



Royal Tropical Institute

**Le rôle des instances locales de gouvernance
dans la gestion des ressources naturelles au
Mali, au Burkina Faso et au Niger**

Thea Hilhorst

**KIT Working Papers Series
WPS.G1**

KIT Working Papers

La série Working Papers du KIT couvre des sujets d'actualité sur le développement international. Le but de cette série est de partager les résultats de la recherche-action du KIT sous sa forme préliminaire avec les praticiens du développement, les chercheurs et les décideurs afin de stimuler la discussion et les contributions avant la publication finale des travaux. Nous nous réjouissons de vos réactions et commentaires.

Copyright

Ces travaux sont sous licence de Creative Commons License 3.0 (Attribution-Non commercial-No Derivative Works 3.0 Unported).

© Royal Tropical Institute 2008

Citation exacte

Toute citation de cet article devra être énoncée de la manière suivante :

Hilhorst T. (2008) *Le rôle des instances locales de gouvernance dans la gestion des ressources naturelles au Mali, au Burkina Faso et au Niger*. KIT Working Papers Series G1. Amsterdam: KIT

Pour contacter l'auteur

Thea Hilhorst t.hilhorst@kit.nl

Téléchargement

Il est possible de télécharger ce document à partir de www.kit.nl/workingpapers



Royal Tropical Institute
KIT Development Policy & Practice

À propos de la section Politiques et pratiques de développement du KIT

Politiques et pratiques de développement du KIT est le principal département de l'Institut Royal des Tropiques en matière de développement international. Son but est de contribuer à réduire la pauvreté et l'inégalité dans le monde et de promouvoir le développement durable. Nous réalisons des recherches et proposons des services consultatifs et des formations sur une grande variété de questions liées au développement, y compris la santé, l'éducation, le développement social et l'équité, ainsi que le développement économique durable.

Site internet : www.kit.nl/development

Publications associées

Hilhorst, T. (2008) *En quoi les collectivités territoriales rurales peuvent-elles contribuer au développement du secteur privé ?* KIT Working Papers Series G2. Amsterdam: KIT www.kit.nl/workingpapers/wpsG2

Pour consulter d'autres publications du KIT : www.kit.nl/publications

Préface

Ce *working paper* se base sur un chapitre de l'ouvrage intitulé « *New Perspectives on Natural Resource Management in the Sahel* » (Simon Bolwig, Kjeld Rasmussen et Malene Kauffmann Hansenn –eds 2008), un rapport technique présenté à l'Agence danoise de coopération internationale (DANIDA). Par l'intermédiaire du DANIDA, le Danemark a établi une longue tradition d'aide aux pays du Sahel, à commencer par des contributions considérables au Bureau soudano-sahélien des Nations-Unies (UNSO) sous l'égide du PNUD durant les années quatre-vingt et le début des années quatre-vingt-dix. Depuis lors, il a surtout apporté un soutien bilatéral au Burkina Faso, au Niger, et par la suite au Mali.

La collecte des expériences en matière d'activités de développement et de recherche au Sahel est déjà entreprise dans le cadre d'examens périodiques et ciblés visant à mettre à jour les programmes d'aide au développement du Danemark dans la région. Pour contribuer mieux à ce processus d'apprentissage et de réflexion, DANIDA a demandé à l'Université de Copenhague de réaliser une étude visant à fournir un tour d'horizon des enseignements tirés des activités danoises (et, dans une certaine mesure, internationales) en matière de gestion des ressources naturelles au Sahel, en mettant l'accent sur le Niger, le Burkina Faso et le Mali. Les objectifs de l'étude étaient les suivants :

- i) identifier les expériences opérationnelles les plus importantes acquises au bout de vingt années d'aide danoise à la gestion des ressources naturelles au Sahel ;
- ii) extraire les tendances récentes des résultats des recherches, en isolant les principaux problèmes rencontrés et les moteurs clés, liés à la gestion des ressources naturelles et qui sont pertinents pour l'aide au développement.

L'étude a été coordonnée par le Département de Géographie et de Géologie de l'Université de Copenhague. Les sous-études des systèmes pastoraux et des instances locales de gouvernance ont bénéficié, respectivement, des contributions de l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) à Édimbourg et de l'Institut royal des tropiques (KIT) à Amsterdam.

Acronymes

COFOCOM	Commission foncière communale (Niger)
CT	Collectivité territoriale
CVD	Commission villageoise de développement (Burkina Faso)
CVGT	Commission villageoise de gestion de terroir (Burkina Faso)
DANIDA	Agence danoise de coopération internationale
DSRP	Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté
GRN	Gestion des ressources naturelles
LOA	Loi d'orientation agricole (Mali)
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
PTF	Partenaires techniques et financiers
RAF	Réforme agraire et foncière (Burkina Faso)

Table des matières

1 Introduction.....	1
2 Gouvernance en fonction du type de ressources naturelles.....	2
2.1 Institutions régissant les terres arables.....	2
2.2 Institutions chargées d'administrer les « commons ».....	3
2.3 Implications en matière de politiques.....	5
3 Instances locales actuellement chargées de l'accès aux ressources naturelles et de leur gestion.....	7
3.1 Autorités coutumières.....	7
3.2 Les commissions foncières.....	8
3.2.1 Les Commissions villageoises de gestion de terroir (CVGT) au Burkina Faso.....	9
3.2.2 Les commissions foncières communales (COFOCOM) au Niger.....	10
3.3 Les conventions locales.....	10
3.4 Implications en matière de politiques.....	11
4 Décentralisation démocratique.....	13
4.1 Émergence des collectivités territoriales.....	13
4.2 La gestion des ressources naturelles et les collectivités territoriales.....	16
4.3 Collectivités territoriales et délégation.....	17
4.4 Prévention et gestion des conflits.....	17
4.5 Pratiques de gestion non durables.....	18
4.6 Le potentiel de la décentralisation.....	19
4.7 Implications en matière de politiques.....	20
5 Quel rôle les PTF peuvent-elles jouer dans le renforcement des institutions locales de gouvernance?.....	22
Annexe 1 - Tour d'horizon des recherches sur la GRN.....	25
Bibliographie.....	27

Tableau

Tableau 1 – Comparaison des paysages administratifs

1 Introduction

Dans les pays sahéliens du Mali, du Burkina Faso et du Niger, la majorité des pauvres vivent dans les zones rurales. Les *livelihoods* ruraux sont basés sur l'exploitation des ressources naturelles. La subsistance et les revenus proviennent dans une large mesure d'agriculture pluviale, d'élevage extensif, de la pêche, de la cueillette de fruits, le ramassage de bois etc.. Ces activités peuvent être complétées par des revenus générés par une migration circulaire et par des remises de fonds de l'étranger.

Une utilisation plus productive des ressources naturelles contribue à l'amélioration de la sécurité alimentaire et augmente les revenus chez les pauvres des milieux ruraux du Sahel. L'Agence danoise de coopération internationale (DANIDA) a commandité une étude sur les expériences tirées de la recherche et des interventions au Sahel en matière de gestion des ressources naturelles renouvelables – terres, eau, forêts et biodiversité – à des fins de sécurité alimentaire et de génération de revenus. Le but de l'étude était d'identifier les tendances et les changements liés à la gestion des ressources naturelles (GRN)¹, et les implications possibles pour les politiques d'aide au développement.

L'axe de cette sous-étude porte sur les instances locales de gouvernance par rapport aux droits aux ressources naturelles (renouvelables), à leur utilisation et à la prise de décision en matière de gestion au Mali, au Burkina Faso et au Niger. Dans ce working paper, par instances locales, on entend les structures au niveau des communautés ou des collectivités territoriales. L'étude explore la gamme d'instances locales de gouvernance existantes par type de ressources, leur fonctionnalité et les tendances. Une attention particulière sera accordée à l'influence des institutions coutumières, des interventions de projet et de la décentralisation démocratique : dans les trois pays, les collectivités territoriales rurales ont été mises en place à l'issue d'élections directes (Mali, 1999 ; Niger, 2004 ; Burkina Faso, 2006). Le working paper se termine par une brève discussion sur la question de savoir comment les Partenaires techniques et financiers peuvent aider les instances locales de gouvernance en matière de GRN. Un tour d'horizon des recherches sur cette thématique est présenté en annexe 1.

¹ La gestion des ressources naturelles est définie comme « l'utilisation durable des ressources naturelles telles que la terre, l'eau, l'air, les minerais, les forêts, les pêches ainsi que la faune et la flore sauvages (biodiversité) ».

2 Gouvernance en fonction du type de ressources naturelles

2.1 Institutions régissant les terres arables

En général, le contrôle de l'accès aux terres arables est entre les mains des descendants de ceux ayant été les premiers à cultiver les terres dans le village, représentés par le chef de cette lignée (de sexe masculin). Ce chef peut accorder à des tiers des droits d'accès « temporaires » aux terres (droits secondaires). Les pastoralists ont généralement un interlocuteur dans la communauté qui les aide à obtenir des droits secondaires d'accès aux pâturages et aux résidus de la récolte ainsi que des droits de passage. Les épouses et les enfants célibataires (garçons et filles) reçoivent des terres à cultiver par le biais de leur époux, de leur belle-mère ou de leurs parents (il s'agit là encore de droits secondaires).

L'administration des terres arables, p. ex. les questions liées à la gestion de la fertilité du sol, les cultures à planter, le contrôle de l'érosion, etc. est en principe décidée par la personne qui travaille la terre. Ceux qui ont des droits secondaires se heurtent à certaines restrictions, p. ex. des mesures de protection des essences d'arbres précieuses (karité, néré, baobab), dont le produit peut seulement être récolté par les « propriétaires » des terres. En outre, ils n'ont pas le droit de planter des arbres ou de réaliser d'autres investissements qui pourraient être interprétés comme une stratégie pour acquérir les terres de façon « permanente ». De même, les investissements en vue d'améliorer la fertilité du sol (p. ex. l'application d'engrais et fumure organique) peuvent s'avérer risqués car les terres désormais fertiles peuvent être brusquement reprises par le propriétaire en échange d'une nouvelle parcelle de piètre qualité. Les titulaires de droits secondaires risquent davantage de perdre leur accès aux terres lorsque les pressions foncières augmentent. Ils doivent alors dépendre des marchés (informels) pour trouver un terrain à louer, à acheter ou à exploiter en métayage.

La présence des arbres dans les champs sont une caractéristique du paysage du Sahel. Les arbres protègent le sol de l'érosion par le vent et l'eau, améliorent la biodiversité, servent à nourrir le bétail pendant la saison sèche et apportent une source importante de revenu aux femmes (noix de karité, par exemple). Des recherches menées au Burkina Faso, au Niger et au Nord du Nigeria ont montré que certaines régions densément peuplées sont devenues plus vertes. Les changements sont principalement le résultat cumulé des décisions prises par des ménages agricoles d'investir dans la conservation du sol et de l'eau (souvent avec l'aide de projets), d'intensifier les systèmes de gestion du bétail, de protéger et de planter des arbres dans les champs. La dégradation et la crise alimentaire était à l'origine de ce changement. La présence réduite sur le terrain de services forestiers durant les années quatre-vingt-dix a également influencé la volonté des agriculteurs de protéger les arbres et de laisser des terres en jachère (Mortimore & Turner, 2005 ; Reij *et al.*, 2005).

On constate que l'intérêt envers la « formalisation » de l'accès aux terres et des transactions foncières augmente au Sahel, notamment dans les zones où les pressions foncières augmentent. Les marchés fonciers informels se propagent, pilotés par une classe moyenne urbaine, la diaspora et les prétendus « nouveaux acteurs » ou les investisseurs (agrobusiness) qui essaient souvent par la suite de légaliser ou d'officialiser les terres ainsi acquises. Ce point est particulièrement important dans les zones périurbaines

(qui peuvent s'étaler sur un rayon de 50 km)², le long des routes principales et dans les zones à potentiel élevé. Les marchés fonciers informels sont souvent désordonnés et laissent un rôle de premier plan à des « intermédiaires », les ventes multiples de la même parcelle ne sont pas rares et les membres d'une même famille se sentent souvent escroqués. Les différends ont parfois une dimension générationnelle lorsque les aînés décident de vendre des terres sans consulter les générations plus jeunes ou, au contraire, lorsque quelqu'un vend des terres familiales sans demander la permission des « gardiens ».

Les réactions, en termes de politiques générales, tendent à promouvoir l'immatriculation décentralisée et la formalisation des transactions, par exemple avec le *plan foncier rural* (en Côte d'Ivoire, au Bénin et au Burkina Faso (Ouedraogo, 2005), et les commissions foncières proposées au Mali et déjà en place au Niger (voir la section suivante). En ce qui concerne les terres arables, le métayage et l'affermage ne sont pas encore très répandus, à l'exception des périmètres d'irrigation comme ceux de l'Office du Niger au Mali. Là, les agriculteurs louent des terres à l'agence chargée d'administrer l'Office du Niger et sous-louent des terres aux femmes et aux jeunes gens du ménage durant la saison sèche pour y cultiver des légumes.³ Il existe aussi un « marché de terre informel » dans l'office du Niger.

2.2 Institutions chargées d'administrer les « commons »

Dans la zone climatique du Soudan, forêts, pâturages et jachères constituent en réalité un même écosystème dont la disponibilité des ressources change au fil des saisons. Elle est utilisée par de multiples groupes d'usagers pour l'élevage, la coupe de bois, la cueillette, la chasse, l'apiculture, etc. Ces différents groupes peuvent avoir des intérêts conflictuels. En raison des pressions foncières croissantes, les périodes de jachère diminuent, ce qui réduit la superficie occupée par les terres sylvopastorales. Dans le nord du Sahel, au Niger, la conversion des pâturages naturels en champs agricoles est formellement interdite dans les zones recevant moins de 300 mm de précipitations par an. Ces terres sont particulièrement adaptées comme pâturages, les zones les plus sèches offrant les pâturages les plus riches. Toutefois, l'application n'est pas toujours rigoureuse et il arrive que les terres les plus humides (marais ou *wetlands*) soient mises en valeur, ce qui compromet la pérennité des systèmes pastoraux.

Les éleveurs ont besoin d'un accès sûr aux pâturages, à l'eau et aux couloirs à bétail. L'accès à l'eau est fondamental, notamment à la fin de la saison sèche. Le contrôle exercé sur l'utilisation des pâturages peut être entre les mains de la lignée qui a creusé le puits ou réservé aux autorités coutumières (p. ex. le *djowro* au Mali). Les zones humides jouent un rôle déterminant dans ces systèmes, tout en offrant des possibilités pour l'agriculture de saison sèche. La conversion des zones humides (marais) est une pomme de discorde et elle a parfois été invoquée pour repousser les éleveurs de certaines zones (dans le nord du Burkina par exemple).

Depuis l'époque coloniale, l'administration centrale a cherché à contrôler l'accès et l'utilisation des terres forestières, lesquelles ont été déclarées terres domaniales. Certaines forêts ont même été classées et donc (en principe) protégées. Il existe aussi quelques parcs naturels. Dans les trois pays, il existe des services forestiers qui sont indépendants des autres départements ou ministères impliqués dans le développement rural. Une tentative au Mali, par exemple, visant à fusionner le ministère des Eaux et Forêts avec les ministères

² Les producteurs de coton tendent à investir dans la construction de maisons en ville (en plus de l'achat de bétail et de matériels agricoles comme des cotonneries ou des camions).

³ La bonne gestion de la fertilité du sol (avec l'application de la fumure organique) est parfois une condition du bail.

en charge de l'Agriculture et de l'Élevage à la fin des années quatre-vingt-dix a échoué (Hilhorst & Coulibaly, 1998). Le personnel est en uniforme et reçoit une formation dans des écoles spécialisées et jusqu'à récemment il était armé⁴. Les relations entre les agents forestiers et les communautés locales peuvent être très tendues⁵ ; il existe des controverses, notamment à propos des feux de brousse et de la collecte de bois de feu et de bois d'œuvre, et le statut des arbres dans les champs. De toute évidence, si les actions de l'administration centrale sont ambiguës et manquent de transparence, il deviendra plus difficile pour les instances locales de gouvernance de travailler en faveur d'une utilisation durable des ressources, d'œuvrer à la prévention des conflits et au développement économique local.

Les politiques forestières adoptées au Niger (1992) et au Mali (1996) ont dans les deux cas été baptisées Stratégie énergie domestique mais la politique du Mali est différente. L'objectif de la politique était de transférer les responsabilités de la gestion des forêts aux communautés rurales par le biais de l'établissement de marchés ruraux de bois de feu, la démarcation de forêts villageoises et enfin l'élaboration de plans de gestion. Au Niger, 300 forêts/marchés villageois ont vu le jour (pour le bois de feu et la gomme arabique) et au Mali, 400, pour le bois de feu et le bois d'œuvre. Une partie des taxes générées par l'utilisation des ressources revient désormais à la communauté soit par un prélèvement à la source (Niger) soit par un reversement ultérieur du gouvernement (Mali). La pérennité de la gestion des ressources naturelles a été jugée suffisante au Niger et décevante au Mali.

La politique a permis aux instances locales de gouvernance (au niveau du village) de reconquérir une certaine légitimité et de s'emparer d'une plus grosse part des bénéfices qu'auparavant. Dans les deux pays, les collectivités territoriales cherchent à s'impliquer et devront le faire. Enfin, au Mali, les collectivités territoriales cherchent à toucher leur part des taxes du ministère des Forêts mais elles se heurtent à des obstacles considérables, tels que le non étiquetage du bois de feu, qui fait que l'origine de celui-ci est impossible à dépister (Bertrand *et al.*, 2006a ; Bertrand *et al.*, 2006b).

La mobilité du troupeau et l'accès sécurisé aux ressources stratégiques, comme l'eau et les pâturages de saison sèche, revêtent une importance vitale pour les systèmes de production pastoraux. Toutefois, les gouvernements ont essayé de mettre un terme aux déplacements et de promouvoir la sédentarisation, mais sans succès. Au cours de la décennie écoulée, on a observé un recadrage prometteur par plusieurs gouvernements en faveur de la reconnaissance et la réglementation de l'accès et des droits d'occupation des ressources pastorales – Niger (1993), Mali (2001) et Burkina Faso (2002). Bien que les approches adoptées par les législateurs varient considérablement d'un pays à l'autre, cette législation pastorale reconnaît que la mobilité est une stratégie vitale pour la gestion des ressources pastorales. Afin de préserver ou de permettre la mobilité, la législation pastorale cherche à protéger les pâturages et les couloirs à bétail de l'empiètement agricole et elle s'efforce de sécuriser l'accès des éleveurs aux ressources saisonnières stratégiques.

Toutefois, certains problèmes subsistent. D'abord, la législation pastorale est rarement appliquée. Ainsi par exemple, la Charte pastorale du Mali n'a toujours pas de décrets d'application. Deuxièmement, bien que des lois reconnaissent désormais le pastoralisme comme une forme légitime de mise en valeur des terres (condition *sine qua non* de la protection des droits fonciers), le concept

⁴ Au Mali, les agents forestiers ont abandonné l'uniforme dans les années quatre-vingt-dix (suite à de violentes confrontations avec la population locale). Toutefois, en 2006, il a été ordonné au personnel de reprendre l'uniforme.

⁵ Au Mali, suite à l'effondrement du système unipartite en 1991, des troubles violents survinrent contre les agents forestiers et certains d'entre eux furent tués.

de mise en valeur pastorale demeure mal défini et, généralement, il implique des investissements dans les infrastructures (puits, clôtures, etc.). Les lois peuvent même être invoquées pour privatiser les ressources. Les acteurs locaux sont mal informés de ces lois et des droits et responsabilités qu'elles impliquent. En outre, dans la plupart des pays, les pâturages sont affectés par de nombreuses lois, souvent mal coordonnées, et gérées par toute une gamme d'institutions différentes. Les lois sur les terres, l'eau, les forêts et la décentralisation peuvent toutes avoir aussi des répercussions sur la gestion des parcours en fonction de leur interprétation (Cotula (ed.), 2007 ; Hesse & Thébaud, 2006).

Les implications pour les populations locales de la façon dont évoluent les règles, règlements et droits d'accès et de gestion des ressources naturelles au Sahel dépend dans quelle mesure la légitimité des instances locales de gouvernance est reconnue et intégrée dans une politique officielle. L'interaction entre ces systèmes informels et formels est influencée par les changements apportés à la législation et par la capacité et la volonté de faire appliquer des lois sur différentes questions telles que la politique foncière, la législation pastorale, les codes de l'eau et la réglementation de l'aménagement des sols et du zonage, ainsi que la gestion des forêts.

Les tendances qui affectent la gestion des ressources naturelles sont celles qui changent les droits ou augmentent la pression sur les ressources disponibles, comme la demande croissante en terres arables en raison de la croissance démographique, les nouvelles opportunités économiques (les biocarburants, les projets d'irrigation), la conversion des terres agricoles en parcelles résidentielles, et la spéculation foncière. En outre, des politiques visant à moderniser l'agriculture, promouvoir la croissance économique et générer des emplois dans les zones rurales sont en cours. Un enjeu qui se présente réside dans la question de savoir si l'accès aux ressources naturelles rares devrait être dirigé, par le biais des marchés fonciers, sur des groupes considérés comme les utilisateurs les plus efficaces (l'image des sociétés agroalimentaires nationales et étrangères, autres investisseurs) mais qui exigeront un accès exclusif aux terres (concessions, baux à long terme, voire titres de propriété). Les droits d'accès et de contrôle des populations locales sur les « commons » risquent particulièrement d'être perturbés et réassignés (voir Alden Wiley, 2006).

2.3 Implications en matière de politiques

La productivité des ressources naturelles au Sahel varie entre les régions, les saisons et les années, essentiellement en réponse aux fluctuations pluviométriques. Cela exige des systèmes de gestion adaptatifs. En outre, ces ressources servent à plusieurs groupes qui peuvent avoir des intérêts concurrents. Les pressions sur les ressources naturelles augmentent vite. L'accès et la gestion de ces ressources naturelles et les institutions formelles et informelles ainsi que les règles qui les gouvernent sont de plus en plus contestés. Les marchés fonciers informels augmentent, souvent aux dépens des terres collectives (« *commons* »).

Les instances locales de gouvernance coutumières ou informelles continuent de jouer un rôle important dans la gestion des ressources naturelles. Le maintien et le renforcement des capacités locales de dialogue et de négociation dans ce domaine sont indispensables pour la pérennité des pratiques d'utilisation des ressources, les *livelihoods* ruraux et la paix locale. Toutefois, au cours des décennies écoulées, l'ingérence de l'administration centrale a miné la pérennité de ces systèmes de gestion de l'utilisation des ressources, allant jusqu'à engendrer l'apparition de systèmes à accès ouvert (« *open access* ») et des conflits. C'est le cas tout particulièrement dans les régions dotées de

ressources précieuses. Dans les régions reculées ayant une piètre base de ressources, la présence des autorités formelles est plus limitée, ce qui augmente la marge de manœuvre locale pour la prise de décisions. Ailleurs, des conflits entre les pouvoirs publics et les communautés à propos de la gestion des ressources naturelles surviennent, principalement au sujet des droits de coupe du bois de feu, des droits de chasse et d'accès aux zones humides (*wetlands*). En outre, des interventions, telles que la création de ranches et la classification des forêts, ont bloqué l'accès à des ressources vitales, minant les économies ruraux, alors que les investissements dans les points d'eau pastoraux ont fragilisé les institutions locales.

De nouveaux acteurs font leur apparition, comme la classe moyenne urbaine, des entreprises privées locales et étrangères et d'autres investisseurs. Certains sont impliqués dans la corruption des institutions locales, d'autres les fragilisent encore davantage en passant outre les décisions locales et en demandant l'appui direct de l'administration centrale. Sachant que les ressources font l'objet d'une concurrence croissante, la sécurisation des droits aux ressources des populations rurales et la protection des droits d'accès secondaires pour préserver les *livelihoods* revêtent un caractère urgent. Les « commons » sont les plus vulnérables. La protection juridique des régimes fonciers locaux est indispensable mais elle nécessite des efforts pour adapter la législation et les pratiques de l'administration foncière aux réalités locales. Ceci est également préconisé dans les récents documents de politique de la Banque mondiale et de la Commission européenne (EU Task Force on Land Tenure⁶, 2004 ; Banque mondiale, 2003). Les expériences liées à l'élaboration d'une législation pastorale dans la région et le Code rural du Niger démontrent que c'est faisable. La mise en œuvre d'une nouvelle législation et de pratiques aussi prometteuses concernant les terres collectives mérite de recevoir un soutien inconditionnel.

⁶ Groupe d'étude de l'UE sur les questions foncières

3 Instances locales actuellement chargées de l'accès aux ressources naturelles et de leur gestion

Les instances locales sont impliquées dans la définition de l'accès et la gestion des ressources naturelles et sont chargées de sanctionner les fraudeurs. Les principaux aspects de la gouvernance sont la qualité des processus de prise de décision, l'exercice du pouvoir et le fonctionnement des mécanismes de redevabilité. Le contexte institutionnel au Sahel est complexe. Les communautés des zones rurales présentent une grande diversité de cultures et de *livelihoods*. On y trouve un patchwork de lois et de structures d'autorité formelles et informelles. Certains acteurs locaux iront jusqu'à explorer les différentes options du droit coutumier et du droit écrit pour mieux servir leurs intérêts (« shopping législatif »). Dans ce *working paper*, une instance locale de gouvernance n'est pas synonyme de collectivité territoriale ; nous nous pencherons sur les effets des processus de décentralisation à la section 4.

3.1 Autorités coutumières

Au Burkina Faso, au Mali et au Niger, chaque village ou groupement agricole ou pastoral dispose de sa propre structure organisationnelle qui traduit la diversité de son histoire, sa culture, ses choix de *livelihoods*, etc. Les communautés rurales sont dirigées par des autorités, choisies par des processus de prise de décision coutumiers, et ces leaders sont tenus d'agir comme des gardiens. À titre d'exemple, citons les chefs (chef de village, chef de terres, chef des forêts, chef des eaux, etc.) généralement choisis parmi les aînés du lignage ayant fondé le village ou chargés d'une ressources particulière. Leur influence se limite à leur village ou à leur territoire. Dans certaines régions – par exemple sur le plateau du Mossi au Burkina Faso, dans le delta intérieur du Niger au Mali ou dans le sud du Niger – on trouve des chefs suprêmes dont le domaine d'influence est plus vaste, bien que leurs liens directs avec la population locale soient peut-être plus faibles.

La légitimité et l'autorité de ces leaders se basent sur un mélange de lois coutumières ou religieuses et sur des accords sociaux. Toutefois, certains chefs que l'on appelle désormais « coutumiers » ont acquis leurs pouvoirs à l'époque coloniale, comme les chefs de canton au Niger. Si ces instances reflètent des accords sociaux existants, elles dupliquent également des formes privilégiées de discrimination, d'exclusion et de préjudice, comme celles qui affectent les droits des femmes, des migrants, des pastoralists ou de certaines castes (voir, par exemple, Whitehead & Dzodzi, 2003).

Les configurations et les accords sociaux qui sous-tendent les instances plus « coutumières » de gestion des ressources évoluent constamment en réponse à des transformations internes et externes. Parmi les tendances au sein des communautés qui affecteront ces instances et leur efficacité figurent : l'évolution des relations entre les générations ; la fragmentation des grandes familles en unités plus petites ; la fragilisation de la notion de gardien sous l'influence des marchés fonciers émergents (informels et formels) ; l'influence croissante des conflits entre partis politiques sur les relations sociales (qui sont parfois aussi liés aux élections des collectivités territoriales et au choix du maire) ; l'influence de la migration vers les villes ou à l'étranger. En outre, la propagation des outils de communications, tels que les téléphones mobiles et internet, facilite l'accès à l'information et peut renforcer les mécanismes de redevabilité.

Les autorités coutumières sont encore reconnues par la majorité de la population. Les étrangers tendent aussi à les respecter et cherchent leur appui

lorsqu'ils rendent visite aux communautés. Les autorités coutumières interviennent souvent pour empêcher ou gérer des conflits, y compris ceux qui naissent de l'utilisation des ressources naturelles. Leur capacité de médiation est largement reconnue, même par l'État. L'accès aux pâturages importants est supervisé par les chefs, comme le « *djowro* » dans le delta intérieur du Mali, avec un prélèvement de taxes, mais celles-ci sont de plus en plus monétisées car le contrôle des ressources de pâturages devient privatisé « verticalement » et contrôlé par ces gardiens (Cotula & Cissé, 2007). Les autorités coutumières peuvent aussi allouer des droits secondaires, p. ex. aux migrants, ou imposer des réglementations sur l'utilisation des ressources (date de début de la cueillette des fruits sauvages, période de chasse, lieu et type d'animaux, protection des étangs et forêts sacrés, etc.) Les chasseurs sont impliqués dans l'application des restrictions imposées sur l'utilisation des ressources. Ces réglementations (et ces tabous) sont généralement respectés par la population locale (mais pas toujours par les étrangers).

L'intérêt que présente la revalorisation du rôle des autorités coutumières dans la promotion de la gestion durable des ressources naturelles et « une autre forme de résolution des conflits » a augmenté depuis les années quatre-vingt, notamment au sein des chercheurs et des ONG. Toutefois, cette tendance engendre aussi des soupçons, compte tenu des implications possibles en termes d'inégalité et de démocratie (voir Ribot, 2008 ; Whitehead & Dzodzi, 2003).

Les instances locales de gouvernance « coutumières », comme les chefs de village et les chefs de terres, étaient jadis efficaces dans l'exercice de leur autorité sur l'accès et l'utilisation des terres et des ressources naturelles et la résolution des conflits. Bien que leur pertinence perdure dans la plupart des zones rurales et même dans de nombreuses communes urbaines, leurs pouvoirs ont été fragilisés. La déstabilisation de ces institutions a débuté durant l'époque coloniale et s'est poursuivie après l'indépendance, suite au pouvoir croissant de l'administration centrale, l'essor du droit écrit, et l'évolution des relations sociales et des nouvelles opportunités des marchés.

Depuis l'époque coloniale, les ministères en charge des Forêts ou des Pêches interviennent de plus en plus souvent dans la supervision de l'utilisation de ces ressources, tout en délivrant des permis aux usagers sans se préoccuper de la disponibilité de la ressource. Il n'y a aucun recours aux autorités coutumières qui jadis régissaient l'utilisation des ressources. Cette situation affecte la gestion durable des ressources naturelles partagées (« commons ») et crée des situations de terres soi-disant « à accès ouvert » qui peuvent être victimes d'une sévère dégradation.

En réponse, différentes formes de gestion participative et décentralisée des ressources naturelles impliquant toutes les parties prenantes dans la prise de décision sont apparues, en particulier depuis la fin des années quatre-vingt. À titre d'exemples, on peut citer la gestion de terroir et les conventions locales (Batterbury, 1998 ; Toulmin, 1994). Ces approches tentent de réconcilier les instances « coutumières » et les instances « modernes », tout en s'efforçant d'ancrer les résultats dans l'autorité juridique conférée aux nouvelles collectivités territoriales rurales (section 4).

3.2 Les commissions foncières

Un nouveau développement concerne l'établissement d'instances de gouvernance plus formelles qui ont un rôle à jouer dans la gestion des ressources naturelles et même dans l'administration foncière. Le Niger a introduit une législation en 1993 afin d'établir des commissions foncières ou CoFo qui jouent un rôle dans l'immatriculation, la gestion des droits fonciers et

l'aménagement du territoire. Le Burkina Faso a créé des commissions villageoises de gestion de terroir (CVGT) en 2000. Le Mali n'a pas encore de législation pour ce type de structure mais l'introduction d'une commission foncière est proposée dans le contexte de la Loi d'orientation agricole (LOA)⁷. Il convient de noter que, dans les trois pays, le lien entre ces commissions foncières et les collectivités territoriales nouvellement créées devient un sujet de discussion (et de préoccupation).

3.2.1 *Les Commissions villageoises de gestion de terroir (CVGT) au Burkina Faso*

Le but de la Réforme agraire et foncière ou RAF de 1984 était d'unifier les différents régimes fonciers parfois contradictoires et d'éliminer les obstacles de nature foncière au développement socioéconomique. Il était espéré que la RAF faciliterait aussi l'accès aux ressources naturelles et réduirait les conflits fonciers. Un élément pivot est le principe de subsidiarité. Ceci implique que les responsabilités de gestion (et d'arbitrage) peuvent être déléguées au niveau le plus approprié de gestion des ressources, comme par exemple les communautés locales (ce qu'elles font de toute façon jour après jour). Si une partie est mécontente du verdict, elle peut se plaindre à l'administration publique. Les droits coutumiers sur les ressources naturelles ne sont pas reconnus. Toutefois, l'interprétation de la RAF varie et les agents du gouvernement sont d'avis que ce sont eux et non les communautés qui devraient définir et appliquer la réglementation régissant l'utilisation des ressources et appliquer les sanctions. Dans la pratique, l'applicabilité de la RAF s'est avérée mieux convenir aux terres urbaines qu'aux terres rurales (Thiéba, 2003).

Dans le contexte de la RAF, en 2000, le gouvernement a promulgué un décret sur les Commissions villageoises de gestion de terroir ou CVGT et les Commissions inter-villageoises de gestion de terroir (CIVGT)⁸. Les CVGT sont devenues officiellement chargées de la gestion des infrastructures communautaires, des bois villageois, des pâturages et de la biodiversité en général et de l'allocation, l'évaluation et le retrait de terres du domaine national. Dans la pratique, une CVGT ne peut devenir efficace dans l'administration foncière et la résolution des conflits que si elle travaille en étroite collaboration avec les autorités coutumières (Thiéba, 2003). Quelque 3000 CVGT ont été mises en place avec le soutien d'agences extérieures (sous contrat) et d'autorités administratives (PNGT2 (2006) cité dans Ouédraogo, 2007). Toutefois, les populations locales ont peut-être considéré les CVGT comme une disposition juridique à laquelle elles doivent s'adapter pour pouvoir accéder aux ressources financières disponibles par le biais de projets, comme le PNGT.

Suite à l'établissement de collectivités territoriales élues en 2006, les CVGT étaient supposées disparaître et transférer leurs actifs à une Commission villageoise de développement (CVD). Les CVD ont une relation hiérarchique avec les collectivités territoriales et leur composition devrait être représentative des intérêts du village et non de politiques partisans. La législation de 2007 sur les CVD mentionne la gestion des ressources naturelles et la résolution des

⁷ Art. 84 de la LOA : La réalisation des opérations de matérialisation des droits sur l'espace est effectuée par une commission foncière locale au niveau de chaque village ou groupe de villages et terroirs d'attache des fractions dans un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la présente loi. Une commission communale foncière est créée au niveau de chaque commune composée notamment des représentants des commissions foncières locales. Les attributions, la composition et les modalités de fonctionnement des commissions foncières locales et communales sont fixées par décret pris en Conseil des Ministres.

⁸ La création des CVGT et la promulgation du décret étaient soutenues par le Programme national de gestion des terroirs (PNGT) financé par la Banque mondiale, dont l'objectif était d'appuyer le développement local. Le PNGT s'attelait aussi à préparer la décentralisation dans les zones rurales et assiste les nouvelles communes avec l'élaboration de leur plan de développement local et certains investissements.

conflits dans la liste de ses attributions. Les CVD sont aussi responsables de l'élaboration du plan de développement du village et de la protection des ressources naturelles. La création des CVD a démarré en 2007 sous gestion des maires.

3.2.2 *Les commissions foncières communales (COFOCOM) au Niger*

Le gouvernement du Niger voulait changer le mode de gestion du régime foncier par la chefferie traditionnelle en créant des conditions plus favorables à un accès aux terres généralisé pour les citoyens. Cette vision politique de la gestion foncière a été traduite dans les « principes d'orientation du Code rural » en 1993. Les principaux axes de cette politique sont (i) la sécurisation du régime foncier pour les acteurs ruraux ; (ii) l'organisation de la population rurale ; (iii) la promotion d'une gestion durable des ressources naturelles et (iv) l'aménagement du territoire. Le Code rural est un processus pragmatique et itératif basé sur deux mécanismes complémentaires pour établir le cadre juridique et le cadre institutionnel (village, commune, département, région, nation) afin de faciliter la mise en œuvre et la supervision. La collaboration interministérielle au niveau départemental et régional est une caractéristique clé du Code rural.

La mise en œuvre du Code rural a été lente au cours des dix premières années de sa vie mais elle s'est accélérée avec l'émergence des collectivités territoriales (Mamalo *et al.*, 2006 ; Ouédraogo *et al.*, 2006 ; Secrétariat permanent au Code rural, 2006). En novembre 2007, 3 secrétariats régionaux sur 8 et 35 commissions foncières départementales sur 36 étaient opérationnels ; le nombre de COFOCOM était de 80 (sur 265 soit 30 %). Enfin, quelque 2500 commissions foncières étaient actives au niveau du village ou de la tribu (, Djedebi *et al.*, 2008). Ces dernières années, la structure chargée de la mise en œuvre du Code rural, le Secrétariat permanent du Code rural, n'a pas hésité à consulter d'autres acteurs⁹ avant d'élaborer des décrets qui devaient guider sa mise en œuvre. Le Secrétariat a également montré qu'il était capable de s'adapter aux circonstances et semble devenir un modèle d'organisation propice à l'apprentissage.

3.3 Les conventions locales

Pour un certain nombre de ressources naturelles utilisées collectivement, des accords négociés plus ou moins formels appelés « conventions locales » existent dans les trois pays ; ils ont été élaborés par le biais d'un processus de consultation et de dialogue des parties prenantes. Les règles et règlements peuvent concerner les brigades de surveillance des feux de brousse, la démarcation des pistes de bétail, la fixation des périodes de cueillette des baies sauvage ou d'accès aux pâturages, les quotas d'utilisation des ressources (pour le bois de feu et le bois d'œuvre) et la protection des forêts en voie de repeuplement. Ces mesures ne sont pas coûteuses en termes d'investissements financiers.

La plupart des conventions locales ont été négociées depuis la fin des années quatre-vingt, suite à l'intérêt croissant accordé au renforcement de la gestion communautaire des ressources naturelles et à la participation des populations. Il est fort probable qu'un grand nombre de conventions locales informelles ne soient pas connues en dehors des communautés qu'elles touchent et ne traitent que de la réglementation de la période d'utilisation des ressources et de la chasse au sein du terroir d'attache. Le processus de convention locale devient plus complexe lorsque la concurrence exercée sur les ressources

⁹ Instituts de recherche, organisations agricoles, ONG, bailleurs, organisations représentant les collectivités territoriales.

naturelles augmente et arrive à engendrer des conflits, où plusieurs groupes d'usagers sont concernés, qui ne résident pas de façon permanente sur le territoire et lorsque des groupes « urbains ou connectés à la ville » commencent aussi à utiliser ces ressources (commerçants, agents gouvernementaux, politiciens, etc. qui investissent dans l'élevage ou dans le commerce de bois de feu¹⁰).

Un certain nombre de projets et de programmes accompagnent désormais ces processus et ont mis au point des méthodologies et d'autres outils¹¹. À l'heure actuelle, les autorités locales sont toujours associées au processus. La facilitation se concentre de plus en plus sur les situations plus complexes qui touchent plusieurs territoires locaux ou le niveau du district, p. ex. les couloirs à bétail. Les facilitateurs de ce processus, souvent recrutés par des ONG ou des projets locaux, sont chargés de veiller à ce que toutes les voix soient entendues et les frustrations exprimées, tout en empêchant certains groupes d'intérêt de prendre le processus en otage. Ces processus ne peuvent pas être précipités et ils revêtent un caractère imprévisible. On court le risque de mettre trop l'accent sur l'application de l'approche et des outils et sur la réalisation de l'objectif fixé (p. ex. une convention signée à une date butoir) au détriment de la qualité du processus et donc l'appropriation élargie du résultat.

Quelques-unes de ces conventions ont été immatriculées auprès de l'administration locale mais, en général, leur statut juridique est précaire et les suggestions pour améliorer leur stabilité judiciaire se concentrent généralement sur le rôle des collectivités territoriales ou sur la base du « droit privé » par le biais des tribunaux. Il est même argué que les conventions locales peuvent contribuer au renforcement du processus de décentralisation. Un rôle des collectivités territoriales est de veiller à ce que des groupes spécifiques d'usagers ne soient pas injustement exclus. Ce point est important, compte tenu du fait que les règles locales sont influencées par des relations sociales qui peuvent être inéquitables. Il appartient au maire et aux conseillers de veiller à ce que la réglementation locale soit compatible aux valeurs constitutionnelles de l'équité et de l'égalité (Djiré & Dicko, 2007 ; Thiéba, 2003).

L'aménagement du territoire sera la prérogative des collectivités territoriales. Depuis les années quatre-vingt, les gouvernements sahéliens et les partenaires techniques et financier sont promu l'élaboration de schémas d'aménagement du territoire à tous les niveaux : national, régional, district, communautaire. Toutefois, l'effet sur le terrain a été limité. Il est important de confier cette nouvelle responsabilité aux collectivités territoriales, d'autant plus lorsqu'elle est conjuguée à des conventions locales.

3.4 Implications en matière de politiques

Une priorité politique consiste à soutenir le développement, la mise en œuvre et le suivi de la législation et des politiques qui soutiennent activement la gestion décentralisée des ressources naturelles et des terres (législation pastorale, codes forestiers, codes de l'eau, régime foncier et réglementation sur l'aménagement du territoire et le zonage). Dans chacun des trois pays, ce type de nouvelle législation a été approuvé ou est en cours d'élaboration. Ainsi

¹⁰ Les terres collectives du village (sous utilisation partagée) sont de plus en plus utilisées par des « urbains » et des commerçants qui ont investi leurs bénéfices dans des troupeaux qu'ils laissent ensuite paître « gratuitement » sur les terres du village. En outre, la demande urbaine en bois de feu et en charbon de bois ne cesse de croître, de sorte que les négociants s'efforcent aussi de trouver un accès gratuit ou bon marché aux terres boisées du village.

¹¹ Par exemple, les directives élaborées par PACT-GRN (Mali) ; par Yekasi/Intercoopération (Sikasso-Mali). Un autre outil est publié en 2007 pour soutenir les collectivités territoriales : il s'agit des « Guides juridiques de gestion des ressources naturelles » (développés par le Secrétariat technique permanent du ministère de l'Environnement et de l'Assainissement (STP/CIGQE), PACT, DED, SNV et Helvetas Mali.

par exemple, des « commissions foncières » sont désormais en place au Niger ou sont sur le point de l'être (au Burkina Faso et au Mali) ; le défi concerne la mise en œuvre et le suivi des effets, notamment pour les femmes et les groupes marginalisés.

Une deuxième priorité consiste à soutenir les programmes qui visent un changement organisationnel et un renforcement des capacités au sein des ministères et des départements impliqués dans la mise en œuvre de la législation et des politiques ayant trait aux ressources naturelles. En particulier, les services forestiers tendent à travailler en vase clos et ont des relations épineuses avec les communautés et les groupes d'usagers, ce qui ne facilite pas l'émergence de partenariats fructueux.

4 Décentralisation démocratique

Cette section se concentre sur l'impact de la décentralisation démocratique, ou dévolution, car elle a des implications substantielles pour la gestion des ressources naturelles et les instances locales de gouvernance. La décentralisation démocratique qui suppose que l'autorité et les ressources seront transférées à des conseillers élus dans les zones rurales et urbaines est un nouveau phénomène en milieu rural dans la plupart des pays francophones d'Afrique de l'Ouest¹². Le Sénégal fait exception. Là, le processus a démarré dans les années soixante-dix.

Au Mali, au Burkina Faso et au Niger, ces réformes institutionnelles ont été amorcées dans les années quatre-vingt-dix, en réponse à un profond mécontentement envers les administrations centrales et leur style de gouvernance (qui a aussi débouché sur l'émergence d'une démocratie multipartite). La décentralisation est l'une des principales recommandations qui soient ressorties des Conférences nationales organisées au Mali, au Niger et aussi au Bénin au début des années quatre-vingt-dix. Au Burkina Faso, la Constitution de juin 1991 définissait la décentralisation comme un élément clé de la promotion du développement et de la démocratie. Il était espéré que la décentralisation contribuerait à reconstruire l'État depuis la base, en valorisant ainsi la légitimité du gouvernement. Au Mali, la décentralisation était considérée aussi comme l'une des rares bases de négociations véritables pour trouver des solutions à la rébellion qui avait éclaté dans les régions nord du pays (Lavigne Delville, 1999 ; SNV & CEDELO, 2004)¹³.

4.1 Émergence des collectivités territoriales

L'établissement du cadre juridique et institutionnel requis a pris encore bien des années et il a fallu aussi plusieurs années avant que les premières élections locales n'aient lieu¹⁴. Finalement¹⁵, les trois pays optèrent pour des élections locales généralisées couvrant les zones urbaines et rurales. Ces élections eurent lieu pour la première fois en 1999 au Mali, en 2004 au Niger et en 2006 au Burkina Faso.

Les collectivités territoriales fonctionnent au sein d'un cadre juridique et institutionnel et jouissent d'un espace discrétionnaire pour adapter la politique aux circonstances locales et traiter des priorités locales (l'un des arguments en faveur de la décentralisation). D'autres réformes mises en place plus ou moins en même temps sont la déconcentration de l'appareil de l'État (réforme du secteur public) et les changements apportés à la gestion des finances publiques. Dans les trois pays, la décentralisation fait partie d'un cadre plus vaste de changements institutionnels dans l'intérêt d'une « bonne » gouvernance.

Globalement, les partenaires techniques et financiers (PTF) présentes dans ces pays ont appuyé les réformes en faveur de la décentralisation. Elles espéraient

¹² Des formes de décentralisation sont déjà apparues depuis 1915 dans les zones urbaines. Les autorités coloniales ont bien vite découvert les limites de la concentration des pouvoirs et ont décidé que la décentralisation était un modèle de gestion qui donnait de meilleurs résultats compte tenu des contraintes géographiques et des caractéristiques culturelles propres à l'Afrique de l'Ouest. C'est ainsi qu'à l'issue de l'indépendance, on a assisté à des vagues de décentralisation des administrations, sans toutefois arriver à de véritables élections locales. Les autorités locales étaient nommées par l'administration centrale ou par des dignitaires locaux.

¹³ Il convient de noter que certains considèrent les réformes de décentralisation comme des changements impulsés de l'extérieur (par les bailleurs). Cette position est contestée par d'autres qui font aussi référence aux racines précoloniales de la décentralisation (SNV-Cedelo, 2004).

¹⁴ Dans les trois pays, ces élections ont été annoncées à plusieurs reprises avant d'avoir effectivement lieu.

¹⁵ Au départ, le Burkina Faso a hésité, préférant d'abord commencer par les zones urbaines.

une amélioration des performances de l'appareil étatique et de la qualité des prestations de services ainsi que des processus de démocratisation assidus¹⁶ et des mécanismes de redevabilité renforcés. On s'attend à ce que la décentralisation (de même que la déconcentration effective) contribue à l'augmentation des capacités de mise en œuvre des politiques nationales, vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Lorsque le Mali a amorcé la mise en œuvre de la décentralisation en 1999, le soutien des bailleurs était largement disponible¹⁷. Cela a donc facilité la mise en place des nouvelles administrations locales, la construction de mairies¹⁸, et la formation des conseillers nouvellement élus pour leur apprendre leurs droits et leurs responsabilités. Dans les pays où la décentralisation semble défailante, les bailleurs ont fait part de leurs préoccupations au gouvernement (p. ex. au Burkina Faso et au Bénin).

Au Mali, il y a trois niveaux de collectivités territoriales : le niveau régional, le niveau du cercle (ou district) et le niveau municipal (la commune), mais il n'y a pas de relations hiérarchiques entre ces trois entités. Les communes sont composées de plusieurs villages et/ou groupements ou quartiers et sont gérées par un conseil dont la taille varie en fonction de la population de la commune. Ce conseil élit le maire, qui occupe le bureau communal pendant cinq ans. Chaque conseil communal élit deux représentants qui siègent au conseil de cercle. Les membres des assemblées régionales sont élus parmi les membres des conseils de cercle. Les collectivités territoriales sont supervisées par des administrateurs (sous-préfet, préfet et gouverneur respectivement), qui sont entre autres chargés d'approuver les plans de développement communal et de veiller à ce que les délibérations communales soient conformes à la législation. L'administration et les autres services techniques de l'État sont censés appuyer et conseiller les conseils communaux en fonction de leurs compétences et des opportunités.

Au départ, en 1999, un programme national de soutien aux collectivités territoriales a été mis en place par le gouvernement avec l'appui des bailleurs. Cette Cellule de coordination nationale (CCN) fournit une assistance technique aux communes par le biais du CCC (Centre de conseil communal). En outre, l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT) a été créée pour apporter un appui financier aux collectivités afin de leur permettre de réaliser des investissements. À l'heure actuelle (2007), le système de soutien technique et financier aux collectivités territoriales est en cours de révision. La Commission européenne a mis au point une approche sectorielle qui est déployée par le biais du Programme d'appui à la réforme administrative et à la décentralisation (PARAD) depuis 2006.

Au Niger, les conseillers ont été élus en 2004 dans 213 communes rurales et 52 communes urbaines. Comme dans les autres pays, les partis politiques ont proposé des listes sur la base desquelles les conseillers ont été élus et ceux-ci ont ensuite élu un maire. Au Niger, les chefs locaux et les membres du parlement (représentant la localité) siègent au sein des conseils des collectivités territoriales comme « membres de droit » et ils prodiguent des conseils. Il n'y a qu'un soutien limité de la part des bailleurs envers les

¹⁶ Il est argué que les collectivités territoriales peuvent produire une nouvelle catégorie de politiciens qui sont plus sensibles aux exigences locales et plus ouverts à l'exploration d'accords de partenariat avec des groupes que les autorités centrales ignoraient jadis (Bonfiglioli, 2003).

¹⁷ Ce soutien a été bien moins disponible au Niger, où moins de bailleurs étaient présents en raison des problèmes politiques qui régnaient dans le pays au cours des années quatre-vingt-dix. Le soutien au Burkina Faso est apporté par le biais du PNGT II et un programme d'appui sectoriel attaché au ministère d'agriculture.

¹⁸ Contrairement au Burkina Faso et au Niger, où les unités administratives existantes ont été converties en collectivités territoriales, le Mali a décidé que les communautés locales devraient choisir avec qui elles voulaient former une collectivité territoriale, processus qui s'est déroulé aux alentours de 1995. De ce fait, 703 collectivités ont vu le jour, dont un grand nombre étaient de nouvelles structures.

nouvelles collectivités territoriales et, en particulier, celles des zones rurales doivent partir de zéro. Les collectivités territoriales urbaines ont hérité des infrastructures et du personnel de la « sous-préfecture ». Malgré le manque de ressources, un certain nombre de collectivités territoriales sont devenues activement impliquées dans les enjeux liés au développement local (Sène et al. 2007).

Le Burkina Faso a approché la décentralisation différemment du Mali ; de fait, il a commencé par l'introduction de collectivités territoriales élues dans les milieux urbains. En 1995, la décentralisation a commencé dans 33 localités; elle a ensuite gagné 16 autres localités lors d'un deuxième cycle d'élections de collectivités urbaines en 2000. La décentralisation a été élargie au pays tout entier en 2006. Les élections se déroulent sur la base des listes des partis politiques mais chaque village doit être représenté par deux personnes, de préférence une de chaque sexe. Au Burkina Faso, la plupart des 351 maires élus sont membres du parti politique qui domine la politique nationale et nombre d'e maires appartiennent à la « diaspora urbaine ». Environ le tiers des 18.000 conseillers sont des femmes. Les collectivités territoriales rurales au Burkina Faso sont encore à l'état embryonnaire ; elles commencent tout juste à trouver leurs marques et à se familiariser avec leurs conditions de travail. Les maires se plaignent à l'administration centrale d'un manque de transfert de ressources, y compris des ressources humaines.

Tableau 1 – Comparaison des paysages administratifs

	Burkina Faso	Mali	Niger
Année d'agrément de la loi cadre sur la décentralisation	Textes d'Orientation de la Décentralisation TOD (1993 et 1998) ; Code général des collectivités territoriales (2005)	1993	2002
Premières élections générales des collectivités territoriales	2006	1999	2004
Nombre de communes	351	703	265
<i>Types rurales</i>	302	681	213
<i>urbaines</i>	49	22	52
Autres niveaux de collectivités territoriales élues	Régions (13, des élections indirectes ont eu lieu : 2 conseillers par commune)	49 cercles ; 8 régions, y compris le district de Bamako	36 régions ; élections pas encore organisées
Redéfinition des limites administratives	Non	Oui (communes)	Non
Chaque village est-il représenté au sein du conseil de la collectivité territoriale ?	Oui (1 homme et 1 femme)	Non, en fonction des listes de partis politiques	Non, en fonction des listes de partis politiques
Les chefs coutumiers sont-ils systématiquement	Non	Non	Oui

membres du conseil ?	Non (mais il est recommandé que la moitié des conseillers soient des femmes)	Non	Oui : 10 %
Existence d'un quota de femmes			
% de maires femmes	5	1	1,9
% de conseillers femmes	36	4	17,7

Source : (Ouédraogo, 2007 ; Sène, Soumaïla, Amadou, Issa & Ouédraogo, 2007 ; SNV & CEDELO, 2004)

4.2 La gestion des ressources naturelles et les collectivités territoriales

Depuis les années quatre-vingt, plusieurs initiatives ont vu le jour pour promouvoir une gestion participative et décentralisée des ressources naturelles. L'objectives visés étaient d'arriver aux formes plus durables et plus équitables d'utilisation des ressources, et une réduction des conflits. Le but était d'inclure les populations locales dans les décisions prises, mais il n'y avait pas de transfert de pouvoirs. Lorsque la décentralisation démocratique a fait son apparition, elle a été perçue comme une façon plus puissante et plus malléable d'inclure les acteurs locaux.

Les collectivités territoriales sont institutionnalisées par le biais de la loi et reliées aux structures existantes du gouvernement (Ribot, 2002 ; Ribot, 2004). L'émergence des collectivités territoriales (CT) est susceptible de renforcer la gestion décentralisée des ressources naturelles (Djiré & Dicko, 2007 ; Lavigne Delville, 1999 ; Ribot, 2002). La protection environnementale fait aussi partie de leur mandat officiel. Les CT peuvent devenir partie intégrante des systèmes mis en place pour l'immatriculation et l'administration des régimes fonciers et des transactions foncières (Cofocom au Niger, commission foncière dans le cadre de la LOA, nouveau rôle des CVGT au Burkina Faso).

Toutefois, malgré les lois sur la décentralisation qui énoncent les responsabilités des collectivités territoriales concernant l'utilisation et la gestion des ressources naturelles, aucun transfert officiel de pouvoirs et de ressources aux collectivités territoriales n'a encore eu lieu, que ce soit au Mali, au Burkina Faso ou au Niger. Bien qu'au Mali, par exemple, les droits est les responsabilités des collectivités territoriales soient reconnus dans le Code domanial et foncier, le domaine public des collectivités territoriales n'est toujours ni délimité ni alloué. Suite à une longue période d'études et d'ateliers, le gouvernement a entamé en 2005 la préparation d'un avant-projet devant être achevé en 2007 (Djiré & Dicko, 2007)¹⁹.

Malgré l'absence d'un transfert officiel de l'autorité, les collectivités territoriales influencent déjà l'utilisation et la gestion des ressources naturelles. Toutefois, nombre d'accomplissements dans ce domaine sont le plus souvent peu connus ou informels, comme le fait d'apporter un appui aux conventions locales et à d'autres types de réglementation, ou encore la résolution/l'évitement de conflits.

¹⁹ Certains observateurs s'attendent à ce que la nouvelle loi réduise l'espace politique réservé à la gestion décentralisée des ressources naturelles.

4.3 Collectivités territoriales et délégation

La décentralisation introduit une superposition officielle de nouvelles structures de gouvernance sur des institutions coutumières existantes qui peuvent n'avoir ni statut juridique ni statut administratif. On court le risque de voir un nouveau type de centralisation s'installer si l'on omet d'encourager la délégation des responsabilités de gestion des collectivités territoriales au village. Si les collectivités territoriales veulent réussir à gérer les ressources naturelles d'une manière souple, productive, durable et équitable, elles doivent collaborer avec les organisations et structures préexistantes. Ceci permettrait de veiller à ce que les pratiques de gestion existantes soient respectées et maintenues. Le défi consiste à faciliter cette délégation de pouvoir à des institutions viables et légitimes, avec des collectivités territoriales qui suivent les engagements souscrits, en veillant à ce que les contrats soient respectés et en sanctionnant le non-respect des engagements. Les collectivités locales auront peut-être besoin de réconcilier la légitimité avec la légalité car, aux yeux de la loi, elles ne sont pas obligées de déléguer la responsabilité de la gestion des ressources naturelles au niveau le plus approprié.

Certaines associations locales risquent de s'inquiéter devant l'influence croissante des collectivités territoriales, redoutant de se voir privées de l'autorité qu'elles exercent actuellement sur la gestion des ressources naturelles et sur les revenus qu'elles génèrent (Lavigne Delville, 1999). Ce qui se passera vraiment dépend des relations entre les conseils et les autorités informelles. Des conflits tendent à survenir en particulier lorsqu'il y a concurrence pour le pouvoir ou les revenus concernés (ventes de terres dans les zones périurbaines, redevances d'accès aux pâturages ou aux forêts).

Enfin, les collectivités territoriales peuvent fournir l'espace juridique et politique requis pour une négociation assidue et une réconciliation au sein des acteurs, même si ce n'est pas une « solution universelle ou une panacée » (Benjamin, 2006). Les collectivités territoriales peuvent contribuer à l'équité en empêchant certaines zones et certaines communautés d'être « oubliées » dans la prise de décision touchant à la gestion des ressources naturelles. Ceci exige que les conseillers élus et le personnel des collectivités territoriales sachent et acceptent de travailler selon des relations de collaboration non hiérarchiques avec les autorités coutumières et qu'ils se réjouissent de la participation citoyenne. Le renforcement des capacités à travailler au sein de ce genre de partenariat en collaboration est important pour les résultats de la gouvernance.

4.4 Prévention et gestion des conflits

Les ressources naturelles ne peuvent pas être gérées de façon efficace s'il n'existe pas un système performant pour gérer les conflits liés aux terres et aux ressources. Or, ce problème se pose dans des situations où il existe une grande diversité d'autorités d'arbitrage dans les zones rurales, qui sont mal coordonnées et se font souvent concurrence. Au Sahel, les conflits locaux sont souvent résolus conformément aux procédures coutumières qui prévoient l'intervention d'intermédiaires indépendants dont le statut est reconnu par la société et les groupes parties au conflit. Dans la mesure du possible, les populations évitent de porter les conflits devant l'administration ou les tribunaux.

Depuis l'avènement de la décentralisation, les populations font aussi appel aux conseillers communaux, notamment au maire, pour arbitrer les conflits²⁰. Le

²⁰ Lorsque les collectivités territoriales ont été mises en place, certaines ont été jusqu'à supposer que, désormais, la gestion des conflits ne relevait plus des conseils villageois et que le maire allait se charger de résoudre les conflits tout comme le faisaient les chefs de canton à l'époque coloniale.

conseil offre une autre option que l'arbitrage local et les tribunaux. Les maires tentent de renvoyer les conflits sociaux au conseil villageois pour encourager un règlement à l'amiable. Il existe des cas où les maires ont joué un rôle positif dans les conflits qui échappent aux capacités d'arbitrage des autorités du village, permettant ainsi de réduire le nombre de conflits qui sont effectivement soumis aux tribunaux. Dans le nord du Mali, le long de la frontière avec le Niger, les maires ont joué un rôle important dans la négociation d'accords sur l'accès aux pâturages et au sel, pour mettre un terme à la dégradation des ressources et au conflit. Dans la commune de Kouoro (Mali), le maire a joué un rôle décisif dans l'atténuation d'un conflit entre des agriculteurs et des éleveurs en aidant à négocier un accord local afin de rouvrir les couloirs à bétail²¹ (Hilhorst & Coulibaly, 2004).

L'intervention des maires ne contribue pas automatiquement à la résolution des conflits et il existe aussi des situations où ils sont devenus parties à un conflit lié au contrôle d'une parcelle ou bien ils se sont servis de leur position pour tirer profit d'une spéculation foncière (voir, par exemple, Bourdarais, 2006). En outre, l'élection d'un maire n'est pas toujours basée sur le mérite mais peut être le fruit d'une lutte politique partisane. Ceci peut devenir une source de frustration et paralyser les collectivités territoriales.

4.5 Pratiques de gestion non durables

Les élus et le personnel des collectivités territoriales n'agissent pas toujours de façon transparente ni dans l'intérêt de tous les citoyens. Ils peuvent se retrancher derrière des normes et des valeurs qui réduisent la participation politique de certains groupes (p. ex. les jeunes, les femmes, les pastoralists, certaines castes, etc.). Si les nouvelles prérogatives attribuées aux collectivités territoriales constituent certes un progrès, elles ne déboucheront pas toujours sur une meilleure gouvernance, à moins qu'il existe des mécanismes de contrôle plus robustes, davantage de partage de l'information et une vaste participation à la prise de décision²².

Les conseils ruraux doivent faire face à des pressions extérieures de la part des autorités politiques et des intérêts commerciaux ainsi qu'à des pressions internes découlant de leur électorat. Par conséquent, il est possible que certaines collectivités territoriales ne se concentrent pas essentiellement sur la pérennité ou sur l'équité lorsqu'elles se prononceront sur la gestion des ressources naturelles. Elles donneront peut-être la priorité aux intérêts économiques de l'élite (Lavigne Delville, 2002). Il suffit de regarder la manière dont les parcelles résidentielles ont été gérées par les municipalités urbaines et rurales pour se faire une idée de certains des risques encourus. Les collectivités territoriales sont souvent impliquées dans le processus de conversion des terres agricoles en parcelles résidentielles, en autorisant la conversion (décisions d'aménagement), en allouant des parcelles au logement et en délivrant des attestations d'occupation. Cette conversion porte souvent préjudice aux livelihoods ruraux (Bagré *et al.*, 2003).

En outre, les conseillers et notamment leur personnel peuvent pencher davantage en faveur des administrateurs ou autres élus gouvernementaux que vers les intérêts de la population locale. Il existe aussi une appréhension croissante envers les risques potentiels de voir la lutte politique (au-delà des élections) et les intérêts des partis politiques²³ s'immiscer dans la gestion des

²¹ Toutefois, ce maire n'a pas réussi à se faire réélire par le conseil et le nouveau maire a choisi de ne pas soutenir les initiatives démarrées par son prédécesseur.

²² « *Decentralisation is about potential, it guarantees nothing* » Petrusek et al. 2002: 12 in Ribot 2008.

²³ Des cas ont été documentés au Mali et au Niger concernant des tentatives par les autorités coutumières de réduire l'ingérence des partis politiques et les luttes partisans en développant leur propre liste avant de l'offrir à un parti en vue (Hilhorst & Coulibaly, 2004 ; LASDEL) ; dans d'autres

affaires locales (Banzhaf *et al.*, 2000 dans Crook, 2003 ; Thiéba, 2003). Le degré de pressions est lié au style et à la force des politiques partisanes nationales, qui sont tout particulièrement présentes au Burkina Faso. Cette influence semble aussi croître à mesure que la décentralisation s'installe (p. ex. au Mali). La concurrence entre partis politiques a aussi plus d'importance dans les collectivités territoriales qui ont plus de poids (p. ex. les villes plus grandes) ou plus de ressources (terres résidentielles périurbaines, bois d'œuvre, pâturages ou minerais).

Un dernier risque réside dans le fait que les collectivités territoriales ne vont pas toujours donner la priorité à la gestion durable des ressources naturelles dans leur quête en vue de générer des ressources internes (taxes et impôts). L'intérêt à court terme qu'il y a à accroître le revenu fiscal n'est pas nécessairement sur un pied d'égalité avec l'intérêt à long terme de pérennité. L'augmentation des recettes fiscales est un sujet de préoccupation majeur pour beaucoup de collectivités territoriales, car elles ont besoin de ces ressources pour fonctionner et pour investir. Les impôts et taxes sur l'utilisation des ressources naturelles, comme le bois de feu et le bois d'œuvre, mais aussi l'accès aux pâturages, sont autant de sources potentielles de revenus.

4.6 Le potentiel de la décentralisation

L'apparition de collectivités territoriales élues dans les zones rurales du Mali, du Burkina Faso et du Niger offre beaucoup de potentiel pour une gestion plus durable et plus équitable des ressources naturelles et donc, par la même occasion, pour un développement économique local. Leur légitimité ayant été assurée par un scrutin populaire, les conseils municipaux prennent place aux côtés des principaux acteurs locaux chargés de la gestion du territoire et de la gouvernance locale. Des collectivités territoriales efficaces peuvent permettre de renforcer les droits des usagers qui tiennent compte de systèmes locaux complexes élaborés en réponse à des variantes annuelles et saisonnières quant à la disponibilité des ressources naturelles. Les collectivités territoriales peuvent aussi contribuer à l'autonomisation des populations locales en soutenant la « légalisation » des conclusions des processus locaux de prise de décision en matière d'accès et de gestion des ressources naturelles. Ce type de soutien peut aussi contribuer à la prévention et la réduction des conflits liés à l'utilisation des ressources.

L'introduction des municipalités rurales a soulevé le problème du statut des villages, notamment au Mali et au Niger,²⁴ en raison du fait qu'ils ne sont pas directement représentés. La situation est différente au Burkina Faso où le statut des villages est beaucoup plus solide : ils sont officiellement représentés dans des conseils et des CVGT (aujourd'hui devenues des CVD) ; ils sont légalement reconnus et seront intégrés dans les collectivités territoriales. Quel type de partenariats et d'interactions sera développé par les collectivités territoriales décentralisées auprès des autorités villageoises et des organisations de la société civile ? Comment peut-on éviter l'apparition d'une nouvelle forme de « centralisation », cette fois au niveau des collectivités territoriales ? Ce point est particulièrement important pour la gestion des ressources naturelles.

Les autorités locales de chacun des trois pays se sont toutes plaintes des retards apportés au soi-disant « transfert de compétences ». La capacité d'action des collectivités territoriales est fragilisée par l'insuffisance des moyens

situations, des clans puissants ont cherché à devenir maire pour protéger leurs intérêts sur les ressources naturelles (Cotula & Cissé, 2007).

²⁴ La position des villages est un sujet de préoccupation, notamment au Bénin, où les collectivités territoriales sont d'assez grande taille.

financiers et humains mis à leur disposition²⁵. Ce retard n'est pas un phénomène propre à ces pays sahéliens. Dans les pays où la dévolution a été introduite, l'administration centrale et les services techniques continuent souvent de contrôler les budgets, le déploiement des ressources humaines, les processus de planification, etc. (Wunsch, 2001 ; Olowu, 2003 ; Smoke, 2003). Ces processus prennent du temps et nécessitent une volonté politique. Au Mali, où la décentralisation a commencé en 1999, de plus en plus de ressources sont désormais mises à la disposition des collectivités territoriales pour investir dans la fourniture de services de base. Le mandat des collectivités territoriales est de plus en plus reconnu et la coordination autour de la planification et des investissements s'améliore (Lodenstein *et al.*, 2007). Dans chacun des trois pays, il y a beaucoup de réflexion sur les capacités requises par les collectivités territoriales et sur les moyens de les financer. Parmi les options possibles figurent le recrutement de personnel au sein des collectivités territoriales, la sous-traitance, l'organisation d'un soutien ministériel ou un service spécial (au niveau régional).

En ce qui concerne la gestion des ressources naturelles, une législation confirmant le transfert de compétences aux collectivités territoriales est en cours d'élaboration au Mali²⁶. Au Niger et au Burkina Faso, la législation reconnaît déjà ce rôle des collectivités territoriales. Toutefois, c'est à l'usage que l'on verra la qualité du dispositif.

4.7 Implications en matière de politiques

La décentralisation est l'une des principales initiatives politiques des années quatre-vingt-dix au Sahel et elle offre de nouvelles opportunités et de nouveaux défis pour la gestion décentralisée des ressources naturelles. Bien que dans les trois pays, les origines de la décentralisation et les mesures suivies soient comparables, le style des collectivités territoriales et les conditions dans lesquelles elles travaillent diffèrent, pour traduire l'histoire, les réalités politiques, la disponibilité de programmes de soutien, l'influence des projets, etc. Le niveau de fonctionnalité diffère également : les collectivités territoriales au Mali sont opérationnelles depuis 1999 alors que celles du Burkina Faso viennent tout juste de démarrer. Des leçons sont apprises : l'influence officielle des villages sur les collectivités territoriales au Burkina Faso, par exemple, est considérablement plus forte qu'au Mali²⁷.

La route vers des collectivités territoriales qui soient efficaces, réceptives à tous les citoyens et responsables de leurs actions est à la fois prometteuse et semée d'embûches. La réalisation de ce potentiel exige un renforcement des capacités d'action de ces institutions politiques mais aussi un respect et une adhésion au principe de redevabilité en tant qu'obligation. L'efficacité des collectivités territoriales dépend aussi de la disponibilité d'un savoir-faire adéquat (que ce soit au niveau des élus et du personnel des collectivités territoriales, d'un soutien des ministres sectoriels, en sous-traitant des services, etc.). La question de savoir si les collectivités territoriales sont plus équitables, et donc plus importantes pour les pauvres et les groupes marginalisés, dépend de la qualité du leadership local mais aussi de la présence

²⁵ Malheureusement, ce débat est dominé par la lutte envers les ressources, qui estompent les autres possibilités d'accroître les aptitudes des collectivités territoriales, y compris celle de travailler en partenariat.

²⁶ La FAO soutient le gouvernement du Mali dans l'élaboration des instruments législatifs requis pour le transfert des compétences. Le projet de loi était prêt en 2007.

²⁷ Au Mali, un conflit entre le conseil fraîchement élu et les villages est survenu dans plusieurs communes (environ 10 à 20 %). De nombreux villageois n'avaient pas « leur » conseiller et se sentaient rejetés. Le Burkina Faso a approché ces questions différemment, une décision qui a peut-être été influencée aussi par la fermeté du programme PNGT financé par la Banque mondiale qui suivait l'approche villageoise. Cependant, aussi au Burkina il ya des villages qui veulent s'attacher à une autre commune. Des programmes du même genre comme le PNGT avaient été établis au Mali et au Niger mais ils s'étaient soldés par un échec dans les années quatre-vingt-dix.

et de la puissance des organisations locales. Il a été démontré que la promotion de la participation des citoyens et de leurs organisations ainsi que le renforcement de leur capacité à participer et à dialoguer de manière efficace et à exprimer leurs aspirations revêtaient une importance vitale. (Bonfiglioli, 2003 ; Devas & Grant, 2003 ; Olowu & Wunsch, 2001).

Au Sahel, la décentralisation débouche sur une augmentation du pouvoir et des ressources à un niveau qui est plus proche, mieux compris et plus facilement influencé par les populations locales. Ceci vaut tout particulièrement pour les zones rurales. Les populations osent approcher le maire alors que jadis ils craignaient le préfet. Cette plus grande proximité entre les décideurs et les citoyens devrait améliorer l'échange d'informations et faciliter la consultation, en rehaussant ainsi la qualité des processus de définition des priorités locales, même s'il existe un risque d'accaparement par l'élite. Au Mali comme au Niger, la décentralisation a déjà débouché sur un profond changement dans les relations entre les agents gouvernementaux et les élus locaux. Les agents gouvernementaux ne peuvent pas ignorer les décisions du conseil et doivent consulter le maire (SNV & CEDELO, 2004).

L'émergence d'une décentralisation démocratique performante est une responsabilité des collectivités territoriales et des citoyens, ainsi que des autres agences gouvernementales, en particulier les préfets, les ministères sectoriels et les ONG. Ces réformes institutionnelles vers la décentralisation s'accompagnent d'un recadrage de l'administration centrale. Le rôle de l'administration centrale s'éloigne de la mise en œuvre directe et s'oriente davantage sur la définition de politiques, l'orientation, l'information, la supervision, l'inspection et l'arbitrage, tout en veillant à ce que l'exclusion et l'injustice sociale ne fleurissent pas au nom de l'autonomie. Ceci exige une réorientation autour des nouvelles fonctions et nécessite de nouvelles compétences et plus de capacités. L'une des tâches de l'administration centrale consiste à aider les collectivités territoriales à sauvegarder les ressources naturelles et la biodiversité, conformément aux politiques nationales et aux engagements internationaux ; une autre est de reconnaître les prérogatives existantes en matière d'utilisation des terres²⁸.

²⁸ Il y a toutefois une réserve. Les réglementations ayant trait à la gestion décentralisée des forêts sont techniquement très exigeantes et trop détaillées, ce qui rend coûteuse la procédure de demande de délégation (Hilhorst & Coulibaly, 1998 ; Ribot *et al.*, 2006).

5 Quel rôle les PTF peuvent-elles jouer dans le renforcement des institutions locales de gouvernance?

Les partenaires techniques et financiers (PTF) positionnent généralement leur soutien dans la logique des (Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté) DSRP tout en visant à atteindre les OMD. L'harmonisation des bailleurs, l'alignement des politiques, les approches sectorielles et le soutien budgétaire prennent de l'importance, toujours sous l'influence de la déclaration de Paris. Les pPTF devraient être guidées par les politiques nationales mais il est généralement admis que les intérêts des plus pauvres et des groupes plus marginalisés ne sont pas systématiquement représentés dans le développement des politiques et que l'écart entre les politiques au niveau macro et la mise en œuvre au niveau micro s'est peut-être creusé du fait des approches sectorielles et du soutien budgétaire (IOB, 2006). Toutefois, la participation d'autres acteurs de la société civile à la prise de décision et au suivi est essentielle pour parvenir à un changement durable.

Dans les dialogues d'orientation et de politiques, les PTF peuvent forcer les gouvernements à rendre des comptes sur les politiques auxquelles ils ont souscrit dans le cadre d'accords autour du soutien sectoriel et budgétaire. Les travaux des PTF sont accessoires aux processus nationaux d'orientation. D'autres acteurs, tels que les ONG nationales et internationales, sont plus légitimes et beaucoup mieux placés pour soutenir le renforcement des capacités de la société civile à participer de manière efficace aux processus d'élaboration de politiques, à faire entendre ses préoccupations, à faire valoir ses droits et à soutenir les mécanismes de redevabilité. Pourtant, de temps à autre, les PTF peuvent être bien placées pour jouer un rôle de catalyseur dans la promotion d'une consultation plus vaste et peuvent contribuer à faire contrepoids à de puissants intérêts (voir aussi Palmer, 2007).

La gestion durable des ressources naturelles est incluse dans le DSRP²⁹ des trois pays comme composante de la stratégie de croissance et elle contribue à l'OMD 1. Le soutien apporté aux instances locales de gouvernance n'est pas abordé en tant que tel mais les trois DSRP soulignent l'importance des processus continus de décentralisation. On accorde aussi une attention particulière à la législation qui gravite autour du foncier, de l'accès aux ressources, de la protection l'environnement, et de la décentralisation. Le DSRP du Niger fait mention de l'importance que revêt la participation locale à la gestion des forêts. Le soutien des *livelihoods* ruraux par le biais d'une meilleure gestion des ressources naturelles touche à de nombreux secteurs qui ne sont pas nécessairement interconnectés : politique foncière, législation régissant les ressources naturelles, justice ; administration foncière et aménagement du territoire ; décentralisation ; gestion des fonds publics et réforme du secteur public ; développement rural ; forêts, pêches et élevage ; protection de l'environnement.

La gestion des ressources naturelles et la protection de l'environnement sont des compétences à transférer aux collectivités territoriales et une législation dans ce sens est en cours d'élaboration au Burkina Faso et au Mali et elle est suggérée pour le Niger (Ouedraogo *et al.*, 2006). En outre, au Mali, la Loi d'orientation agricole (2005) énonce la nouvelle politique en vue de moderniser l'agriculture et de promouvoir le développement rural. Au Niger, la stratégie de développement rural sert de force fédératrice entre les bailleurs qui travaillent sur les questions de l'environnement. Enfin, au Burkina Faso, la coordination des bailleurs dans le domaine du développement rural est prise en main par le

²⁹ Le DSRP du Mali date de 2002 ; une deuxième stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté a été approuvée début 2008 ; celui du Niger date aussi de 2002 (nouvelle stratégie attendue pour 2008) ; et au Burkina Faso, il date de 2004.

Secrétariat permanent du cadre national de concertation des partenaires du développement rural décentralisé (SP/CNCPDR) afin de garantir la mise en œuvre de la Lettre de politique de développement rural décentralisé (LPDRD) de 2000, y compris l'établissement des CVGT et des CIVGT.

Les PTF peuvent contribuer à un contexte politique plus propice à une gestion décentralisée des ressources naturelles et à des instances locales de gouvernance, en appuyant les autorités des trois pays dans la finalisation de la législation prévue, l'élaboration des décrets et procédures d'accompagnement, le soutien de la mise en œuvre et le suivi des effets, par exemple sur les femmes ou les groupes marginalisés. En outre, encourager l'alignement des politiques et l'harmonisation est un autre domaine auquel les PTF peuvent contribuer, par exemple, en liant la politique de décentralisation à la gestion des ressources naturelles, à la protection de l'environnement et à l'administration foncière. Ceci comprend l'encouragement des ministères et des services techniques à travailler en partenariat avec les collectivités territoriales et les instances locales de gouvernance.

L'amélioration de la qualité de la mise en œuvre des politiques peut exiger un soutien périodique afin de diriger des activités en vue de promouvoir la mise à l'épreuve de nouvelles approches en matière de solutions institutionnelles aux problèmes liés aux ressources naturelles dans différents contextes, et les partenaires techniques et financiers sont parfois bien placés pour ce faire (Lund *et al.*, 2006)³⁰. Ces activités doivent s'accompagner d'un suivi, d'une analyse, de la documentation et des communications nécessaires pour veiller à ce que des leçons de politique soient acquises et transmises aux décideurs.

Le soutien efficace des PTF vers la promotion d'un contexte porteur pour les instances locales de gouvernance exige une vision des effets possibles des différentes options de politique à l'étude et nécessite aussi du temps de la part des membres du personnel. Les PTF ont besoin d'avoir un accès relativement facile à des informations de qualité applicables à un dialogue politique. Cela implique la conduite d'un suivi et de recherches de qualité, dont les résultats soient communiqués de manière appropriée (voir annexe 1). Toutefois, il existe un certain nombre de défis en ce qui concerne les capacités locales de recherche, notamment un environnement académique médiocre et la participation de nombreux chercheurs locaux à des consultations, une communication insuffisante des résultats aux autorités et aux acteurs non étatiques, etc.

Des instances locales de gouvernance efficaces pour la gestion des ressources naturelles contribuent à la pérennité, au développement économique local et à la prévention des conflits. Ce genre d'institutions est de plus en plus nécessaire, compte tenu des pressions croissantes et de la concurrence qui s'exercent sur les terres et les ressources naturelles. La gestion des ressources naturelles touche des secteurs complexes et des problèmes pernicious³¹ qui ont pour toile de fond un contexte économique et sociopolitique dynamique. De toute évidence, les politiques en faveur de la gestion des ressources naturelles profitent d'une mise en commun du savoir et des recherches, de l'élaboration de stratégies communes et d'une répartition des tâches entre les partenaires du développement. Au final, de telles politiques seront jugées selon le degré auquel elles permettront de renforcer les capacités locales à gérer et à

³⁰ Au Bénin, l'ambassade des Pays-Bas a appuyé un programme pilote visant à développer des procédures de gestion des fonds publics au niveau départemental, maillon essentiel de la chaîne pour faire en sorte que les collectivités territoriales et les techniciens locaux soient plus impliqués dans le secteur de l'eau potable (Hilhorst & Adjinacou, 2007).

³¹ Les problèmes pernicious présentent des exigences incomplètes, contradictoires et changeantes ; et leurs solutions sont souvent difficiles à reconnaître comme telles en raison d'interdépendances complexes.

exploiter les ressources naturelles d'une manière durable et augmenteront la justice dans la gouvernance des ressources naturelles.

Annexe 1 - Tour d'horizon des recherches sur la GRN

Beaucoup de recherches ont été entreprises sur l'accès, l'utilisation et la gestion des ressources naturelles au Sahel. Assez d'attention a été accordée aux questions d'accès, de gestion et de conflit vis-à-vis des ressources naturelles qui sont utilisées par plusieurs groupes, comme les domaines sylvo-pastoraux, les pâturages et les pêches. De nombreux ouvrages ont été rédigés sur la raison pour laquelle une gestion décentralisée de ces « *commons* », conjuguée à une action collective, est plus efficace qu'une gouvernance centralisée. Les décisions de gestion doivent être prises localement, compte tenu des nombreuses variantes en termes d'écologie et d'utilisation des ressources dans toute la région, des variations pluviométriques annuelles, et de la multiplicité des groupes d'usagers concernés. C'est aussi la raison pour laquelle, notamment dans les zones plus sèches, la mobilité (pastoralisme ou transhumance) est la façon la plus rationnelle d'élever le bétail (voir, par exemple, Behnke *et al.*, 1993 ; Hiernaux, 1996 ; Laurent & Mathieu, 1995 ; Lavigne Delville *et al.*, 2000 ; Thébaud, 2002 ; Benjamin, 2006 ; Djiré & Dicko, 2007 ; Ribot, 2002 ; et les notes d'informations politiques publiées par l'OCDE en 2007 sur l'avenir de l'élevage au Sahel et en Afrique de l'Ouest).

Un volume croissant de recherches, qu'il s'agisse d'études de cas ou de documents plus généraux, a été publié sur l'accès au foncier et aux ressources naturelles, sur l'évolution des règles et règlements à ce sujet, et sur l'interface (dynamique) entre le droit coutumier et le droit écrit (voir par exemple Cotula (ed.), 2007 ; Dabiré, 2006 ; Hochet, 2006 ; Laurent & Mathieu, 1995 ; Lavigne Delville, Toulmin & Traoré, 2000). Plusieurs études ont été menées sur les arènes locales du pouvoir, car le contrôle sur le foncier et les ressources naturelles joue un rôle important pour le maintien du pouvoir et l'entretien de réseaux de partisans (voir par exemple les travaux de Thomas Bierschenk, Giorgio Blundo, Jean Pierre Chaveau, Jean Pierre Olivier de Sardan). Ces études ont analysé, dans une moindre mesure, comment les rouages du pouvoir influencent les droits et l'action collective qui gravitent autour de la gestion des ressources naturelles (voir p. ex. Lavigne Delville, Toulmin & Traoré, 2000 ; Ribot, 2002 ; Ribot, 2004).

Lié à cela, depuis l'apparition des collectivités territoriales rurales, on constate un intérêt croissant envers les recherches sur les processus de décentralisation démocratique. Ces études se penchent sur les changements dans les relations de pouvoir au niveau local, intermédiaire et national, sur la fourniture de services, les implications en termes de citoyenneté et, dans une moindre mesure, la contribution à la gestion des ressources naturelles (Benjamin, 2004 ; Benjamin, 2006, Dassetto *et al.*, 2004 ; Hilhorst & Coulibaly, 2004 ; Hochet, 2006 ; Ouédraogo, 2007 ; Sawadogo, 2001 ; Sène *et al.*, 2007 ; SNV & CEDELO, 2004 ; Totte *et al.*, 2003).

En outre, des expériences de type recherche-action axées sur la gestion communautaire des ressources naturelles ont eu lieu depuis la fin des années quatre-vingt dans les trois pays, souvent pilotées par des projets, des programmes, des ONG ou des instituts de recherche (voir p. ex. Boucoum *et al.*, 2003 ; Joldersma *et al.*, 1996 ; Vogt & Vogt, 2000). Des recherches sur l'impact potentiel du changement climatique et le rôle des instances locales dans la gestion des risques associés font aussi leur apparition (voir p. ex. Dietz *et al.*, 2004 ; Tschakert, 2007). Les changements d'opinions au sein des décideurs concernant l'importance de la gestion décentralisée des ressources naturelles et la valeur des instances locales de gouvernance montrent que ce type de recherches contribue à des politiques plus innovantes (voir la conférence du CILSS en 1994 à Praia et Praia + 9 en 2003 ; les nouvelles

législations pastorales). DANIDA a joué un rôle décisif dans le financement partiel de cette recherche (DANIDA, 2007).

Les réseaux nationaux de chercheurs semblent être les plus forts au Niger (autour de l'IRD/LASDEL www.ird.ne/lasdel), puis au Burkina Faso avec le GRAF, réseau du Groupe de recherche et action sur le foncier (<http://graf.zcp.bf>) et dans une moindre mesure, ACE-RECIT (www.ace-recit.org). Le GRAF met l'accent sur le réseautage et il fait la jonction entre les recherches pratiques et les politiques générales. Au Mali, la recherche semble plus dispersée et elle est entreprise par des chercheurs qui travaillent pour l'Institut des Sciences Humaines (ISH), l'Institut d'Économie Rurale ; le Centre National de Recherche Scientifique et Technologique (CNRST), Point Sud ou l'Université de Bamako. Il existe un portail qui rassemble les travaux réalisés sur le développement local, y compris la gestion des ressources naturelles au Mali ; il s'agit de www.penserpouragir.org. Il existe aussi des initiatives pour coordonner les efforts de recherches menés dans les trois pays (et au-delà), p. ex. celles promues par le CIRAD, l'IRD-LASDEL, l'IIED, et aussi hub-rural (www.hubrural.org). Nombre de chercheurs sont engagés dans des projets consultatifs à court terme et les partenaires techniques et financiers produisent de nombreux rapports détaillés mais ceux-ci sont rarement synthétisés.

Bibliographie

Alden Wiley, L. (2006). Land Rights Reform and Governance in Africa, Nairobi : PNUD.

Bagré, A., Ouatarra, A., & Ouédraogo, M. (2003). Le processus de restructuration des terres en milieu rural et ses conséquences sur les conditions de vie des populations, Enjeux et viabilité des communes rurales au Burkina Faso, édité par le Groupe de Recherche et Action sur le Foncier (GRAF), Amsterdam : KIT.

Banque mondiale (2003). Land Policy for Growth and Poverty Reduction, Washington.

Batterbury, S. (1998). Local environmental management, land degradation and the gestion des terroirs approach in West Africa: policies and pitfalls pp. 871-898.

Behnke, R., Scoones, I., & Kerven C. (1993). Range Ecology at disequilibrium, Londres : Overseas Development Institute.

Benjamin, C. (2004). Livelihoods and institutional development in the Malian Sahel: A political economy of decentralised natural resource Management Dissertation, University of Michigan.

Benjamin, C. Decentralization and livelihoods in the Malian Sahel: Challenges of legal pluralism in decentralised natural resource management (avant-projet).

Bertrand, A., Gautier, D., Konandji, H., Mamane, M., Montagne, P., & Gazull, L. (2006a). Niger & Mali: Public policies, fiscal and economic forest governance policies and local forest management sustainability Présenté à la 11^e Conférence de l'Association internationale pour l'étude de la propriété communautaire (IASCP).

Bertrand, A., Mamane, M., Gautier, D., Konandji, H., & Montagne, P. (2006b). Domanialité, fiscalité & contrôle: les trois éléments clés de la gouvernance locale contractuelle des ressources renouvelables dans un contexte de Décentralisation (Leçons comparées du Niger, du Mali et de Madagascar) Présenté au Colloque Gecorev- Gestion concertée des ressources naturelles et de l'environnement, du local au mondial : Pour un dialogue entre chercheurs, société civile et décideurs; Université de Versailles-St-Quentin-en-Yvelines; 26-27-28 juin 2006.

Bonfiglioli, A. (2003). Empowering the poor, Local government for poverty reduction UNCDF, New York.

Boucoum, A., Cochrane, K., Diakité, M., & Kané, O. (2003). Social Inclusion: A pre-requisite for equitable and sustainable natural resource Management: Two experiences in Mali, Londres : IIED.

Bourdarais, F. (2006). La décentralisation, la coutume et la loi – les constructions imaginaires d'un conflit à la périphérie de Bamako (Mali), Décentralisation et pouvoirs en Afrique, en contrepoint, modèles territoriaux français, édité par C. Fay, F. Koné, & C. Quiminal, pp. 221-238. Paris: Institut de Recherche pour le Développement (IRD) éditions – Collection colloques et séminaires.

Cotula (ed.), L. (2007). Changes in "customary" land tenure systems in Africa Londres : IIED et FAO.

- Cotula, L. & Cissé, S. (2007). A case study: changes in "customary" resource tenure systems in the inner Niger delta, Mali, *Changes in "customary" land tenure systems in Africa*, édité par L. Cotula (ed.), pp. 86-101. Londres : IIED.
- Crook, R. C. (2003). Decentralisation and poverty reduction in Africa: the politics of local-central relations.
- Dabiré, B. (2006). Problématique de la gestion du foncier et du développement durable au Burkina Faso. Quelle politique de sécurisation foncière?
- Danida (2007). Community-based natural resource management Technical advisory service, Ministère des Affaires étrangères du Danemark.
- Dassetto, F., Laurent, P.-J., Nyamba, A., Ouédraogo, B., & Sebahara, P. Décentralisation et citoyenneté au Burkina Faso, Le cas de Ziniaré, Paris, L'Harmattan.
- Devas, N. & Grant, U. (2003). Local government decision-making – citizen participation and local accountability: some evidence from Kenya and Uganda.
- Dietz, T., Ruben, R., & Verhagen, A. (2004). The impact of climate change on drylands – with a focus on West Africa Springer.
- Djedebi, T. et al., T. Hilhorst (ed.) (2008). Renforcer la sécurisation foncière au Niger; L'émergence des partenariats pour soutenir le Code rural. SNV, KIT.
- Djiré, M. & Dicko, A. K. (2007). Les conventions locales face aux enjeux de la décentralisation au Mali Paris : Karthala.
- EU Task Force on Land Tenure (2004). EU land policy guidelines - Guidelines for support to land policy design and land policy reform processes in developing countries Bruxelles.
- Hesse, C. & Thébaud, B. (2006). Will pastoral legislation disempower pastoralists in the Sahel? pp. 14-22.
- Hiernaux, P. The crisis of Sahelian pastoralism : ecological or economic?, Londres, ODI Pastoral Development Network.
- Hilhorst, T. & Adjinacou, C. (2007). L'approche sectorielle peut-elle renforcer les instances locales ? Le secteur eau au Bénin, Amsterdam : KIT.
- Hilhorst, T. & Coulibaly, A. (2004). Implementing decentralisation in Mali: The experiences of two rural municipalities in southern Mali, Londres : IIED.
- Hilhorst, T. & Coulibaly, A. (1998). Elaborating a Local Convention for Managing Village Woodlands in Southern Mali, Londres : IIED, 78.
- Hochet, P. Institutional choices and local custom in Minyankala, Southern Mali. IOB (2006). From project aid to sector support: an evaluation of the sector-wide approach in Dutch bilateral aid 1998-2005, La Haye : IOB Policy and operations evaluation department, Ministère des Affaires étrangères, no. 301.
- Joldersma, R., Hilhorst, T., Diarra, S., Coulibaly, L., & Vlaar, J. (1996). Siwaa, La brousse sèche. Expérience de gestion villageoise d'un terroir intervillageois au Mali, Amsterdam : KIT.
- Laurent, P.-J. & Mathieu, P. (1995). Actions locales, enjeux fonciers, et gestion de l'environnement au Sahel, Paris : Academia - L'Harmattan.
- Lavigne Delville, P. (1999). La décentralisation administrative face à la question foncière (Afrique de l'Ouest francophone rurale), Institut für Ethnologie und Afrikastudien (Mainz University)/ Das Arabische Buch, 39.

Lavigne Delville, P., Toulmin, C., & Traoré, S. Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest, Paris, Karthala.

Lund, C., Odgaard, R., & Sjaastad, E. (2006). Land Rights and Land Conflicts in Africa: A review of issues and experiences, Copenhagen : Danish Institute for international studies.

Mamalo, A. K., Bretel, J.-M., & Chabbert, J. Processus d'élaboration et de mise en œuvre du Code rural au Niger, Bilan et perspectives.

Mortimore, M. & Turner, B. (2005). Does the Sahelian smallholder's management of woodland, farm trees, rangeland support the hypothesis of human-induced desertification? pp. 567-595.

Olowu, D. & Wunsch, J. S. (2004). Local governance in Africa, The challenges of democratic decentralization Boulder, Londres.

Ouédraogo, H. (2005). Étude comparative de la mise en œuvre des plans fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest: Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, FAO, GTZ, 42.

Ouédraogo, H., Malam Kandine, A., & Maman, L. T. (2006). Le foncier et la décentralisation: problématique du domaine des collectivités, Haut commissariat à la modernisation de l'État, Cabinet du Premier Ministre, République du Niger.

Ouédraogo, M. (2007). La communalisation en milieu rural : les élus locaux peuvent-ils relever le défi ? Analyse de l'expérience du Burkina Faso, Paris – Ouagadougou : l'Harmattan.

Palmer, R. (2007). Literature Review of Governance and Secure Access to Land.

Reij, C., Tappan, G., & Belemviré, A. (2005). Changing land management practices and vegetation on the Central Plateau of Burkina Faso (1968–2002) pp. 642-659.

Ribot, J. (2002). Democratic decentralisation of natural resources: institutionalising popular participation, Washington : World Resource Institute.

Ribot, J. (2004). Waiting for democracy: the politics of choice for natural resource decentralization, Washington : World Resource Institute.

Ribot, J. (2008). Building local democracy through natural resource interventions, an environmentalist's responsibility. A policy brief. World Resource Institute, Washington.

Ribot, J., Agrawal, A., & Larson, A. (2006). Recentralizing While Decentralizing: How National Governments Reappropriate Forest Resources pp. 1864-1886.

Sawadogo, R.-A. L'État africain face à la décentralisation: la chaussure sur la tête, Paris, Karthala.

Secrétariat permanent du Code rural. Processus d'élaboration et de mise en œuvre du Code rural au Niger.

Sène, G., Soumaïla, A., Amadou, H., Issa, B., & Ouédraogo, Z. (2007). La contribution des collectivités territoriales à l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement: Expériences au Niger. Niamey : SNV, KIT.

SNV & CEDELO (2004). La décentralisation au Mali : du discours à la pratique Amsterdam : KIT.

Thébaud, B. Foncier Pastoral et Gestion de l'Espace au Sahel. Peuls du Niger Oriental et du Yagha Burkinabé, Paris, Karthala.

Thiéba, D. (2003). Quelle gestion des ressources naturelles pour le milieu rural? Les leçons des expériences de la mise en œuvre de la Réforme Agraire et Foncière (RAF) et les défis de la décentralisation, Enjeux et viabilité des communes rurales au Burkina Faso, édité par le Groupe de Recherche et Action sur le Foncier (GRAF), Amsterdam : KIT.

Totte, M., Dahou, T., & Billaz, R. La décentralisation en Afrique de l'Ouest, Paris, Karthala.

Toulmin, C. (1994). Gestion de Terroirs: Concepts and Development UNSO.

Tschakert, P. (2007). Views from the vulnerable: Understanding climatic and other stressors in the Sahel pp. 381-396.

Vogt, K. & Vogt, C. (2000). Hannu Biyu Ke Tchudu June - L'union fait la force. Gestion conjointe des ressources communes. Une étude de cas de Takiéta, Niger, Londres : IIED.

Whitehead, A. & Dzodzi, T. (2003). Policy Discourses On Women's Land Rights In Sub-Saharan Africa: The Implications Of The Re-Turn To The Customary pp. 67-112.

Wunsch, J. S. (2001). Decentralization, local governance and recentralization in Africa.