jouirait de légitimité pour le faire,
- faciliter la définition et la mise en œuvre de mécanismes locaux de gestion des conflits fonciers;
- apprécier le volume des recettes provenant des ressources naturelles contrôlées et réhabilitées par les collectivités territoriales ainsi qu'à générer et mobiliser des ressources locales, en matière notamment de taux de recouvrement des recettes fiscales;
- garantir que, dans les domaines de la préservation de la biodiversité et de l'intégrité des écosystèmes, des parcs nationaux et des réserves naturelles, toute mesure soit prise en étroite concertation avec les populations locales, puisse tenir compte de leurs intérêts et de leurs droits et donne lieu à des procédures de reddition des comptes claires et transparentes;
- faciliter la provision de services efficaces aux populations de la part des agences techniques gouvernementales (en particulier des services de l'agriculture, de l'élevage et des eaux et forêts) ;
- favoriser l'établissement d'arrangements spécifiques entre services techniques déconcentrés et associations d'usagers (par exemple, dans le cadre de marchés auto-gérés de bois), sous la supervision des organes des collectivités territoriales concernés.

VI. CONCLUSION

67. Dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, les PADL auront la possibilité de jouer un rôle pilote crucial dans la lutte contre la pauvreté rurale par le biais de l'appui à la bonne gouvernance et, par conséquent, dans la formulation des politiques les plus appropriées. Ils sont axés sur le principe que la décentralisation offre la possibilité d'une action plus efficace en matière de gestion des ressources naturelles.
68. Leur défi principal consistera, d'une part, à créer des liens interactifs entre les aspects institutionnels et les exigences techniques et socio-économiques du développement et, d'autre part, à axer toute initiative technique sur un cadre institutionnel permanent.
69. Des mécanismes appropriés devront faciliter la communication des résultats des PADL aux décideurs et à d'autres intervenants dans le développement.

ANNEXE 1 :

DIAGNOSTIC, PLANIFICATION ET PROGRAMMATION des PADL: *LES SEQUENCES*

1. PREALABLES AU DIAGNOSTIC

- Formation de l'équipe de coordination et des partenaires aux concepts de base du programme et aux principes du diagnostic participatifs
- Revue et analyse des sources secondaires d'information
- Campagnes d'information et sensibilisation des autorités administratives et de tous les acteurs locaux (y compris la tenue d'un Atelier de lancement)
- Identification des prestataires de services (individuels et institutionnels) pour conduire le diagnostic
- Catalogue de bonnes pratiques/techniques GRN
- Modèles de Plans de développement et d'investissement communaux
- Zonage : vue générale de l'unité socio-territoriale d'analyse/intervention

2. DIAGNOSTIC

NIVEAUX

- Villages/témoins ou ensemble ou 'groupes' de villages homogènes
- Collectivités territoriales (communes) (Voir Annexe 2)

AXES STRATEGIQUES

- Participation de tous les acteurs
- Pauvreté (y compris insécurité foncière et alimentaire locales)
- Institutions
- Problématiques environnementales spécifiques

PRINCIPAUX PRODUITS

- Rapports diagnostics synthétiques (comprenant des cartes des ressources, calendriers saisonniers, diagrammes conceptuels, arbres des contraintes, etc.)
- Base de données (informatisée, si possible)

PRINCIPALES PROCEDURES

- Ateliers de concertation (avec personnes ressources)
- Ateliers de restitution des données (pour les acteurs locaux)

RESULTATS ATTENDUS

- Dynamique participative
- Clarification des besoins et des priorités locales
- Éléments permettant l'exercice de planification
- Capacité des acteurs à conduire leurs propres auto-diagnostics
- Identification de thèmes nécessitant études plus approfondies

ROLES ET RESPONSABILITES

Equipe de coordination : définition des axes et des procédures à suivre.

Prestataires : Conduite du diagnostic et préparation des produits (assistance aux collectivités territoriales)

3. PREALABLES A LA PLANIFICATION

- Mise en place de commissions communales spécialisées
- Analyse des résultats du diagnostic et des études approfondies
- Appropriation des résultats des diagnostics de la part des acteurs locaux

- Sensibilisation et information des autorités
- Définition des 'règle de jeu' de base
- Définition des unités d'intervention et des procédures opérationnelles d'intervention
- Identification des organisations d'appui locales et appréciation de leurs capacités
- Liste indicative des principaux coûts
- Schémas de codes de financement
- Manuels des procédures
- Fiches de suivi/évaluation

4. PLANIFICATION ET PROGRAMMATION

4.1 PRIORITES LOCALES

- Ateliers de programmation et planification : au niveau des structures communales et des organisations paysannes
- Finalisation des priorités (au sein d'un plan communal embryonnaire)
- Aide à la formulation d'un plan de développement local (y compris un schémas d'aménagement local) intégrant les différentes priorités

4.2 PLAN DE DEVELOPPEMENT COMMUNAL

- Aide aux structures communales pour l'intégration des priorités des organisations paysannes dans un plan de développement communal unique
- Assistance à la conduite d'études de faisabilité
- Assistance à la budgétisation des activités de la part des organes communaux
- Présentation du programme d'investissement aux organes d'approbation (tutelle de légalité)
- Assistance à la formulation d'un Code de financement (y compris les dispositions concernant le montant des contributions financières locales)

4.3 RESULTATS ATTENDUS

- Etablissement des dispositifs financiers et techniques permettant le démarrage des activités
- Harmonisation des plans entre les différentes échelles
- Définition d'une stratégie de 'retrait' et de pérennisation des activités
- Identification d'indicateurs de performance

ROLES ET RESPONSABILITES

- **Collectivités territoriales** : maîtrise d'ouvrage
- **Equipe de coordination** : assistance à la maîtrise d'ouvrage; supervision et coordination techniques; communication de l'information
- **Prestataires** : assistance à la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales maîtrise d'œuvre

5. PREALABLES A L'EXECUTION

- Achèvement du processus de planification et programmation
- Mise en place du dispositif financier prévu
- Liens avec stratégies financières, fiscales, et juridiques
- Fiches de plan d'opérations et d'indicateurs de cible

6. EXECUTION

6.1 DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL

- Finalisation de Conventions avec partenaires
- Création et/ou consolidation d'institutions/organisations
- Définition d'institutions/normes de conduite précises

6.2 RENFORCEMENT DES CAPACITES

- Leaders des organisations paysannes

- Membres des services techniques gouvernementaux et non gouvernementaux

6.3 APPUI AUX ECONOMIES LOCALES

- Identification des mesures techniques à promouvoir
- Diffusion de bonnes pratiques de GRN
- Etablissement du dispositif financier approprié

6.4 RESULTATS ATTENDUS

- Acteurs locaux capables de planifier et programmer le développement local
- Augmentation de la productivité des ressources naturelles
- Amélioration du niveau de vie des populations et réduction de la pauvreté

6.5 ROLES ET RESPONSABILITES

- **Collectivités territoriales** : maîtrise d'ouvrage
- **Equipe de coordination** : assistance à la maîtrise d'ouvrage; appui à la supervision générale, la coordination technique; l'harmonisation des approches; le suivi et la communication de l'information
- **Prestataires** : assistance à la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales maîtrise d'œuvre

7. SUIVI DES ACTIVITES

- Identification d'indicateurs de cible réalistes
- Identification d'indicateurs d'impact
- Procédures d'auto-évaluation de la part des acteurs
- Définition et mise en place d'un système simple et efficace d'évaluation des collectivités territoriales

ROLES ET RESPONSABILITES

- **Collectivités territoriales** : procédures d'auto-évaluation
- **Equipes de coordination** : supervision générale, harmonisation, suivi; communication de l'information
- **Prestataires** : gestion des différentes activités et sous-activités;
- **Opérateurs externes** : audit; évaluations

ANNEXE 2 :

PLAN DE DIAGNOSTICS COMMUNAUX

1. OBJECTIF

- Analyse critique de la situation de départ des collectivités territoriales/communes à la lumière du concept de '*capital*'.

2. METHODOLOGIE

- Entretiens individuels, de discussions avec des groupes homogènes de personnes (élus locaux, membres d'organisations communautaires, représentants de la société civile, etc.).
- Utilisation de fiches d'enquêtes simples
- Si possible, travail sur l'ensemble des communes d'un département ou choix d'un échantillon de communes.

3. COMPOSANTES

3.1 Capital physique

- Infrastructures socio-communautaires : état actuel, fréquentation, types de services fournis
- Infrastructures communautaires productives : état actuel, fréquentation
- Capacités actuelles des infrastructures à satisfaire les besoins socio-économiques de base
- Inventaire des équipements locaux : état actuel, utilisation, gestion et entretien
- Analyse des variations inter-communales

3.2 Capital humain

- Services techniques déconcentrés de l'État; Services techniques communaux; Prestataires privés; ONG et groupements d'intérêt; associations féminines; associations de jeunes; etc.

- Maire et Conseil communal : profils socio-économiques, expérience et compétence niveau d'éducation, etc.
- Niveau et qualité des perceptions locales en matière de décentralisation et du rôle des collectivités locales, etc.
- Analyse des variations inter-communales

3.3 Capital naturel

- Potentialités et contraintes des ressources suivantes : Eaux (puits, forages, fleuves, lacs, etc.); terres cultivables ; zones de pâturages (d'après leur fréquentation saisonnières de la part des troupeaux de la commune); pistes de transhumance des troupeaux ; ressources ligneuses; ressources minérales ; ressources halieutiques
- Formes de contrôle du foncier : réglementations, accords/conventions entre groupes et sous-groupes sociaux; conflits au sujet du foncier : typologie des conflits liés au foncier ; mécanismes locaux de solution de conflits ; pouvoir de décision ; imposition de sanctions, etc.
- Analyse des variations inter-communales

3.4 Capital financier

- Structures bancaires locales; système de crédit; caisses d'épargne de crédits existantes ou en formation; Autres systèmes financiers
- Caractéristiques de la fiscalité communale
- Analyse des variations inter-communales

3.5 Capital social

- Types de liens de solidarités intra-communautaires (formes d'entraide, etc.); formes potentielles de solidarités inter-communales; formes et degré de vie associative dans la communes
- Situation de la femme dans la société traditionnelle
- Types et caractéristiques de rencontres interculturelles; rapports entre organisations associatives (particulièrement de jeunes)
- Formes de tensions et blocages sociologiques à prendre en compte; conflits
- Analyse des variations inter-communales

4. RESPONSABILITES :

- Méthodes d'approches participatives allégées conduites par un opérateur spécialisé. Participation active de la part de quelques élus (surtout des personnes faisant partie des commissions communales spécialisées).
- Opérateurs spécialisés (ex. pour études plus approfondies sur la fiscalité, les conflits fonciers, etc.)
- Participation active de la part de l'équipe de coordination du projet pour se familiariser avec la méthodologie (à utiliser sur un mode *'itératif'*) et pour s'introduire auprès des populations

5. DUREE :

- De 4 à 8 semaines (en fonction de l'expérience préalable des personnes qui conduisent l'analyse et des spécificités locales)

ANNEXE 3 :

QUELQUES EXEMPLES DE MESURES TECHNIQUES (gestion de l'eau, conservation des ressources des sols et mesures anti-érosives)

D'une manière générale, les mesures de lutte contre l'érosion hydrique consistent à : réduire l'impact des gouttes sur la surface du sol; empêcher la décomposition et la destruction des agrégats, augmenter le taux d'infiltration de l'eau dans le sol; et réduire la vitesse d'écoulement de l'eau ruisselant sur la surface. Dans le cas de l'érosion éolienne, l'effet du vent sur la surface dépend des caractéristiques et de l'état du sol dans la couche superficielle (l'érosion éolienne est particulièrement importante quand les vents soufflent sur des sols de structure sableuse ou sablo-limoneuse). Comme pour l'érosion hydrique, la couche la plus riche en éléments nutritifs est érodée, et cela provoque une diminution de la fertilité du sol.

Les principales pratiques anti-érosives sont les suivantes :

- **Fixation des sols dunaires** : ces mesures permettent de lutter des phénomènes d'érosion éolienne (généralement dans des zones ayant une pluviométrie annuelle inférieure à 500 mm). Deux méthodes sont généralement utilisées : (i) fixation mécanique (ex. par des claies en rachis de palmiers) et (ii) stabilisation biologique (par semis de crottes de chèvres, plantation d'espèces à croissance rapide, ex. *propospis*, *parkinsonia* et d'espèces locales (ex. *acacia*, *balanites*, *zizyphus*);

- **Demi-lunes** : creusement de demi-cercles (d'environ 2 m de rayon et 30 cm de profondeur) généralement sur un glacis, perpendiculairement à la pente et entouré d'une levée de terre également en demi-cercle. Le demi-cercle est cultivé et produit grâce aux eaux de ruissellement collectées et arrêtées par la "lunette" - il a été calculé qu'une demi-lune peut recevoir 2,5 fois la quantité d'eau qu'elle reçoit directement;
- **Epi** : construction de digues en pierres et en gabions, ancrées dans la berge et s'avancant dans le lit d'un cours d'eau (ses dimensions dépendent de la hauteur de la berge, de la largeur du lit et de la force du courant). Pour un épi de 20 m de long on estime 2 à 12 semaines de travail. La technique permet de protéger et de récupérer des terres de berge (pour des cultures) ;
- **Trous** : méthode traditionnelle, qui consiste à creuser dans des sols durs des trous d'environ 30 cm de diamètre et 15 cm de profondeur, d'y déposer les semences, d'y appliquer de la matière organique et de favoriser l'activité des termites pour entraîner la cassure du sol sous-jacent (cette méthode, qui ne nécessite pas un investissement excessif en travail, est appelée 'zai' au Burkina Faso et 'tassa' au Niger) ;
- **Micro-retenues** construites dans les versants d'un site argileux propice avec ou sans des canaux de collecte des eaux de ruissellement, et à l'écart des grands axes de ravinement (le creusement fournit la terre de déblai pour construire la digue de retenue qui est empierrée). Les micro-retenues qui peuvent garder l'eau pendant 4 à 6 mois, sont généralement utilisées pour l'abreuvement du bétail, mais aussi pour la construction de briques ou pour la petite irrigation;
- **Aménagement de bassins versants** : cela concerne un ensemble d'initiatives visant à protéger et à reconquérir des terres de glacis (par le biais de diguettes et de plantations) et à protéger les terres de bas-fonds contre l'érosion verticale et latérale (par le biais de digues de stabilisation et de digues filtrantes) ;
- **Diguettes en terre avec déversoirs en pierres** sont destinées soit à freiner l'eau de ruissellement pour l'obliger à s'infiltrer et à réalimenter la nappe d'eau exploitées par les puits soit à retenir la terre et permettre la régénération des herbes, buissons et arbustes. Les diguettes en pierre sont généralement tracées avec le niveau à eau. Souvent les diguettes sont stabilisées avec enherbement (ex. répiquage d'*andropogon*), encore que la divagation des animaux les rend difficiles, et la plantation d'arbres ;
- **Plantation de bandes antiérosives** sur des pentes, avec utilisation d'herbes ou d'arbustes avec racines profondes et fortes feuilles (utilisation éventuelle de la *vetiveria* à cause de ses caractéristiques - résistance au feu, au bétail, aux inondations et aux insectes.

ANNEXE 4 :

PRINCIPALES PRATIQUES ET TECHNIQUES DE GESTION DE LA FERTILITE DES SOLS

Les principales pratiques de gestion de la fertilité des sols que les PADL tenteront de disséminer sont les suivantes :

- La préparation de **fosses fumières** ou de **compostières** : une fosse fumière est alimentée régulièrement en fumier et débris végétaux et arrosée en saison sèche (le fumier est utilisé dès le début de la saison des pluies); une compostière est chargée avec des déchets ménagers comme aussi avec des pailles et des résidus de récolte avant la saison des pluies (les pluies permettent une fermentation pendant toute la saison sèche suivante, sans arrosage, d'un compost utilisable au début de la saison des pluies suivante);

- l'utilisation de **paillis** moins pour fournir des éléments nutritifs que pour protéger les sols contre l'érosion, limiter l'évaporation (et, par conséquent, retenir l'humidité), réduire le taux de décomposition de la matière organique, diminuer la température excessive des sols et diminuer l'envahissement des mauvaises herbes (l'humidité des sols constitue le facteur limitant principal dans les systèmes agraires des zones semi-arides et, partiellement, des zones plus humides);
- l'introduction et/ou la consolidation de formes '**d'association culturelle**' comportant l'inclusion de légumineuses dans des parcelles de céréales ou de **rotations culturelles**, comportant la culture successive de légumineuses après celle de céréales (les cultures légumineuses aident à fixer l'azote de l'atmosphère, tout en fournissant de la nourriture au bétail);
- le traitement des champs céréaliers avec des doses modérées d'**urée** et l'amendement des sols par l'apport de **phosphate brut** ou l'application localisée et/ou fractionnée d'**engrais minéraux**;
- la culture en **bandes alternées** (cultures et arbres); la plantation de **cordons végétaux** suivant les courbes de niveau; et le système de **billonage** ou le **sillonage en demi-panches** peut comporter plusieurs avantages potentiels (par exemple, économie d'énergie, facilité du désherbage, intégration de matière organique dans le billon, etc.);
- l'utilisation contrôlée de **feux saisonniers** [22];
- l'enfouissement des **résidus** des cultures, l'utilisation de sous-produits agricoles (le son de riz, les coques d'arachides, l'écume de sucrerie, etc.) et celle des eaux usées après lagunage);
- l'adoption de la **culture attelée** pour faciliter, entre autres, l'incorporation du fumier animal et des engrais chimiques;
- l'utilisation de **déchets ménagers** sur les champs de case;
- la transformation des jachères naturelles en **jachères pâturées**; et **l'amélioration des jachères et des soles fourragères** pour la reconstitution des aptitudes du sol (taux d'humus stable et structure du sol) – par le biais de la protection du feu, l'implantation d'arbres en fin de cycle ou l'utilisation de plantes fourragères dans les jachères;
- la **stabulation** des animaux sur des champs éloignés;
- **la gestion agro-biologique des sols** : il s'agit de systèmes cultureux fondés sur un semis direct dans un sol sous couverture végétale permanente (pour améliorer la fertilité des sols grâce à une augmentation de leur activités biologique, à une limitation des pertes et à un meilleur recyclage des éléments nutritifs) ;
- **l'agro-foresterie pour** intégrer arbres et arbustes dans les systèmes de production, pour la production de fourrage ou de bois et, surtout, pour tirer parti de leurs apports fertilisants et pour leurs effets microclimatiques. Les pratiques suivantes – par l'utilisation de la régénération naturelle assistée - ont donné des résultats satisfaisants :
 - des plantations agro-forestières d'*Acacia albida* et de *Adansonia digitata* en plein champs;
 - des haies brise-vent de *Azadirachta indica*, *Bauhinia rufescens*, *Ziziphus mauritiana* et *Acacia holocericca* sur les limites des champs;
 - des clôtures vives à base du bouturage d'*Euphorbia balsamifera* ou de *Commiphora africana*;
 - des plantations d'ombrage dans les concessions à base de *Azadirachta indica* et de *Prosopis juliflora*; des jardins de case à base de *Moringa oleifera* et *Adansonia digitata*;

En matière de fertilité des sols, les PADL devront ainsi appuyer des pratiques de *gestion intégrée des éléments nutritifs* qui combinent des méthodes organiques et minérales de fertilisation des sols avec des mesures

²² Surtout dans le contexte de pâturages (le feu permettant de détruire les mauvaises espèces et d'aider les jeunes pousses des espèces appréciées). Par contre, dans d'autres contextes, une pratique mal gérée du feu, peut détruire la micro-flore, favoriser une minéralisation brutale de la matière organique.

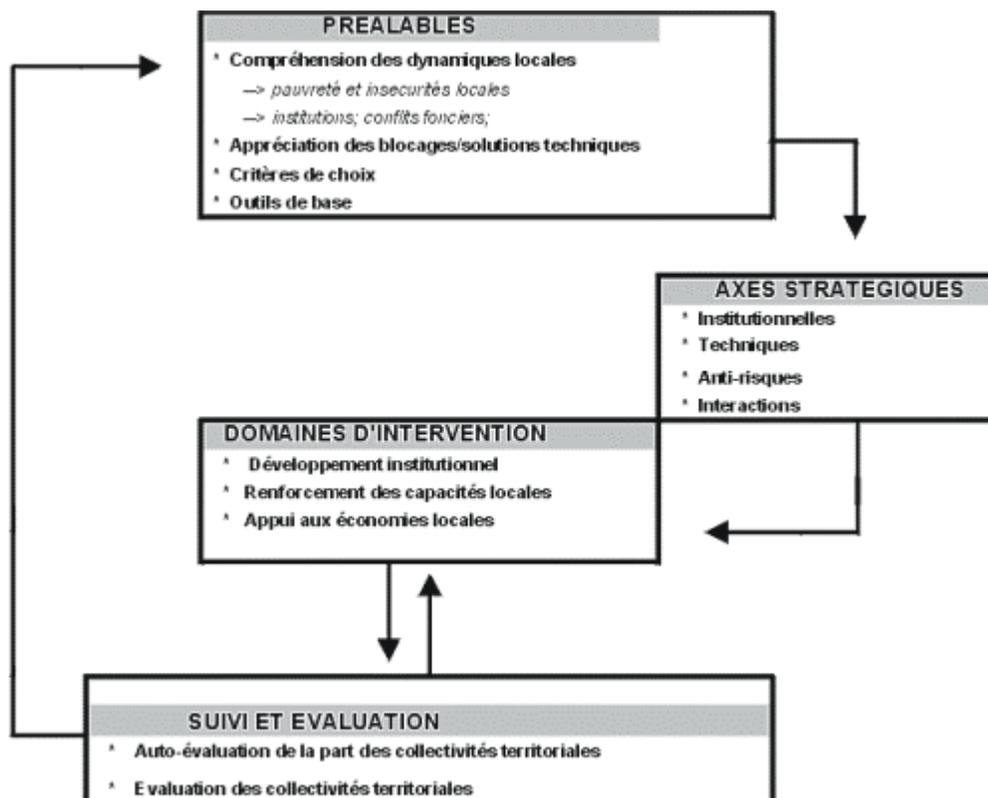
physiques et biologiques de conservation des sols et de l'eau, en fonction des caractéristiques propres de chaque site.

Cette méthode intégrée (*Integrated Plants Nutrition Management*, IPNM ou '*Système Intégré de Nutrition des Plantes*, SINP), est de plus en plus préconisée par les centres de recherche agronomique internationaux. Elle est fondée sur une utilisation maximale de la matière organique locale, l'exploitation optimale des matières non organiques et la réduction des pertes des éléments nutritifs des plantes. Son importance dérive de plusieurs constats :

- les sous-produits agricoles, qui déterminent en grande partie le maintien de la fertilité du sol, ne sont disponibles localement que de manière limitée;
- l'utilisation d'engrais chimiques - pourtant incontournable - est limitée par leur disponibilité, les coûts du transport, les capacités financières des producteurs, leurs prix relatifs par rapport aux prix des produits, la présence et/ou le dynamisme d'infrastructures commerciales, etc.;
- l'utilisation d'engrais chimiques seulement, sans l'utilisation de matériel organique, n'est pas durable;
- l'utilisation d'engrais chimiques dans les zones semi-arides ou peu humides comporte des risques importants pour les cultures ;
- à elles seules, les matières organiques, tout en contribuant à améliorer les propriétés physiques des sols, ne peuvent pas leur apporter les éléments dont ils ont besoin et ne suffisent pas à reconstituer pleinement les quantités d'éléments nutritifs prélevés lors des récoltes; d'où la nécessité de combiner matières organiques et non organiques, par le biais d'applications ayant des rôles complémentaires et synergiques (puisque les apports organiques impliquent des effets bénéfiques indépendamment de leurs contribution nutritionnelle);
- dans les zones semi-arides, la principale contrainte des sols est constituée par les carences en phosphore, alors que dans les zones plus humide c'est le manque d'azote. Dans certaines régions, l'utilisation de phosphate tiré de dépôts minéraux locaux peut pallier à ces carences; d'autre part, l'utilisation de plantes légumineuses peut aider la fixation symbiotique de l'azote et augmenter la fertilité des sols.

La combinaison de ces pratiques aura la capacité d'augmenter l'efficacité d'utilisation des engrais, réduit les risques d'acidification et fournit une source beaucoup plus équilibrée de substances nutritives.

ANNEXE 5



Le Diagramme ci-dessus présente le cycle de programmation des projets ADL, particulièrement dans le domaine de la gestion des ressources naturelles.

Les quatre piliers de l'ANALYSE DE LA SITUATION conduisent non seulement à une appréciation de la situation de référence, mais aussi à l'identification des DOMAINES D'INTERVENTION, en fonction des AXES STRATEGIQUES

Le système de SUIVI ET EVALUATION des activités, comportant à la fois des procédures d'auto-évaluation au niveau des collectivités territoriales et des mécanismes d'évaluation des collectivités territoriales elles-mêmes, permet une analyse itérative de LA COMPREHENSION DES DYNAMIQUES LOCALES et un processus continu d'identification des activités au sein des différents domaines d'intervention

APPENDICE 4

AUTO-EVALUATION DE L'ATELIER

(à partir d'un formulaire distribué aux participants)

Les participants ont considéré le présent atelier comme une réussite. Ils souhaitent que telles rencontres puissent avoir lieu de temps à autres.

La valeur ajoutée générée par cet atelier en terme de « choses utiles apprises » concerne principalement les points ci-après :

- Le degré d'évolution des projets d'éco-développement
- L'état d'avancement de la gestion des collectivités locales dans les différents pays représentés
- La continuité des idées au niveau du FENU grâce aux efforts de capitalisation en cours
- Les efforts de pérennisation des acquis du FENU
- L'utilité du régime foncier urbain et du plan foncier rural
- La découverte d'autres expériences de planification villageoise à Soglonouhoué (Aplahoué) en lien avec la gestion durable des ressources naturelles
- La nécessité de mise en réseau des chefs de projets et chargés de programme FENU et les personnes ressources.

Les participants ont, par ailleurs, apprécié la qualité pédagogique et l'organisation matérielle de l'atelier. Chaque paramètre a été analysé de façon indépendante dans le tableau ci-après :

Paramètre	Score %		
	<i>Très Satisfaisant</i>	<i>Satisfaisant</i>	<i>Non Satisfaisant</i>
Intérêt des thèmes	75	20	5
Qualité des documents	70	30	0
Qualité des échanges	70	10	20
Qualité de l'animation	20	60	20
Prestation des personnes ressources invitées :			
- <i>Aspect juridique du foncier</i>	70	30	0
- <i>Visite de terrain</i>	60	30	10
- <i>Programme de Développement municipal</i>	20	60	20
Nombre de thèmes techniques	60	30	ND
Attentes des participants (*)	70	10	20
Organisation matérielle de l'avenir	10	80	10

ND = Non donné

(*) Les trois principales attentes des participants (exprimées au début de l'Atelier) étaient les suivantes : connaissance des concepts de base de la politique du FENU; échanges sur les expériences entre les projets; et approfondissement des lignes directrices pour la programmation future.

APPENDICE 5 : LISTE DES PARTICIPANTS

BENIN : 6 participants

- M. Louis Blaise Tchabi, Chargé de programme, FENU
- M. Euloge Vidégla, Coordonnateur PADEL (Atacora, Tanguiéta)
- M. Aliou Salifou, Coordonnateur PADEL (Nikki)
- M. Jean Jacob Sahou, Chargé de programme PNUD
- M. Agbodji Houensou, Chargé de Programme FENU
- M. Tougué Alpha Mamadou Baldé, VNU, PADEL (Nikki)

BURKINA FASO : 3 participants

- M. Robert Da, Chargé de programme, FENU
- M. Traoré Soungalo, coordonnateur du PSB (Djibo)
- M. Alexis Komboudry, coordonnateur du PAPNA (Boulsa)

GUINEE : 2 participants

- M. Hernandez Carlos Barry, Chargé de programme, FENU
- M. Ahmed Tidiane Baldé, Coordonnateur du Projet Dalaba

MALI : 5 participants :

- Mme Sy Maïmouna Bâ, Chargée de Programme FENU Bamako
- M. Manuel Tonnar, Chargé de Programme Adjoint (JPO) FENU Bamako
- M. Hamidou Ongoïba, Chef de Projet PACR-Tombouctou
- M. Yahaya Maguiraga, Chef de Projet PACR-Mopti
- M. Abdoulaye Guindo, Sociologue, PAGTV-SG Bankass

MAURITANIE : 2 participants

- M. Fodié Amadou Diagana, Chargé de programme FENU
- M. Adama Sy, Coordonnateur du Projet d'Assaba

NIGER : 4 participants :

- Mme Solange Degbey, Chargée de Programme FENU.
- M. Laouan Magagi, Coordonnateur PADL, antenne de Nguigmi
- M. Abdou Soumaila, Coordonnateur PADL, antenne de Mayahi

SENEGAL : 2 participants

- M. Boubacar Fall, Chargé de programme;
- M. Mactar Fall, Coordonnateur du FDL de Kédougou

MADAGASCAR : 2 participants

- Mme Andrianarivony Sahondra, Chargée de Programme.
- M. Rasolofoarimanana René, Coordinateur National du projet PDRAB

TOGO

- M. Zyto Gbofu, Chargé de programme, FENU

FENU Siège de New York : 3 participants

- Mme Kristin Wambold-Liebling (Unité Gouvernance, Chargée de pays)
- M. Roger Shotton (Unité Gouvernance, Conseiller technique principal)
- M. Angelo Bonfiglioli (Unité Gouvernance, Conseiller technique principal)

- M. Albéric Kacou (Secrétaire Exécutif Adjoint et directeur des Opérations)
- M. Normand Lauzon (Secrétaire Exécutif)

PERSONNES RESSOURCES :

- M. Simon-Narcise Tomety (facilitateur)
- M. Bernard Michel (consultant indépendant)
- M. Hubert Ouédraogo, Juriste, Université de Ouagadougou
- M. François Yatta, PDM, Cotonou
- M. Fahondo, GRAIB, Aplahoué (Bénin)

APPENDICE 6**LISTE DES DOCUMENTS MIS A LA DISPOSITION DES PARTICIPANTS****GUINEE**

Eco-Développement Participatif et Gestion des Ressources Naturelles Proposition d'un Dossier Technique pour les Activités d'Amélioration des Tapades dans les CRD de
Eco-Développement Participatif et Gestion des Ressources Naturelles Recueil de Fiches Techniques
Guide sur Cycle d'Elaboration d'une Convention Foncière pour les Organisations Paysannes (OP) Partenaires
Atelier sur le Développement Local et Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles Ouverture des Offres - Proposition de Programme
Genre et Développement - Guide d'Analyse de Faisabilité
Modèle de Convention - Contrat de Budget Indicatif Commune - Contrat de Subvention - Contrat de Travail
Document de Base pour la Formation en Gestion Comptable et sur le Rôle et la responsabilité des Elus. A l'Intention des Equipes d'Animation et des Groupements Partenaires

MALI

Manuel de Procédures Applicables aux Collectivités Territoriales pour les Marchés Publics d'un Montant Inférieur à 10 millions de francs CFA
Guide Méthodologique de Programmation du Développement Communal
Evaluation Thématique Genre/Réduction de la Pauvreté du Projet FENU au Mali. Aménagement et Gestion des Terroirs Villageois de Seno-Gondo
Développement Local et Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles Communication du PAGTV-SG

BENIN

PADEL - ATACORA
Thème : Développement Local/Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles
Dynamique Locale de Développement des villages de : Kouba, Tantega, Firioun, Natagata, N'Dahonta
Pour le Déclenchement du Processus d'Auto Promotion dans le village de Pouri-Pouniati - Rapport de Diagnostique Participatif
Programme de Développement Villageois de Kouba – Firioun-Pouri-Pouniari-Nanagade
Programme de Développement Communal de Tantega
Eude Socio-Economique et Financière – Ville de Tanguiéta
Diagnostique Participatif – Enseignements Méthodologiques
Expériences de l'Equipe du Projet et des Communautés de l'Atacora Ouest
Connaissances et Analyse des Terroirs Villageois de Kouba et de Tokibi
PADEL NIKKI
Suivi des Conventions e Développement
Guide des Comités de Développement
Guide des Comités de Développement (3 langues locales)
3 (trois) Types de Contrat de Service
Organisation et Fonctionnement des Structures Locales mises en place par PADEL-NIKKI
Dossier d'Appel d'Offre
Rapport de Diagnostique Participatif dans le Village de Bougnakou
Convention de Partenariat
Convention de Développement (Village de Takou)
Convention de Développement (Langue Locale)

MADAGASCAR

Commune d'Andranofasika

Présentation de la Commune - Problématique de Développement - Programme de Développement
Village d'Ambrorondolo Portrait-Schema d'Aménagement – Programme de Développement pour les Années 2000-2002
Torolalana Momba NY Fikojana SY Fiarovana NY - Trano Fianarana
Fonds d'Appui Local (FADEL) - Manuel de Procédures

BURKINA FASO

Protocole de Collaboration
Atelier d'Elaboration du Cadre Logique du Projet BKF/97/C01 - BKF/97/005
Rapport de Capitalisation des Expériences du Projet PAPANAM Boulsa Burkina Faso

NIGER

Prévention et Lutte contre les Feux de Brousse
Pourquoi et Comment Produire les Plants ?
La Vaccination et la Péripneumonie Contagieuse Bovine
Comment Améliorer l'Alimentation de mon Bétail en Période de Soudure
Comment vais-je faire pour que mes Chamelles donnent beaucoup de Lait
Comment vais-je faire pour que mes Vaches donnent beaucoup de Lait.
Comment Améliorer l'Alimentation de mon Bétail en Période de Soudure
Comment vais-je faire pour Economiser le Bois de Feu
Contribution à l'Atelier de Cotonou
Synthèse Contribution à l'Atelier de Cotonou
Projet de Code de Financement FAL
Projet de Réglementation des Pré-Communes
Projet de Statuts des Pré-Communes
Processus d'Election des Conseillers Pré-Communaux

MAURITANIE

DIAGNOSTIQUE
Etude Diagnostique des Terroirs de Mékanet par la MARP
Etude du Milieu : Résultats de la MEGEVE
La Forme du Barrage de Bougadou
Consultations pour une Etude sur la Typologie Post.....de la Wilaya de l'Assala, et Perspectives de Développement de l'Elevage dans la forme d'intervention du Programme Assala - Communes, Terroirs d'Intervention
PLANIFICATION / PROGRAMMATION
Programme de Développement du Terroirs de Boundeid
Programme de Développement du Terroirs de Broula
Plan de Développement Local de la Ville de Kiffa
DOCUMENTS D'EVALUATION
Stratégie Femme et Développement dans les Terroirs du Programme Assala
Troisième Rapport : Suivi-Evaluation d'Impact du Programme Assala
Enquête Socio-Démographique et Agricole auprès des Ménages
Banques de Données du Programme Assala
FORMATION (en Arabe)
Aménagement des Bassins Versants
Homme, Femmes et Terroirs
CONVENTIONS / CONTRATS
Modèle I - Convention d'Opération
Contrat Budgets Indicatif Commune
Contrat de Subventions FAMEK
DOCUMENTS GENERAUX
Dossier de Presse
Atelier sur l'Interaction entre le Développement Communal et le Développement

Communautaire dans la Stratégie du Programme Assaba : Moyens, Méthodes, Perspectives d'Intégration
P. A. : Atelier sur l'EDP : Ref. 27-29/08/97
P. A.
Assaba Programme
Hommes, Femmes et Terroirs

NEW YORK

Sociétés Pastorales à la Croisée des Chemins
Etat des Lieux (Afrique de l'Ouest). Version intégrale
Eco-Development and Irrigation in the Northern Provinces of Laos and Nam Tan Sustainable Watershed Management Project