



# Décentralisation au Sahel : leçons, questions, défis

Dix ans de cheminement du programme  
« Réussir la décentralisation »





# Décentralisation au Sahel : leçons, questions, défis

Dix ans de cheminement du programme  
« Réussir la décentralisation »



# Table des matières

Préface.....	1
Introduction .....	3
1. Contexte : Les défis de la décentralisation .....	7
2. Les effets du programme par axe thématique .....	17
3. La recherche action et autres activités .....	25
4. Le réseautage .....	29
5. L'information et communication .....	35
6. Questions émergentes et perspectives .....	37
Annexe 1 .....	39

# Préface

Réussir la décentralisation : un défi de taille pour quatre jeunes états sahéliens (pas encore cinquantenaires !), un défi aussi pour les dix années d'accompagnement du programme de IIED. Même avec une trentaine d'années d'avance, le Sénégal a encore bien des challenges à relever ; le Mali, le Burkina, le Niger se sont lancés plus tard dans des parcours courageux, largement soutenus par la communauté internationale, mais encore jalonnés d'obstacles.

Les défis ne se situent plus au seul niveau institutionnel : le dispositif est partout en place, la communalisation est instaurée. Les challenges à relever s'enracinent à des niveaux plus profonds, et plus rebelles – comme le tenace manque de capacités. En dépit des efforts accomplis, élus et élues, administrés et administrées, acteurs étatiques ne maîtrisent pas toujours encore les connaissances qui leur permettraient d'exercer pleinement leurs droits et leurs devoirs. Le sentiment de la citoyenneté et du contrôle citoyen reste à forger : c'est un travail de longue haleine. La décentralisation implique aussi un transfert de pouvoirs, de l'État central aux arènes locales : il n'est jamais aisé de déléguer ses aires de souveraineté, surtout lorsqu'elles touchent des ressources stratégiques – comme la terre ou l'eau – ou les finances. La décentralisation est bien une question politique, celle de la démocratie et de la démocratisation, qui met en pleine lumière la question de la gouvernance où s'impliquent des acteurs – traditionnels comme nouveaux – et trop rares encore, quelques nouvelles actrices.

Face à ces défis, le programme a expérimenté des approches et des outils pour faire réussir la décentralisation, dont les résultats clés peuvent être ainsi résumés :

- un meilleur contrôle citoyen des activités publiques – essentiellement à travers l'élaboration et l'adoption de l'outil Budget participatif
- la multiplication de conventions locales, inclusives, équitables, qui réussissent localement une gestion appropriée, paisible et durable des ressources naturelles, et acquièrent peu à peu une existence légale nationale
- une reconnaissance de l'importance de l'équité entre les genres dans le processus de décentralisation : des femmes leaders citoyennes émergent peu à peu, la recherche action a innové en mettant l'accent sur les liens entre décentralisation, foncier et genre

Les principales leçons apprises concernent les points suivants:

- la réussite de la décentralisation repose à terme sur une adhésion citoyenne, informée et responsable, plus difficile à construire qu'un cadre institutionnel, qui nécessite des outils innovants et performants – tels le Budget participatif
- la participation citoyenne est sécurisée par la crédibilité de la décentralisation qui elle-même se fonde sur des retours et bénéfices tangibles au niveau des populations locales : l'entrée des aides au développement par les communes est déterminante

- les lenteurs des transferts de compétence et de délégation de pouvoir entretiennent la défiance des acteurs nouveaux – dont les femmes et les jeunes – à s’engager dans ce qui ne peut pas être perçu comme de nouvelles arènes publiques
- la recherche-action s’est montrée performante si elle a été innovante, a impliqué des catégories d’acteurs marginalisés (les femmes, les pasteurs) et a débouché sur des outils appropriés – comme les conventions locales

Le travail de ce programme s’inscrit dans un processus, qui doit encore faire face à des questions émergentes :

- Comment capitaliser les acquis pour un partage plus répandu des outils et approches ?
- Quel système de suivi-évaluation du processus d’application à grande échelle ?
- Comment poursuivre la dynamique de réseautage et pour quels objectifs ?
- Quels sont les nouveaux défis régionaux qui devront alimenter les nouveaux axes de réseautage ?

Ce document capitalise les expériences et les leçons du programme « Réussir la Décentralisation » qui a élaboré des outils et approches d’appui au processus long et complexe de l’instauration de la gouvernance au niveau local.

# 1. Introduction

Comment réussir la décentralisation au Sahel ? Bonne question ! Cette publication tente d'y répondre en capitalisant les expériences d'un programme de recherche-action sur la décentralisation mené sur 10 ans au Burkina Faso, Mali, Niger et Sénégal entre 2000 et 2010.

Les multiples vagues de décentralisation qui ont déferlé sur le Sahel ces quinze dernières années ont suscité bien des espoirs et bien des craintes, et déjà quelques déceptions. Les attentes ont été nourries par des promesses d'efficacité accrue dans la fourniture de services appropriés et adaptés aux besoins locaux, de poursuite des efforts de démocratie et de démocratisation locales, de meilleure gestion des ressources naturelles (GRN) et de participation plus active de la population locale à l'administration de ses affaires. Ensemble, ces avantages devaient contribuer de façon sensible à une réduction de la pauvreté grâce à une plus juste représentation des pauvres et un meilleur ciblage de la prestation de services.

Mais la réalisation de tels bénéfices n'est pas évidente, et ne dépend pas uniquement de conditions « techniques ». Leur succès est éminemment politique ;

## Encadré 1

### Partenaires du programme Réussir la décentralisation

[www.iedafrique.org/-Reussir-la-Decentralisation-.html](http://www.iedafrique.org/-Reussir-la-Decentralisation-.html)

#### Les Réseaux

Réussir la Décentralisation Burkina

Secrétariat permanent et contact : GRAF ([graf@fasonet.bf](mailto:graf@fasonet.bf))

11 BP 146 Ouagadougou 11, Burkina Faso

Tél : +226 50 34 14 57 [www.graf-bf.org](http://www.graf-bf.org)

#### Réussir la Décentralisation, RLD/Mali

Secrétariat permanent : CEK-Kala Saba

Contact : Mme Ouattara Mariam Sogodogo ([cek@afribonemali.net](mailto:cek@afribonemali.net))

B.P. 9014 Bamako, Mali

Tél : +223/20 20 94 12 [www.cek.com.ml/](http://www.cek.com.ml/)

#### Réseau Gestion des Ressources Naturelles Décentralisation/Niger

Secrétariat permanent et contact: [ingay\\_issoufou@yahoo.fr](mailto:ingay_issoufou@yahoo.fr)

#### Partenaires institutionnels

IED Afrique, Sénégal

24, Sacré Cœur III, BP 5579, Dakar Fann, Sénégal

Tél : (221) 33 867 10 58

Courriel : [contact@iedafrique.org](mailto:contact@iedafrique.org) [www.iedafrique.org](http://www.iedafrique.org)

IIED, Grande Bretagne

3 Endsleigh Street, Londres, WC1H 0DD, Grande Bretagne

Tel : (44) 207 388 2117

Contact : Ced Hesse ([ced.hesse@iied.org](mailto:ced.hesse@iied.org)) [www.iied.org](http://www.iied.org)



la décentralisation exige une redéfinition des relations entre l'Etat et les citoyens ; c'est un processus de lutte pour assurer le transfert des compétences de l'Etat envers les collectivités territoriales, le renforcement des capacités des élus et des citoyens à analyser, articuler et gérer leurs affaires et enfin de renforcement des capacités des populations à demander à leurs élus de rendre compte. En résumé, il s'agit d'une lutte pour l'instauration de la bonne gouvernance à plusieurs niveaux.

Le programme Réussir la Décentralisation, conscient de ces défis, s'est penché sur une approche d'apprentissage et de conception d'outils et de méthodes. Il s'agissait de permettre aux acteurs locaux et nationaux d'aborder les questions de différences de pouvoir, de connaissances et de compréhension qui freinent les réformes de la décentralisation dans la réalisation de leurs objectifs d'un développement local plus efficace, équitable et durable. Le programme est focalisé sur:

- Le renforcement des capacités et du dialogue des populations et des élus sur les politiques qui contribuent aux réformes institutionnelles au Sahel.
- Le renforcement des capacités des institutions locales, et en particulier des organes gouvernementaux élus, à appliquer des procédures inclusives et responsables en matière de gestion des affaires locales.
- La création des conditions permettant aux populations locales de saisir les opportunités offertes par la décentralisation d'améliorer leurs moyens de subsistance, et de jouer un rôle efficace pour influencer les processus de prise de décisions nationaux et locaux.
- Le renforcement des capacités des populations pauvres et socialement marginalisées.

Cette publication présente les résultats de la deuxième phase du programme « Réussir la Décentralisation ». Les résultats de la première phase (2000-2005) ont été capitalisés dans la publication *Réussir la décentralisation pour une gestion durable des ressources naturelles au Sahel : bilan des acquis d'un programme de recherche-action, d'influence des politiques et de renforcement des capacités*, publié par IIED en 2006. Le but global du programme Réussir la Décentralisation est de contribuer à la réduction de la pauvreté, à la paix, ainsi qu'à la durabilité écologique et économique du Sahel. Afin de répondre à ce but global, l'objectif principal de la deuxième phase du programme était d'améliorer la gouvernance des ressources naturelles en renforçant les capacités des différents acteurs à participer aux processus de prise de décisions. Il s'agissait à la fois d'accompagner une maturation du processus de décentralisation, de s'inscrire dans la consolidation des acquis – y compris en matière de réseautage, et de maintenir une dynamique de recherche-action dans des domaines innovants : les questions liées au genre et au foncier, les impacts du changement climatique. Le schéma 1 ci-après présente le cadre conceptuel de ce programme.

L'encadré 2 ci-dessous présente un résumé des résultats de la phase 2. Ces résultats sont l'objet de commentaires plus détaillés au chapitre 3.



## Schéma 1 Cadre conceptuel du programme Réussir la Décentralisation

But du Programme ↓	Réduction de la pauvreté, paix et durabilité écologique et économique à long terme du Sahel			
But de la 2ème phase ↓	Améliorer la gouvernance des ressources naturelles, en renforçant la capacité des différents acteurs à participer de manière éclairée et équitable aux processus de prise de décisions aux différents niveaux qui affectent directement le mode de gestion de ces ressources			
Activités thématiques ↓	Contrôle Citoyen des Actions Publiques – le budget participatif	Les Conventions Locales		Le Genre
Stratégies de mise en œuvre	Établissement de groupes d'apprentissage au niveau local, national et régional en faveur d'une analyse multi-parti prenante autour d'intérêts communs	Mise en place de réseaux à l'échelle locale, nationale et régionale pour encourager l'apprentissage transversal et le partage des expériences	Recherche action régionale pour répondre aux questions génériques communes aux quatre pays et favoriser les activités des groupes d'apprentissage et de liaison	Stratégie d'information et de communication au niveau régional pour documenter et diffuser les activités du programme et celles des partenaires

### Aperçu global sur la structure de la brochure

Cette publication documente les principaux résultats de la deuxième phase de travail. Elle présente les défis majeurs qui sous-tendent le processus de décentralisation au Sahel (chapitre 2), notamment du point de vue de la gestion des terres et des ressources naturelles, ainsi que les principaux acquis et les questions que soulève chaque activité du programme (chapitres 3 à 6). À la fin du document, nous examinons les questions émergentes et les perspectives après dix ans de travail sur la promotion et facilitation de la décentralisation au Sahel.

## Encadré 2 Résultats clés du programme

	Condition 1: Implication totale et active de tous les citoyens dans le processus	Condition 2: La volonté et l'aptitude des instances locales nouvellement élues à appliquer des principes de bonne gouvernance et à dispenser à leurs électeurs des prestations adéquates, rentables et abordables.	Condition 3 : La propension et la capacité de l'Etat central à fournir un cadre institutionnel favorable qui puisse promouvoir la prise de décisions et l'autorité au niveau local.
Contrôle citoyen des activités publiques	<p>Elaboration de l'approche et de l'outil budget participatif.</p> <p>L'utilisation de l'approche dans plusieurs communautés où la population est impliquée dans l'élaboration des budgets municipaux et a une meilleure compréhension des enjeux et de leurs rôles et responsabilités.</p> <p>Beaucoup d'autres communautés saisissent l'opportunité d'apprendre comment utiliser l'approche.</p>	<p>Collaboration entre les élus et la population dans le processus de budget participatif. Cette collaboration renforce l'esprit civique et on observe une augmentation dans le recouvrement des taxes, par exemple.</p> <p>D'autres collectivités territoriales apprennent de l'expérience et veulent répliquer le processus dans leurs communautés.</p>	<p>Un projet de diffusion du budget participatif a commencé au Sénégal qui a la possibilité d'augmenter les effets du programme à l'échelle nationale.</p>
Conventions Locales (CL)	<p>Amélioration des sources de revenus de la population à cause de la meilleure gestion des ressources naturelles.</p> <p>Diminution des conflits grâce aux processus de concertation pour la fixation des règles et l'existence d'une convention.</p>	<p>Un plus grand nombre d'acteurs qualifiés pour accompagner la mise en œuvre des conventions locales au niveau des collectivités.</p> <p>Les supports méthodologiques sont systématisés et utilisés surtout au Sénégal. Des évolutions très positives par rapport à la reconnaissance des conventions locales dans les lois au Mali, Burkina Faso et Sénégal.</p>	<p>Au Sénégal, par exemple, les conventions locales sont prises en compte dans le projet de réforme du code forestier.</p>
Genre	<p>Emergence de femmes leaders, qui comprennent la décentralisation dans tous les pays.</p>	<p>Légère augmentation du nombre des femmes élues</p> <p>Les capacités des femmes leaders qui ont travaillé avec le programme ont été renforcées.</p>	<p>Expertise et supports (films, manuels) sur genre et décentralisation créés ou renforcés par le programme RLD au niveau national.</p>

## 2. Contexte : Les défis de la décentralisation

Les principales attentes suscitées par la décentralisation portaient d'abord sur une plus grande efficacité dans l'offre de services adaptés aux besoins locaux, associée à un renforcement de la démocratie, à une meilleure gestion des ressources naturelles et à une implication plus active des populations locales dans la gestion de leurs affaires. Cependant, la réalisation de ces avantages potentiels reste un défi majeur, parce qu'elle relève d'un processus éminemment politique : si la décentralisation doit profiter à tous les citoyens et à la nation toute entière, une redistribution importante des pouvoirs et des responsabilités s'impose entre les acteurs à différents niveaux. Comme le remarquait avec humour un élève du nord Mali "La décentralisation, c'est quelqu'un qui a été annoncé depuis longtemps, mais qui n'est pas encore arrivé, comme la démocratie." Ces changements prennent effectivement du temps.

La deuxième phase du programme RLD s'est étalée sur cinq ans (de 2005 à 2010) et a porté sur des activités mises en œuvre avec de nombreux partenaires à différents niveaux dans quatre pays (Burkina Faso, Mali, Niger et Sénégal). Une mine d'informations a été générée non seulement sur la pertinence et l'impact des travaux du programme, mais sur les réformes de décentralisation elles-mêmes. Au début de la première phase du programme, le Mali venait d'élire sa première génération de maires, s'embarquant ainsi dans une aventure ambitieuse qui a profondément remodelé les relations entre l'Etat et les citoyens. A la fin de la phase II du programme, le Mali avait traversé le troisième tour de ses élections municipales.



**Une mairie moderne :  
N'Guigmi, Niger oriental**

Au Burkina Faso, au Mali, au Niger et au Sénégal, les administrations accompagnent les réformes de décentralisation d'un processus parallèle de changement législatif et politique sectoriel, modifiant des lois existantes ou en adoptant de nouvelles pour veiller à ce qu'elles soient cohérentes avec l'esprit et les objectifs de la décentralisation. Bien que ces réformes institutionnelles varient entre pays, elles représentent néanmoins un pas en avant important.

Malgré ces avancées, il subsiste pourtant un enjeu majeur dans beaucoup de pays sahéliens, celui de l'autorité dévolue. On constate toujours une réticence marquée de l'administration centrale à l'idée de transférer de véritables pouvoirs aux échelons inférieurs, au prétexte qu'ils ne seraient pas encore prêts à assumer le contrôle et la gestion des ressources de façon responsable et efficace. Pourtant, depuis les dernières 10 années et le début du programme réussissant la décentralisation en 1999, on constate un certain progrès, influencé par les acquis et les leçons partagés du programme.

Encourager les processus locaux et nationaux pour qu'ils appuient la bonne gouvernance des ressources naturelles et autres est une entreprise complexe qui s'inscrit dans la durée et qui exige une approche méthodique afin de créer le dispositif et les conditions requises pour un développement durable et équitable et pour la réduction de la pauvreté au Sahel. Le cœur de ce processus s'enracine dans un engagement total et actif des citoyens vis-à-vis des réformes en cours : c'est ce qui a constitué l'axe pivot de la première et de la deuxième phase du programme RLD. Les activités se sont orientées vers la réalisation de trois conditions primordiales pour réussir la décentralisation (voir encadré 3).

### **Encadré 3 Conditions primordiales pour réussir la décentralisation**

**Condition 1** : L'implication totale et active de tous les citoyens dans le processus de décentralisation et gouvernance au niveau local.

**Condition 2** : La volonté et l'aptitude des instances locales nouvellement élues à appliquer des principes de bonne gouvernance et à dispenser à leurs électeurs des prestations convenables, rentables et abordables.

**Condition 3** : La propension et la capacité de l'Etat central à fournir un cadre constitutionnel favorable qui puisse promouvoir la prise de décisions et l'autorité au niveau local.

Le programme a fortement contribué à des progrès significatifs pour réunir ces trois conditions primordiales.

#### **Première condition : l'implication totale et active de tous les citoyens dans le processus.**

Jusqu'ici les réformes liées à la décentralisation au Sahel ont été largement menées et contrôlées par l'administration centrale. Cependant la population locale doit s'approprier le processus pour veiller à ce que les dispositions juridiques formelles soient appliquées. Pour y parvenir de façon efficace, la population doit acquérir un certain nombre de compétences et d'aptitudes, dont une bonne compréhension des dispositions juridiques de la législation relative à la décentralisation. Elles doivent avoir une meilleure appréhension des enjeux et de la manière dont elles peuvent participer et intervenir efficacement au niveau local dans les processus de prise de décisions qui affectent leur vie et leurs moyens d'existence (par exemple les processus de planification de l'occupation des sols, l'allocation des ressources pour les prestations de services).



© Marie Monimart

#### **Débats animés : Takiéta, Niger**

Une attention particulière est nécessaire pour assurer une participation équitable de tous les citoyens, y compris des groupes sociaux marginalisés et vulnérables comme les éleveurs transhumants, les femmes, les jeunes, les castés et les migrants. Dans beaucoup de cas, c'est un défi majeur qui demande une révision fondamentale

des rapports de pouvoirs qui sont souvent ancrés dans des pratiques anciennes – coutumières ou religieuses, et parfois entretenues par des préjugés tenaces.

**Deuxième condition : la volonté et la capacité des institutions décentralisées nouvellement élues d'appliquer les principes de bonne gouvernance et d'offrir à leurs électeurs des services convenables, rentables, et abordables.**

Selon les lois de la décentralisation, les organismes de l'administration locale (municipalités) doivent assurer des services sociaux et économiques (santé, alimentation en eau, éducation, commercialisation, etc.), élaborer des plans d'occupation des sols pour l'agriculture, les pâturages, les forêts et autres utilisations.<sup>1</sup> Selon la loi, elles sont censées fournir ces services dans la concertation et l'équité, en veillant à la pleine participation des communautés qui relèvent de leur autorité.



© Ingay Issoufou

**Les femmes s'engagent à relever le défi de la gestion saine et transparente**

À court terme, le succès de la décentralisation au Sahel dépend largement du fait que la population locale constate qu'elle apporte des avantages tangibles. Mais sur le terrain, les conseillers locaux connaissent de grandes difficultés d'ordre théorique et pratique pour relever les défis et réaliser leurs missions.<sup>2</sup> C'est un défi majeur, surtout dans les zones rurales reculées du Sahel, de payer le coût du développement local et de la prestation de services. Ce problème est particulièrement aigu dans les zones pastorales : à titre d'exemple, la commune de N'Gourty, dans l'est du Niger, couvre une surface de 98.000 km<sup>2</sup> (la moitié du Sénégal !) sans un kilomètre de route bitumée. L'État et les bailleurs devront continuer à prendre en charge certaines de ces dépenses ; néanmoins, à long terme, il faudra trouver des sources de revenus durables au niveau local.

Il est essentiel de renforcer les capacités des autorités municipales pour leur permettre d'agir en adoptant une démarche participative, transparente et durable. Il s'agit de réussir à gagner la confiance et la reconnaissance de la population locale, et, à terme, de développer et renforcer leur autonomie financière – grâce à la perception de recettes locales sous forme de taxes, de droits d'usage, de licences etc. : en bref, c'est l'enjeu de l'adoption d'une attitude citoyenne tant de la part des élus que de celle des administrés.

**Troisième condition : la volonté et la capacité de l'État central de fournir un cadre institutionnel favorable qui donne l'autorité et les pouvoirs de décision au niveau local.** D'une manière générale, les différentes législations sur la décentralisation permettent la création de structures d'administration locale

1. Au Sahel, l'éventail des responsabilités qui ont été, ou seront, transférées de l'État central à l'administration locale varie d'un pays à l'autre.

2. À cet égard, l'analphabétisme est un problème majeur. Au Sénégal et au Mali, 70 % des conseillers élus sont analphabètes, et de plus, presque tous les documents qui régissent les affaires officielles des conseils sont rédigés en français.



**La nouvelle mairie de Bosso, aux confins du Lac Tchad, Niger**

légalement reconnues, dotées d'un budget et d'un personnel propres ainsi que des pouvoirs de décision sur un éventail de domaines relevant directement de leur compétence. Dans la plupart des cas, ces lois reconnaissent le principe de subsidiarité et la nécessité de faire en sorte que la dévolution de responsabilités s'accompagne d'un transfert simultané de fonds. Elles reconnaissent aussi le droit des autorités locales à conclure des accords de coopération pour le

développement avec d'autres organismes publics et privés, y compris la délégation de certains de leurs pouvoirs à des autorités villageoises, des personnalités et autres organismes professionnels reconnus.

#### **Encadré 4 Témoignage du Secrétaire Permanent du Code Rural parlant du programme au Niger**

« Le réseau a été une sorte de creuset où l'on retrouve les représentants de l'Etat, de la société civile notamment les agriculteurs, les éleveurs et même les chefs coutumiers. Dans le réseau, l'on a trouvé des élus locaux ; le réseau a été une sorte de tribune au sein de laquelle côtoyaient tous ces différents acteurs, où ils apprenaient à mieux se connaître à travers les préoccupations de chacun. Cela a été très contributif dans le cadre du réseautage, dans l'apaisement du climat social, dans la création des qualités.

Autre élément important, le réseau a appris à l'Etat à mieux connaître la société civile et à la société civile à mieux connaître l'Etat alors qu'on était dans une situation où les deux composantes se regardaient en chiens de faïence. L'Etat avait quelques appréhensions sur l'attitude la société civile, elle-même en avait beaucoup sur l'Etat. En se côtoyant dans les missions ou dans les actions du réseau, toutes les composantes de la nation avaient appris à mieux se comprendre, à mieux s'accepter ; le réseautage a été d'un apport positif. »

Dans la pratique toutefois, nombre de ces engagements politiques ne sont pas opérationnels à cause de la lenteur des administrations centrales à mettre en place les réglementations et les décrets d'application nécessaires.<sup>3</sup> Cet état de fait est particulièrement frappant en ce qui concerne le transfert de ressources et de pouvoirs de décision discrétionnaires concernant la terre et les autres ressources naturelles, qui constituent d'importantes sources de revenus au Sahel. L'absence d'un pouvoir effectif des collectivités locales sur certaines de ces ressources compromet la viabilité économique de cette administration et nuit à la légitimité du processus de décentralisation aux yeux de la population locale.

Malgré tous les défis pour mettre en place la décentralisation, depuis 1999 et pendant les dix années du programme, les partenaires du programme ont constaté une amélioration sur certains points. Dans tous les pays, les administrations accompagnent

3. Au Mali, par exemple, la transmission de pouvoirs de décision discrétionnaires concernant la terre et les ressources naturelles n'est pas encore opérationnelle, bien que le Parlement ait déjà approuvé les lois nécessaires.

les réformes de décentralisation d'un processus parallèle de changement législatif et de politiques sectorielles, modifiant des lois existantes ou en adoptant de nouvelles pour veiller à ce qu'elles soient cohérentes avec l'esprit et les objectifs de la décentralisation (voir encadré 5 sur la Loi d'Orientation Agricole au Mali).

### **Encadré 5 Loi d'Orientation Agricole au Mali**

La loi d'orientation agricole au Mali a été adoptée par l'Assemblée Nationale en octobre 2006. Elle reconnaît la décentralisation et le principe de subsidiarité. Les collectivités territoriales sont identifiées comme des acteurs importants dans la mise en œuvre de la loi. Les articles du Chapitre 5 de la loi sur les rôles des collectivités disent que :

**Article 47 :** Les Collectivités territoriales élaborent, mettent en œuvre et évaluent, en concertation avec la profession Agricole, les schémas et plans d'aménagement et de gestion de l'espace Agricole de leur ressort territorial respectif ainsi que leurs programmes de développement Agricole.

**Article 48 :** Les modalités de transfert de compétences et de ressources liées, de l'Etat aux Collectivités territoriales sont fixées par décret pris en Conseil des Ministres.

Bien que ces réformes institutionnelles varient d'un pays à l'autre et renferment dans bien des cas d'importants problèmes de nature conceptuelle et pratique, elles représentent néanmoins un pas en avant important. En outre, la participation des femmes dans le processus de décentralisation continue à augmenter et leur compréhension des enjeux s'améliore ainsi que leur participation aux élections. Tous les pays ont eu au moins deux élections et le taux de renouvellement assez élevé des élus montre (à travers le vote) que la population comprend qu'elle a le pouvoir de choisir les élus et de les sanctionner à la prochaine élection s'ils n'ont pas produit les résultats promis. Au Mali, par exemple, le réseau Réussir la Décentralisation a estimé à 80 % le taux de renouvellement à la suite de la dernière élection locale.

Cependant, malgré ces avancées, la plupart des conditions restent à remplir à l'échelle nationale notamment :

- 1. Le transfert des compétences :** La disposition existe ainsi que plusieurs lois et politiques qui facilitent le processus de la décentralisation, cependant, il subsiste toujours une réticence de la part de l'Etat à transférer les ressources nécessaires (finances, infrastructures, personnel) pour permettre aux collectivités territoriales d'exercer leurs rôles et responsabilités.
- 2. La faible capacité des élus et des acteurs au niveau local :** Beaucoup d'élus ne maîtrisent pas leurs rôles et responsabilités et ont un faible niveau de scolarisation. Cette situation est complexifiée par le fort taux de renouvellement des conseillers et conseillères après les élections (par exemple au Sénégal). De plus, dans beaucoup de pays, les tutelles des communes ne comprennent pas leur rôle d'appui aux collectivités – ce qui risque de créer confusion et mauvaise communication à plusieurs niveaux.
- 3. La viabilité financière des collectivités territoriales :** Il y a toujours un faible taux de recouvrement des taxes au niveau local. Cette faiblesse financière est aggravée

par le manque de transfert des compétences qui donnerait aux collectivités des moyens pour assurer le financement de leur fonctionnement et de leurs projets ; dans certains cas, la taille des collectivités est trop réduite pour les rendre viables.

4. **La participation des femmes** : Dans tous les pays, bien que le nombre des femmes conseillères augmente légèrement, le taux de participation des femmes reste très faible : Au Niger, le quota minimum de 10 % de femmes est souvent perçu comme un “maximum” qu’il est déjà bien vertueux d’atteindre !

## 2.1 Défis et faits marquants de la décentralisation

### Burkina Faso

La Constitution du 2 juin 1991, en consacrant la décentralisation comme mode d’organisation du territoire **au Burkina Faso**, a permis d’aboutir à la communalisation intégrale du pays.

#### Encadré 6 Collectivités Territoriales au Burkina Faso

13 régions et 351 communes urbaines et rurales en 2006  
33 puis 49 communes urbaines respectivement 1995 et en 2000.

Cette extension de la décentralisation a renforcé la responsabilisation des collectivités. Onze domaines de compétences ont été reconnus au niveau des collectivités. Pour les collectivités rurales il a été ajouté des compétences spécifiques concernant l’aménagement du territoire, la gestion du domaine foncier et de l’aménagement urbain, de l’environnement et de la gestion des ressources naturelles ; dans chaque village a été mis en place un conseil villageois de développement (CVD), chargé de la promotion du développement local sous le contrôle du conseil municipal.

Dans ce contexte de mise en place des organes décisionnels et consultatifs, un enjeu demeure : **la clarification des missions et des rôles des acteurs locaux** dans le processus de développement des collectivités. Si les rôles se clarifiaient, il resterait alors à les assumer effectivement et efficacement ; en d’autres termes, **l’un des enjeux pour les années à venir concerne l’effectivité et l’efficacité du fonctionnement des collectivités territoriales** en lien avec les questions de transfert des compétences et des ressources.



© GRAF

Si la “communalisation intégrale” marque un tournant décisif dans la mise en œuvre de la décentralisation, il est à noter qu’elle est intervenue dans le cadre d’un Etat centralisé, qu’elle est le fait d’une volonté politique fortement encouragée ou poussée par l’environnement

international ; sa mise en œuvre doit tenir compte de contraintes diverses dont les moindres ne sont pas la faible capacité de gestion des élus locaux, et la faiblesse des potentialités et des moyens d’action des communes rurales.

**Ministre Délégué chargé de l’Administration Territoriale et de la Décentralisation au Burkina Faso ouvert la reunion annuelle 2010 du programme RLD**



## Mali

L'avènement du régime démocratique et multipartite en mars 1991 a provoqué un bond qualitatif du processus de décentralisation au Mali qui a évolué vers la « communalisation intégrale ». La loi fondamentale N°93-008 relative aux conditions de la libre administration des collectivités locales (dans le respect de l'unité nationale) a été adoptée le 11 février 1993. Elle organise les collectivités de la République du Mali en régions (y inclus le District de Bamako), cercles, communes urbaines et communes rurales. Toutes les collectivités sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière.



© Marie Monimart

Un village en 4<sup>e</sup> région, Mali

Malgré quelques avancées, le processus de la décentralisation au Mali fait encore face à de nombreux défis.

A tous les niveaux, on note une faible coordination et articulation entre les intervenants. Au niveau des différentes collectivités la fonctionnalité des cadres de concertation entre les intervenants (collectivités locales, société civile, services techniques de l'Etat, chefferie traditionnelle etc.) est faible, voire absente. Les populations et les autres acteurs sont très peu ou pas du tout informés sur les activités de leurs élu(e)s locaux et encore moins sur ce qui se passe aux niveaux régional et national.

### Encadré 7 Collectivités territoriales au Mali

703 Communes  
49 Cercles  
8 Régions  
1 District de Bamako (rang de Région)

---

761 Collectivités Territoriales

Le faible niveau de capacité des acteurs locaux et de leurs élus reste un défi majeur: le très faible taux de formation scolaire et universitaire parmi les élus constitue un sérieux handicap dans la compréhension et la mise en œuvre des textes de la décentralisation (qui sont en français). Les formations à l'endroit des collectivités sur les textes de la décentralisation par l'Etat sont très insuffisantes et très peu d'élus communaux maîtrisent leurs droits et devoirs.

La mobilisation des ressources financières et matérielles par les collectivités demeure très faible. Cela s'explique par le faible taux de recouvrement des taxes de développement régional et local. Les communes profitent très peu de l'exploitation de leurs ressources naturelles (forestières, minières) par les entreprises ou les exploitants individuels.

La réalité du pouvoir (notamment financier) reste entre les mains de l'administration centrale dont les élus se méfient en général – à tort ou à raison. Les relations entre certaines collectivités et leurs tutelles sont timides et parfois conflictuelles. En général, la tutelle ne dispose pas des moyens financiers et matériels pour assumer ses missions et généralement le personnel n'est pas adéquatement formé à l'appui – conseil.

La lenteur du processus de transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités territoriales est un autre défi. Le transfert des compétences est effectif dans trois domaines à savoir : l'éducation, la santé et l'hydraulique, mais le transfert des ressources n'a pas encore été effectué – excepté dans le secteur de l'éducation où l'Etat a mis en 2010, 75 milliards de francs CFA à la disposition des collectivités locales pour assumer leurs tâches. Cette lenteur constitue un blocage dans la mise en œuvre des activités des collectivités, surtout dans la meilleure gestion des ressources naturelles des ressources naturelles.

## Niger

Le processus de décentralisation, amorcé au cours de la décennie 1960-70, a engendré la création d'un Ministère chargé de la Décentralisation et du Haut Commissariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation (1995), chargé de l'élaboration des textes sur la décentralisation au Niger. Ce Commissariat fut transformé tout récemment en Haut Commissariat à la Modernisation de l'Etat (HCME).

### Encadré 8 Collectivités territoriales au Niger

213 Communes Rurales
52 Communes Urbaines
36 Départements
7 Régions
1 Région de Niamey
<b>359 Collectivités Territoriales</b>

Une série de textes ont été adoptés, d'abord en 1996, puis progressivement de 1998 à 2002, dans les divers domaines de la politique locale, allant des principes fondamentaux de la libre administration au transfert des compétences aux communes.

A ce jour, deux élections municipales se sont tenues en 2004 et 2009.<sup>4</sup> L'une des avancées est la mise en place du Haut conseil des Collectivités Territoriales (HCCT) qui a pour mission d'étudier et de donner des avis sur les orientations et sur toutes les questions portant sur la politique de la décentralisation au Niger.

Néanmoins, on attend toujours les textes complémentaires sur le transfert des compétences aux communes notamment en matière de gestion des ressources naturelles qui constituent des richesses stratégiques pour ces dernières.

Après une dizaine d'années de débats décentralisés, et une forte pression des organisations de la société civile pastorale, le conseil des ministres tenu en date du 12 mars 2009 a examiné et adopté le **Projet de loi relative au pastoralisme**. Le projet de loi a intégré et actualisé les dispositions de divers textes régissant le foncier pastoral



© Marie Monimart

**Etre maire d'une commune pastorale : pas facile ! Toumour, Niger**

4. Celle de 2009 a été annulée avec l'arrivée des militaires au pouvoir puisque la classe politique était plongée dans une crise de légitimité des autorités compte tenu de la modification de la Constitution.

en consacrant entre autres : la reconnaissance de la mobilité pastorale comme un droit fondamental des éleveurs, des pasteurs nomades et des transhumants; le maintien d'une limite nord des cultures; la concrétisation du principe de transfert de compétences qui propose la commune comme maître d'ouvrage dans la gestion des puits en zone pastorale; l'institutionnalisation d'un système de fermeture et de libération des champs de cultures pluviales en zone agricole; la clarification du statut domanial des ressources pastorales et l'institutionnalisation d'une réglementation appropriée quant aux modalités de ramassage de la paille. Le projet de loi<sup>5</sup> a permis, entre autres de : renforcer le cadre juridique national en matière de gestion des ressources naturelles ; renforcer les conditions d'accès équitable aux ressources nationales ; garantir la sécurité foncière et prévenir les conflits en milieu rural.

## Sénégal

Le processus de décentralisation en milieu urbain a débuté au Sénégal depuis très longtemps car les premières communes y ont été créées vers la fin du 19ème siècle. Toutefois, la décentralisation en milieu rural est arrivée bien plus tard avec la création des premières communautés rurales en 1972. Depuis lors le processus a connu plusieurs mutations dont l'une des plus importantes est la réforme de 1996 qui a consacré l'érection de la région en collectivité territoriale à côté de la commune et de la communauté rurale. Elle a également défini 9 domaines de compétences qui devaient être désormais transférés de l'Etat aux collectivités locales.

### Encadré 9 Collectivités territoriales au Sénégal

14 Régions
150 Communes
353 Communes Rurales
<hr/>
517 Collectivités Territoriales

Parmi les pays du programme, le Sénégal est le plus expérimenté par rapport à la décentralisation ; cependant, il reste encore beaucoup de défis à relever pour réaliser les objectifs de la réforme.

Pour renforcer la présence des femmes dans les instances de décisions, certaines organisations de femmes ont mené un intense lobbying pour amener le gouvernement à réformer la législation à travers la proposition d'une nouvelle loi consacrant la parité sur les listes proportionnelles pour les élections législatives. Cette loi a été votée par l'assemblée nationale en 2007 mais n'a pas été mise en oeuvre car elle a été attaquée pour anti-constitutionnalité.

Le découpage des collectivités locales qui obéit davantage à des considérations à caractère politique fait que plusieurs communes et communautés rurales sont économiquement peu viables et sont obligées de dépendre de l'Etat pour faire face à leurs obligations.

Après les élections de mars 2009, la plupart des grandes villes du Sénégal (dont Dakar, Saint Louis, Kaolack, Louga, Diourbel, Podor) sont passées aux mains de l'opposition regroupée sous une large coalition – même si la majorité des communautés rurales ont été gagnées par le parti au pouvoir et ses alliés. Il faut souligner au passage que les

5.Cette loi a été adoptée en mai 2010.

Communautés Rurales de Fissel et de Ndiagianiao – qui sont des partenaires de longue date dans l’expérimentation du Budget Participatif – ont été gagnées par l’opposition à l’instar de la quasi-totalité des collectivités locales de la région de Thiès.

Cette situation va créer une nouvelle demande en formation pour les nouveaux élus et pose également le défi de la consolidation des acquis lorsqu’on sait que le basculement d’une collectivité locale dans un nouveau camp politique se traduit assez souvent par une remise en cause par la nouvelle équipe de certains acquis laissés par l’équipe précédente.

### **Encadré 10 Les enjeux de la décentralisation au Sénégal**

- La représentation et la participation des femmes.
- La promotion de développement économique des collectivités territoriales et le financement de la décentralisation.
- L’articulation entre la décentralisation et les stratégies de réduction de la pauvreté et les objectifs du millénaire pour le développement.
- Le renforcement du contrôle citoyen de l’action publique.
- Le renforcement de la sécurisation foncière pour les groupes vulnérables.
- L’articulation entre les plans locaux de développement et les changements climatiques

# 3. Les effets du programme par axe thématique

## Introduction

Les activités de la phase 2 du programme RLD se regroupent selon trois axes thématiques, le Contrôle Citoyen des Actions Publiques (dont l'outil principal est le budget participatif), les Conventions Locales pour la gestion des ressources naturelles et le Genre. IED Afrique a piloté une grande partie du travail sur ces axes et a facilité et appuyé l'adoption et l'utilisation des outils au Mali, au Niger et au Burkina Faso. L'annexe 1 donne une analyse des effets du programme selon ces axes thématiques.

## 3.1 Contrôle Citoyen des Actions Publiques

Le budget participatif est l'outil principal que le programme a testé et élaboré pour faciliter le contrôle des actions publiques par les citoyens. Le processus du Budget Participatif lancé durant la phase 1 du Programme Réussir la Décentralisation s'est poursuivi et consolidé pendant la

deuxième phase. Il a été mis en place en partenariat avec les Communautés Rurales de Fissel et Ndiganiao dans la Région de Thiès au Sénégal, et au Mali et au Burkina Faso. Cette phase pilote a permis de systématiser une démarche méthodologique adaptée au contexte national de la décentralisation et aux réalités locales. Des supports ont été produits pour accompagner cette systématisation et pour faciliter le partage et la diffusion de la démarche auprès d'autres collectivités locales dans la sous-région. Ces supports comprennent : un guide méthodologique qui décrit le processus de mise en place du Budget participatif ; un film didactique de 13 minutes qui présente les principales étapes du processus, un poster illustré en français et en langue locale (Wolof) qui présente de manière simplifiée le cycle du Budget Participatif. Ces différents supports ont fait l'objet d'une large diffusion et ont contribué à une mise en échelle horizontale de l'expérience de ces deux communautés rurales.

### Encadré 11 Produits sur le budget participatif

1. **Le Budget participatif en pratique** : Guide méthodologique sur le processus de mise en place du budget participatif
2. **Le Budget participatif en pratique** : Film didactique de 13 minutes qui présente les principales étapes du processus
3. Un poster illustré en français et en Wolof qui présente de manière simplifiée le cycle du budget participatif.

## Résultats

### Au niveau de la population : un outil performant et même rentable

Au niveau des collectivités locales qui appliquent le budget participatif on a noté une amélioration des relations entre élus et citoyens, de la participation des citoyens et de la mobilisation des ressources financières (amélioration du taux de recouvrement de la taxe et identification de nouvelles sources de recettes fiscales). A Nara et Gumbou au Mali, par exemple, le taux de recouvrement des taxes et impôts a progressé de 50% à 80%.

Au niveau les collectivités territoriales: un effet tache d'huile

Plusieurs collectivités dans la sous-région ont manifesté leur intérêt pour mettre en place le budget participatif sur la base des échos qu'elles ont reçus de Fissel et Ndiagianiao et des activités de diffusion menées par IED Afrique (journées thématiques, manuel et films diffusés, etc.). Après les élections locales de 2009 au Sénégal, plusieurs collectivités ont sollicité un appui d'IED Afrique.

Des dizaines de collectivités du Sénégal ont effectué des visites à Fissel et Ndiagianiao à leur propre initiative ou à celle des ONG (CONGAD, PRODEL, USE, etc.) et huit nouvelles collectivités locales ont adopté le budget participatif. Les maires de deux communes du Burkina Faso ont également visité les deux communautés pour s'inspirer de leurs expériences.

### **Au niveau de l'Etat : une contribution aux réformes politiques**

Une des recommandations des assises de la décentralisation tenues en 2008, a été la prise en compte dans le dispositif réglementaire de la nécessité de proposer des mécanismes pour favoriser l'institutionnalisation du budget participatif dans les collectivités locales au Sénégal.

### **Au niveau sous-régional et international : un profil international**

Les deux collectivités du Sénégal ont été invitées à des fora internationaux (en France pour Fissel et au Brésil pour Ndiagianiao). En outre, elles ont fait partie des 5 sites retenus pour étude lors de la conférence internationale sur la gouvernance locale organisée en partenariat avec la Banque mondiale. De plus, l'expérience de Fissel et Ndiagianiao a été diffusée plus largement en Afrique francophone à travers le FAGLAF (Forum d'Action sur la Gouvernance Locale en Afrique) un autre programme mis en œuvre par IED Afrique qui s'appuie et valorise les acquis de RLD.

### **Encadré 12 Investir pour récolter : Le Budget Participatif, mécanisme de renforcement de la participation citoyenne**

Malgré la longue expérience sénégalaise en matière de décentralisation rurale, comparée aux autres pays de l'Afrique francophone, la participation des citoyens est demeurée faible. Ceci tient notamment à plusieurs facteurs parmi lesquels le faible niveau de formation des citoyens et des élus. Cette situation se traduit dans beaucoup de collectivités locales par une certaine désaffection des citoyens et un faible esprit civique dont l'une des manifestations est le non paiement de l'impôt.

A Fissel et Ndiagianiao au Sénégal, grâce à un partenariat tripartite entre IED Afrique, le Conseil Rural et des organisations de la société civile, un processus de renforcement des capacités des citoyens a permis de doter ces derniers des principes et outils leur permettant de déterminer les actions qui doivent guider le plan d'investissement de la communauté rurale, et de suivre et contrôler l'action des élus pendant l'exécution du budget. Cette expérience a également permis au Conseil Rural de mettre en place des mécanismes pour rendre compte de ces décisions à travers des forums communautaires tenus régulièrement tout au long de l'année. Ainsi les programmes développés par ces communautés rurales répondent mieux aux besoins des populations, qui manifestent leur satisfaction par une augmentation du taux de recouvrement de la taxe rurale.

**Quelle leçon à tirer ?** Pour améliorer la fiscalité des collectivités territoriales il faut investir dans la capacité de la population de comprendre et participer au processus d'élaboration des budgets municipaux.

## 3.2 Conventions Locales

Les conventions locales sont des dispositions ou arrangements institutionnels élaborés de manière participative et consensuelle par les populations habitant une zone géographique bien définie en vue de gérer durablement, mais aussi paisiblement, les ressources naturelles de leurs terroirs. Les conventions locales mettent en place des règles de GRN qui tiennent compte à la fois des modes de gestion locale des ressources naturelles, mais aussi des textes de lois en vigueur au niveau national. Leur objectif ultime est de rationaliser l'utilisation des ressources naturelles en réduisant les compétitions et conflits entre les différents acteurs ou usagers.

Au Sénégal et dans les pays de la sous région, la mise en œuvre des conventions locales a permis, dans le cadre de la politique de décentralisation, de renforcer considérablement les capacités des populations et des institutions locales en matière de gestion des compétences transférées relatives à la GRN. Ces outils de gestion qui ont connu beaucoup de succès au Mali, au Niger, au Burkina Faso et au Sénégal sont aujourd'hui entrain d'être diffusés dans d'autres pays de la région ouest africaine et même au-delà.

### Résultats

#### Au niveau de la population : un outil performant

Dans la commune rurale de Bellem au Mali la convention locale appuyée par le PACT/ GTZ a mené au recouvrement des frais liés à l'utilisation des aménagements pastoraux et a rapporté plus de 2.000.000 FCFA par an.

#### Au niveau de la population : une diminution des conflits

Dans beaucoup d'instances où les populations ont établi une convention locale, on a constaté une diminution des conflits en fréquence et surtout en intensité.

#### Au niveau des collectivités territoriales : un effet tache d'huile

Depuis quelque temps plusieurs sollicitations émanant de collectivités locales ou de villages sont adressées à IED Afrique pour les appuyer à la mise en place de conventions locales de GRN. En effet toutes les collectivités locales voisines de Fissel (convention locale de Mbédap) ont manifesté un grand intérêt à être accompagnées dans la mise en place de conventions locales. Les autorités locales de Fissel et Ndiagianiao, dopées par les importants résultats enregistrés à Mbédap et dans les autres sites ont même convenu avec la Communauté Rurale de Sesséne d'installer une convention locale intercommunautaire pour gérer une vaste zone de bas-fond commune aux trois localités.

### Encadré 13 Série sur les conventions locales

1. Les conventions locales au Sahel : Un outil de co-gouvernance en gestion des ressources naturelles, 2003
2. Les conventions locales au Mali : une grande nébuleuse juridique et un pragmatisme en GRN, par Moussa Djiré, 2004
3. Conventions locales au Niger : l'expérience de la forêt classée de Takiéta, 2007
4. Les conventions locales au Burkina Faso : une diversité des pratiques, 2009
5. Les conventions locales au Sénégal Mbédap : à l'épreuve du temps, 2009

#### Film sur les conventions locales

### Au niveau de l'Etat : un exemple à suivre

De plus en plus de programmes et d'institutions reconnaissent que les conventions locales sont une bonne porte d'entrée dans les actions de préservation de l'environnement et des ressources naturelles. Il s'agit surtout d'institutions qui n'avaient jusqu'ici aucune orientation dans ce sens. Elles ont positivement adopté la démarche et les outils pour appuyer leurs partenaires. C'est le cas de World Vision qui, depuis 2008, appuie sept communautés rurales des Régions de Kaolack et Diourbel dans la mise en place de conventions locales et qui pour 2009 entend élargir le nombre de collectivités locales qu'elle accompagne dans le cadre d'un partenariat conclu avec IED Afrique.

### Au niveau de l'Etat : une contribution aux réformes politiques

On note une ouverture marquée des structures de l'Etat envers l'acceptation du concept, mais aussi une attitude positive en direction de l'acceptation des droits locaux des populations sur les zones couvertes par les conventions locales. Ceci constitue un changement important quand on sait qu'au Sénégal, comme partout dans la sous région, les forêts et les ressources foncières ont toujours été jalousement gérées par le service forestier de l'Etat. De plus, la réforme du code forestier qui est en cours prévoit de prendre en compte les conventions locales dans la nouvelle loi. Cette acceptation des conventions locales comme outil efficace de gestion paisible des ressources naturelles découle des bons résultats produits par la démarche engagée dans plusieurs endroits du pays.

### Au niveau national : Le réseautage

Au Sénégal, la mise en œuvre des conventions locales a facilité la mise en réseau des institutions qui travaillent dans la GRN à travers un cadre d'échange qu'est le Réseau National sur les Conventions Locales (RNCL). Cela a permis plusieurs échanges entre projets et entre IED Afrique et certaines organisations PRODEL/GTZ, WOULANAF/USAID, IUCN). Ce cadre permet aujourd'hui à des projets et programmes nationaux d'aménager des espaces de partage d'expériences et d'outils qui vont souvent au-delà des conventions locales.

#### **Encadré 14 Activités du Réseau sur les Conventions Locales au Sénégal**

- Elaboration d'outils de capitalisation des expériences de conventions locales
- Organisation de 3 rencontres thématiques nationales
- Organisation d'un atelier national de réflexion sur la légalité et la légitimité des conventions locales
- Capitalisation audiovisuelle des expériences de conventions avec la production de 3 vidéos ;
- Organisation de plusieurs visites pour les élus, les médias et les ONG
- Plaidoyer pour la prise en compte des conventions locales dans la législation qui a conduit à l'intégration des conventions dans le draft du nouveau code forestier à mettre en place

### Au niveau sous-régional et international : un profil international

Les quelques expériences publiées sont régulièrement citées dans la littérature d'où une présence remarquable des conventions locales dans les bulletins électroniques des grandes organisations s'occupant de développement rural (IIED, Hub rural, Grain de sel...), mais aussi de certaines revues spécialisées sur les aspects de gouvernance des ressources naturelles.



### Encadré 15 Conventions locales au Sénégal

Lorsqu'en 1996 le législateur transférait les compétences aux collectivités locales, toutes les ressources naturelles appartenaient à l'Etat. Plusieurs années auparavant, dans les régions centrales du pays (Kaolack, Fatick et Thiès), avec l'appui des projets et programmes, des organisations de base avaient réussi à tester et à réussir la mise en défens des ressources locales. De Touba Toul à Mbadakhouné et Djifa, le retour de la diversité biologique était visible et avait fini par convaincre les décideurs de la capacité des populations locales à gérer leurs ressources naturelles.

Aujourd'hui, plus de dix ans après le transfert de compétence, tous les agents de la Direction des Eaux et Forêts généralement réticents quant à l'appréciation des capacités de gestion des populations sont devenus les plus grands défenseurs de la démultiplication des conventions locales. Tous sont d'accord qu'il s'agit d'un mode de gestion qui a fait la preuve de son efficacité au niveau local.

Même de grands programmes nationaux intervenant en zone rurale et dans des domaines différents adoptent les conventions locales comme étant un moyen efficace d'acquisition de compétences en GRN. La simplicité de l'outil a permis aux acteurs de le maîtriser, mais aussi de générer des résultats qui font tâche d'huile partout dans le pays.

Il est même arrivé dans des localités que la contribution des conventions locales dans les budgets des conseils locaux en termes de recettes soit régulièrement citée en exemple (Sambandé, Mbadakhouné). Aujourd'hui, dans la plupart des collectivités locales, la démultiplication des conventions locales se fait sans l'appui (méthodologique) de structures extérieures.

## 3.3 Genre

Un des objectifs de la décentralisation est de faciliter la participation des populations dans la prise de décisions qui affectent leurs vies avec pour but ultime d'améliorer les conditions de vie des populations pauvres. Mais ceci nécessite l'implication de toutes les couches sociales et des groupes marginalisés dans le processus. Parmi les problèmes posés, la question du genre occupe une place importante. Pourquoi ? En simples termes de poids démographique, les femmes représentent plus de 50 % des administrés. Mais les enjeux sont aussi ailleurs pour ce qui est du développement local : la décentralisation ouvre de nouvelles arènes publiques, plus proches, donc plus accessibles et qui touchent des domaines où les femmes ont des compétences reconnues et exercent déjà des responsabilités : le marché local et les échanges économiques – formels et informels, la santé, l'école, l'approvisionnement en eau, le bois, la production Agricole, la gestion de banques céréalières, la dynamique associative à travers des groupements à caractère socio-économique, et de plus en souvent à caractère socio-professionnel. Malgré l'existence de tout un arsenal de textes nationaux et internationaux, la représentation et l'implication pratique des femmes dans les institutions locales demeurent très faibles : elles restent des ressources négligées, leur potentiel de compétences – notamment en matière de gestion – n'est ni reconnu ni soutenu, ce qui pénalise autant la collectivité que les femmes elles-mêmes. Par conséquent, le programme Réussir la Décentralisation a focalisé une partie de son travail sur la question de comment appuyer la participation des femmes dans le processus de décentralisation.

### Encadré 16 Produit sur genre et décentralisation

1. Etude : Genre et décentralisation au Sénégal.
2. Film : Femmes et pouvoir ?

## Résultats

### Au niveau de la population : émergence de femmes leaders

Dans les pays où le programme a travaillé sur la question de genre et décentralisation on constate un début de changement de la position des hommes qui se montrent plus ouverts au regard de l'égalité des femmes dans la vie publique et de l'émergence des femmes leaders. Ces changements sont de nature socioculturelle et prendront du temps – voire une génération pour avoir des effets plus significatifs ; néanmoins, l'instauration de dialogue et de débat au niveau de la population marque le début d'un processus qui amènera – certes à long terme – une participation plus équitable des femmes dans la vie publique locale.



© Marie Monimart

### Au niveau des collectivités territoriales : implication des femmes

Un partenariat entre IED Afrique et le COSEF (Conseil Sénégalais des Femmes) leur a permis de conduire un plaidoyer pour une meilleure position des femmes dans les listes de candidatures pour les conseillers. Ce plaidoyer s'est fait à travers l'organisation de foras avec les femmes et les partis politiques, la réalisation d'émissions avec les médias ainsi qu'à travers des conférences thématiques.

### Au niveau de l'état : contribution aux réformes politiques

IED Afrique a mené une étude sur genre et décentralisation, portant sur le degré de prise en compte de la dimension genre dans les textes de lois sur la décentralisation au Sénégal. Le rapport de cette étude et les résultats ont constitué une des principales ressources pendant les assises nationales sur la décentralisation ; les propositions de modification des textes proposés par l'étude ont également été prises en compte dans les recommandations pour une réforme de la législation.

### Au niveau sous-régional et international : un outil de sensibilisation

Le film "Femmes et pouvoir" constitue un support de plaidoyer régulièrement utilisé par les associations de femmes et certains médias dans le cadre de la promotion de la participation des femmes – dans les instances de décisions au Sénégal et dans la sous région. Il présente le parcours politique de trois femmes sénégalaises élues : une maire, une présidente de Conseil Rural (la seule pour tout le Sénégal) et une conseillère rurale ; l'objectif était de susciter un regard croisé sur les stratégies que chacune d'elles a déployées au sein de sa communauté pour arriver à une telle position d'influence et de pouvoir. Ces expériences et leçons inspirent les débats au niveau de la population, des collectivités, de l'état et au niveau international.

### **Encadré 17 Le renforcement de la participation des femmes**

Les femmes représentent environ 52% de l'électorat au Sénégal, mais paradoxalement elles sont numériquement et stratégiquement sous-représentées dans les organes de gestion des collectivités locales. En 2008 elles ne représentaient encore qu'environ 12% des élus, pour diverses raisons tant socioculturelles qu'économiques.

Dans le cadre du Programme Réussir la Décentralisation, IED Afrique en partenariat avec d'autres structures a mis en place un programme de plaidoyer dont l'objectif est de renforcer la participation des femmes dans le processus de décentralisation. La stratégie a été de s'appuyer sur les parcours différents de trois femmes élues locales qui ont su surmonter les diverses barrières et s'imposer comme de grands leaders. Ces expériences ont été documentées à travers un film : "Femmes et pouvoir". Il a été un support de taille dans la sensibilisation des femmes et dans le plaidoyer auprès des décideurs politiques et des partenaires au développement – aussi bien au Sénégal que dans la sous-région. Il a permis aux femmes surtout en milieu rural de découvrir les stratégies adoptées par leurs pairs pour faire entendre leur voix sans pourtant bousculer les normes et traditions en vigueur dans leurs sociétés. Elles ont découvert combien les stratégies d'alliance sont alors déterminantes. Aujourd'hui, grâce à ce documentaire, certaines de ces trois femmes sont devenues des personnes importantes dans l'animation et la sensibilisation des femmes pour le renforcement de leur participation dans les processus de décision.



© Marie Monimart

Groupement touareg de la commune d'Azagor, Niger

## 4. La recherche action et autres activités

### Introduction

La recherche-action au niveau régional est un élément important de la méthode du programme. Il y a un certain nombre de thèmes génériques communs aux quatre pays : financement du développement local ; foncier et droits à l'eau ; le pastoralisme ; les changements climatiques ; et genre et décentralisation. La facilitation de la recherche et la diffusion des résultats sur ces questions à travers la région pour souligner les domaines de convergence et de divergence dans les différents pays revêtent une importance capitale pour aider la société civile et les organismes de l'administration locale à s'informer mutuellement, à échanger des connaissances et des expériences, et à tenir compte des diverses options qui s'offrent à eux.

### 4.1 Genre, foncier et décentralisation

La décentralisation est censée avoir ouvert la voie à une représentation citoyenne plus équitable, et donc à une meilleure participation des femmes à la vie publique. Ceci devrait leur permettre de mieux accéder aux ressources, notamment aux terres et aux services de base en matière de santé et d'éducation. Pendant cette phase du programme, nous avons cherché à identifier comment la capacité des femmes à s'impliquer dans les prises de décisions aux niveaux local et national peut être renforcée.

La première étape consistait à identifier les intérêts et préoccupations des groupes marginalisés, et notamment les enjeux liés aux disparités de genre dans l'accès aux ressources naturelles et aux structures à travers lesquelles les femmes sécurisent leurs systèmes de production. Cette entrée par les questions d'équité d'accès aux ressources naturelles est une innovation de cette seconde phase : les inéquités de genre étant le plus souvent mesurées à la seule aune de la représentation des femmes dans les corps élus ou dans l'accès aux services sociaux.

### Mali

Au Mali, l'étude "Genre, foncier et décentralisation" s'est déroulée en deux étapes. La première a consisté à dresser avec les partenaires du réseau un état des lieux

#### **Encadré 18 Témoignage : Une femme demande : Où sont les droits des pauvres ?**

"Le Mali organise les élections ; on te demande tes besoins, on te fait des promesses : les habits pour les enfants, l'école, la cantine : mais rien n'arrive ici, ça ne dépasse pas le chef lieu ! Ils roulent pour eux, ils gardent tout pour eux ! Nous, on sait que les pauvres ont des droits : chaque année, nous payons les impôts ; mais où sont nos droits ? où sont les droits des pauvres?"

Femme, campement vers Ménéka, Mali, octobre 2007

qui a souligné le manque d'information et de connaissances sur l'articulation entre décentralisation, genre et foncier. La seconde étape a consisté à conduire une recherche sur le terrain, sous l'égide de l'AOPP<sup>6</sup>, et en étroite collaboration avec des partenaires-clés tels que l'Inter-coopération, Sahel Eco, SNV, SEXAGON. Les partenaires ont activement contribué au choix et à la réalisation des 5 études de cas<sup>7</sup> menées dans diverses communes et zones agro-écologiques du pays : Office du Niger, zone cotonnière, agriculture pluviale, delta, zone pastorale. La valeur ajoutée de cette approche de partenariat était importante notamment en matière d'ancrage et d'appropriation des résultats de l'étude, comme l'a montré le débriefing organisé à Bamako : c'est une des leçons tirées de ces activités.

### **Encadré 19** Constats clés de l'étude genre, foncier et décentralisation au Mali

- Plus la pression foncière est forte, plus les modes d'accès à la terre évoluent et plus les mutations sociales sont rapides : femmes et jeunes sont les premiers exclus de l'accès à la terre (notamment irriguée) et aux arbres
- Prêts et dons de terre se raréfient, tandis que les ventes – parfois occultes – se multiplient au détriment des plus vulnérables, pauvres et non informés, avec parfois la complicité des chefferies et des édiles locaux
- La décentralisation appuyée par une nouvelle dynamique associative paysanne intégrant les femmes et les marginalisés crée un contexte plus transparent et plus équitable d'accès aux ressources naturelles, mais...
- La faiblesse des collectivités décentralisées conjuguée à l'ignorance de leurs droits par les intéressé/es sont un frein majeur aux changements et la gestion traditionnelle des RN reste prégnante
- Les conventions locales créent un cadre particulièrement favorable à la prise de responsabilités des femmes dans la gestion des ressources naturelles au niveau local, en reconnaissant leurs domaines de compétences
- Si les ONG et projets de développement placent ouvertement les communes au centre des initiatives et soutiennent les principes d'équité lors d'aménagements hydro-agricoles, de mise en place de conventions locales, ou d'entreprises forestières villageoises, etc. le rôle des collectivités locales dans la GRN est renforcé en visibilité et crédibilité aux **yeux de tous, femmes et hommes**
- La décentralisation progresse si les formations d'accompagnement aident les citoyens et les citoyennes à se positionner par rapport à leurs droits et non par rapport à leurs besoins – ce qui fonde la redevabilité citoyenne
- La sous-représentation des femmes dans les nouvelles instances décentralisées est le signe patent des résistances aux transferts de pouvoirs: les femmes et les jeunes sont des agents de changement clés
- La voix des femmes comme celle des autres groupes marginalisés ne sera entendue qu'avec l'implication de tous les acteurs qui veulent faire avancer la démocratie au niveau local – au premier rang desquelles les associations paysannes, de la base à leur plus haut niveau .

6. Association des Organisations Professionnelles Paysannes

7. Ces 5 études de cas ont fait l'objet d'une diffusion spécifique, en plus de celle du rapport

## Niger

Une première étude de cas sur le thématique genre, foncier et décentralisation a été réalisée au Niger en juin 2006. L'essentiel des constats de cette mission sur le terrain est publié dans le dossier jaune de Haramata N° 143 « Femmes sans terre, femmes sans repère ? Genre, foncier et décentralisation au Niger »<sup>8</sup>. En début 2007,



© Marie Monimart

### **La COFOCOM de Sharkin Haoussa : la représentation des femmes a encore des progrès à faire ...**

les consultantes ont effectué une deuxième mission au Niger pour restituer dans chacun des sites d'enquête les résultats de leur première étude et élaborer des outils pour sécuriser l'accès à la terre des groupes marginalisés. Au cours d'un atelier réunissant des hommes et des femmes originaires des sites étudiés, CRAC-GRN<sup>9</sup>, et le Code rural, des cahiers-outils ont été élaborés ; ils complètent les modèles élaborés par la COFO (Commission Foncière) de Mirriah et ses partenaires et offrent des conseils et lignes directrices sur la question de la sécurisation équitable de l'accès à la terre.

Au Niger, l'intérêt particulier de la problématique genre, foncier et décentralisation s'articule autour de la mise en place récente des Commissions Foncières Communales (COFOCOM) qui ont notamment pour fonction de gérer le dossier rural. Les femmes y sont représentées à hauteur de 10% minimum, ce qui reste insuffisant pour faire entendre leur voix. En outre, l'étude a montré que le mode d'inscription des transactions foncières au dossier rural – voulue par l'Etat à travers le Code rural pour sécuriser ces dernières – peut se montrer discriminant pour les femmes. En effet, la superposition des trois systèmes de droits – coutumier, religieux et moderne – fait que les femmes sont quasi absentes des démarches pour l'inscription : le titre foncier peut alors être délivré au nom du mari, ce qui créera à court ou long terme (héritage) de sérieux problèmes. L'étude a servi à comprendre la problématique, et à sensibiliser les trois familles de partenaires à la pertinence de renforcer la place des femmes et des jeunes dans le système des COFO – notamment au niveau communal.

Au-delà, cette première étude effectuée dans le cadre du programme RLD, a généré d'autres études au Niger et inspiré un projet de sécurisation de l'accès des femmes à la terre en région de Maradi<sup>10</sup>. En outre, les résultats ont été partagés dans des instances de recherche universitaire au Sahel et en Europe, des colloques internationaux, des publications autres que ILED, nourrissant ainsi un corpus de recherche sur les questions foncières et de souveraineté alimentaire souvent insuffisamment attentif aux enjeux de genre.

8. Diarra et Monimart, octobre 2006.

9. Cellule de Recherche Action Concertée sur la Gestion des Ressources Naturelles, est une ONG nigérienne.

10. CARE Niger : Etude Enjeux de genre et régénération naturelle et Projet Initiatives Femmes et terroirs (Danida-CARE- DK), 2009

**Sous-régional** : L'atelier sous régional sur la thématique genre, foncier et la décentralisation s'est tenu en juin 2008 à Ségou, Mali. L'atelier a regroupé une trentaine de participants venant de la sous-région (Burkina Faso, Mali, Niger, Sénégal). L'objectif était de partager les résultats des études menées sur le terrain au Niger et au Mali par IIED en collaboration avec des partenaires nationaux et de donner l'opportunité aux participants des quatre pays de présenter et discuter leur travail sur la thématique.

Les discussions les plus intéressantes pendant l'atelier ont porté sur les effets de l'inéquité de genre sur les hommes et femmes. Les participants ont beaucoup échangé sur cette question dans leurs groupes de travail ainsi qu'en plénière. Les participants hommes et femmes ont particulièrement apprécié la démarche qui a mis l'inéquité au centre des réflexions : elle leur a notamment permis mieux faire comprendre les enjeux de genre dans leur travail. Un constat important a été de montrer que l'insécurité foncière croissante des femmes est un problème commun aux quatre pays, en particulier pour les terres convoitées comme les périmètres irrigués. Un CD rom capitalisant les principaux travaux de l'atelier a été gravé.

## Changements climatiques

L'Afrique sahélienne est considérée comme l'une des régions au monde les plus vulnérables aux effets adverses des changements climatiques. Ces changements présentent des risques considérables pour les pays de l'Afrique de l'Ouest et leurs effets à moyen et long terme menacent les moyens de subsistance, le bien être économique et l'environnement naturel des populations ouest africaines.



© Marie Monimart

**Atelier sous-régional de Ségou sur genre, foncier et décentralisation, juin 2008**

Le module « Adaptation des populations aux changements climatiques », conçu par ARED<sup>11</sup> avec l'appui du programme Réussir la Décentralisation, a pour objectif de donner de nouveaux outils aux populations pastorales du Sahel pour leur permettre d'abord de comprendre les nouveaux défis auxquels elles risquent d'être confrontés et ensuite d'intégrer ce facteur dans leurs stratégies de réponse tout en tenant compte de leurs savoirs et connaissances traditionnels. Il s'appuie sur des outils visuels (photos et dessins) qui facilitent les échanges entre analphabètes et personnes alphabétisées.

Il est articulé autour de 4 grandes parties que sont : 1) les liens entre climat et pastoralisme ; 2) la notion de changement climatique ; 3) les impacts du changement climatique sur le pastoralisme ; 4) l'adaptation aux impacts du changement climatique.

11. Associés en recherche et éducation pour le développement : Amitié 1, villa n°3074, Dakar, BP 10 737 Dakar-Liberté, Sénégal. Tel : (221) 33 825 71 19 ou (221) 33 825 50 98, Fax : (221) 33 824 70 97



## 5. Le réseautage

Les processus de décentralisation menés dans tous les pays du programme ont connu des avancées depuis 2000, mais il reste beaucoup à faire pour réaliser leurs potentialités! Ainsi les réseaux appuyés par le programme continuent de travailler afin d'assurer un débat continu et informé sur la décentralisation parmi les différents acteurs et à différents échelles (la population, les collectivités territoriales, l'état).

### **Encadré 20** Témoignage de Tambari, Chef de Groupement Touareg de Zinder, Niger

Le réseautage est une dynamique fort intéressante qui permet aux membres de différentes structures de se réunir pour réfléchir, échanger, apprendre les uns des autres. La diversité des membres du Réseau est une richesse considérable.

### Burkina Faso

Le Réseau Décentralisation Burkina a, depuis sa création, mis l'accent sur les thématiques en cours dans le processus et le travail prospectif pour permettre à ses membres d'influencer les politiques en matière de décentralisation au Burkina.

C'est dans ce sens qu'il faut inscrire les différentes études menées sur le terrain pour apporter des éclairages sur le niveau d'information des populations sur le processus de décentralisation, sur le leadership féminin, sur la participation des femmes aux élections municipales et législatives, etc.

C'est également dans ce sens qu'en rapport avec la progressivité de la communalisation, le réseau a contribué à un travail important de réflexion qui a fortement influencé les décisions sur la commune rurale. Il a stigmatisé l'entrée "agglomération" qui faisait des habitants des villages des « citoyens de seconde zone » coupés du chef lieu de la commune la plus proche (le chef lieu de leur ex département pour relever de l'entité

### **Encadré 21** Présentation du Réseau Décentralisation Burkina

**Mission :** Contribuer à la réussite de la décentralisation comme processus porteur de démocratie participative et de développement économique et social à la base à travers :

- le partage d'expériences en vue du renforcement de capacités des membres ;
- l'information des acteurs sur les sujets d'actualité en matière de décentralisation de gouvernance locale ;
- le suivi et la capitalisation des pratiques locales et de la mise en œuvre de la décentralisation ;
- le suivi de l'évolution des politiques de l'Etat au regard des enjeux et défis de la décentralisation ;
- le plaidoyer pour influencer les politiques de décentralisation

Pour ce faire, le RDB comporte en son sein des membres institutionnels provenant de l'État, des ONG, des Projets et Programmes, de partenaires techniques et financiers.

**Les instances et organes du réseau :**

- L'assemblée générale,
- Le comité d'orientation stratégique,
- Le secrétariat Exécutif.

décentralisée province, située parfois à plusieurs centaines de kilomètres). Cette contribution est toujours importante dans le contexte actuel avec toutes les réflexions sur les défis et enjeux de cette entrée. C'est ainsi qu'à travers l'organisation de panels, ateliers et autres manifestations regroupant différentes catégories d'acteurs impliqués dans le processus, le RDB offre des cadres d'échanges sur leurs préoccupations et sur les orientations les meilleures pour réussir ce processus.

Le RDB est soutenu dans ce travail par des partenaires institutionnels étatiques, de la société civile, des projets et programmes dont certains sont membres. Il entend maintenir et renforcer ce partenariat pour contribuer à relever les défis qui demeurent nombreux et dont les plus saillants sont :

- **l'appropriation sociale et politique de la décentralisation** à travers l'information, la sensibilisation des acteurs et la recherche de meilleures formules de création de collectivités territoriales plus homogènes et plus viables parce que suscitant une meilleure adhésion des populations ;
- **le transfert des compétences et des ressources aux collectivités territoriales**, pour les rendre toujours plus compétentes ;
- **le renforcement des capacités locales** à travers la formation et les autres formes d'appui techniques, matériels et financiers pour développer les capacités de gestion des élus locaux, de maîtrise d'ouvrage locale des investissements et de production de services publics performants au profit des populations ;
- **le renforcement de la déconcentration** pour rendre plus fonctionnels les services déconcentrés de l'Etat en vue d'accompagner efficacement la décentralisation ;
- **la promotion du développement économique des collectivités territoriales et le financement de la décentralisation** pour accompagner les collectivités territoriales vers un développement économique harmonieux.

## Mali

Au Mali, le réseau RLD travaille beaucoup sur la question de transfert des compétences. Par exemple, il y a un début de transfert (expérimental) des ressources forestières dans trois régions du Mali (Kayes, Koulikoro et Sikasso) à travers le programme GEDEFOR (Gestion Décentralisée des Forêts). Des membres du RLD ont joué un rôle déterminant dans la conception et la préparation de ce programme. C'est pourquoi le réseau a été sollicité par la Direction du programme GEDEFOR et la Direction Nationale des Eaux et Forêts pour accompagner sa mise en œuvre. Toujours dans le cadre du transfert des compétences, le réseau travaille en collaboration avec la Direction Nationale des Productions Industrielles et Animales pour réaliser un programme test de transfert de compétences des infrastructures pastorales dans le cercle de Nara.

En juillet 2007 le réseau en collaboration avec la Direction Nationales des Collectivités Locales a organisé un atelier sur l'état des lieux du transfert de compétences et des ressources de l'état aux collectivités territoriales. Cet atelier a permis à plusieurs organisations intervenant dans le domaine de la décentralisation de faire un plaidoyer pour l'accélération du transfert de compétences et des ressources.

## Encadré 22 Présentation du réseau RLD au Mali

**Mission :** La génération et le partage d'informations et de connaissances pertinentes sur la décentralisation territoriale et la gestion décentralisée des ressources naturelles au Mali

**Les instances et organes du réseau :**

- L'assemblée générale,
- Le comité stratégique,
- Le secrétariat permanent.

**Stratégies d'interventions :**

- Ateliers nationaux, régionaux et locaux ;
- Capitalisation d'expérience ;
- Conférences/débats ;
- Conférence de presse ;
- Echanges d'expériences ;
- Publications ;
- Participation à des séminaires nationaux, régionaux et sous régionaux.

**Membres :** 136 membres (structures et individus confondus)

Le RLD au Mali s'implique aussi dans un travail de réseautage avec plusieurs de ses membres sur des enjeux apparemment locaux, mais avec une portée nationale voire internationale. C'est le cas par exemple de la gestion transfrontalière des ressources naturelles entre les localités maliennes et leurs voisines d'autres pays : Burkina Faso, Guinée où le RLD coopère entre autres avec le PACT/GTZ aux côtés des collectivités locales et de l'administration centrale.

## Niger

Au Niger le Réseau GRN Décentralisation appuyé par le programme RLD a connu beaucoup d'évolutions au cours de sa vie. Les membres du réseau sont regroupés en huit points focaux qui correspondent aux huit régions du Niger. Grâce à cette structuration, le réseau au Niger a une couverture nationale.

## Encadré 23 Présentation du réseau GRN décentralisation au Niger

**Organes**

- Les membres du réseau, regroupé en 8 points focaux (Agadez, Diffa, Dosso, Maradi, Niamey, Taouha, Tillabéri, Zinder). Généralement le noyau actif de ces points se trouve dans le chef lieu de la région. Chaque point focal a son organisation propre. Ils tiennent les réunions thématiques et de fonctionnement à leur rythme. La mise en œuvre des activités se déroule principalement au sein des points focaux.
- Les réunions annuelles sont les instances suprêmes du réseau. Elles sont des cadres d'échanges et de planification.
- Une cellule d'animation composée des représentants des huit régions du Niger. Elle est dirigée par un Chef de File. Il se charge de la mise en exécution des activités par le secrétaire permanent.
- Le secrétaire permanent anime la structure à travers la communication et le partage d'information et ressources.

## Points forts

Le réseau au Niger a été un des premiers cadres de réflexion sur les problématiques porteuses de la décentralisation: le foncier et la décentralisation, la GRN et un certain nombre de questions complexes comme l'implication des minorités, la nécessité d'une réflexion inclusive liées à toutes les composantes du processus de la décentralisation. Le réseau a certainement apporté une valeur ajoutée dans ces processus inclusifs. Par exemple, le Réseau a eu une participation active dans le processus d'élaboration du Guide National d'Elaboration du Plan de Développement Communal (PDC), pour influencer l'implication des populations - surtout la question de l'équité de genre et celle des minorités.

En avril 2005 le réseau a formé à Tahoua, 57 animateurs de radios communautaires sur les enjeux de la décentralisation en partenariat et grâce à un appui financier externe. Cela a surtout permis de renforcer la communication en zone pastorale qui est une zone difficile d'accès pour beaucoup de partenaires.

### Encadré 24

« Depuis de la réunion annuelle de Zinder en juillet 2005, toutes les réunions annuelles ont enregistré la participation des élus locaux. A Diffa en février 2008, les points focaux de Tillabéri, Dosso et Agadez ont reçu des témoignages de satisfaction pour avoir fait participer des élus locaux. »

Rapport d'auto-évaluation du Réseau GRN Décentralisation au Niger

En ce qui concerne la capitalisation et documentation des expériences, le réseau a facilité la réalisation de cinq études sur les conventions locales. Ces expériences ont révélé un certain nombre de changements de comportement :

- Le respect des droits des tiers : chaque acteur exerce ses droits tout en respectant ceux des autres acteurs ;
- Les populations ont acquis un réflexe de concertation et même de documentation écrite sur la gestion de leurs Ressources Naturelles ;
- Intercommunalité : les ressources à cheval entre deux ou plusieurs communes font l'objet d'un comité de gestion dont les élus, chefs coutumiers et acteurs de chaque commune sont membres.

## Les Défis

Le caractère national et informel du réseau pose beaucoup défis par rapport à son fonctionnement et à son efficacité. Pendant la vie du réseau deux formes d'organisation ont été engagées. Toutes les deux ont eu leurs limites. Dans la première organisation, le Réseau était dirigé par un comité de coordination dont le coordinateur est à la fois tutelle financière et physique. Ce montage a posé des problèmes par rapport au degré de réseautage et interaction entre les membres.

La deuxième organisation (voir encadré 22), a certes permis des avancées en matière d'activités, mais l'absence d'un manuel d'exécution (ou de procédures) a compliqué les rôles de chaque responsable. En plus le Niger est un pays vaste avec peu d'infrastructures pour faciliter la communication. Selon les membres, les moyens de communication utilisés par le réseau (notamment l'internet et email) sont confrontés à la qualité et l'accessibilité des réseaux internet du pays qui sont aléatoires d'une part et à l'analphabétisme du plus grand nombre de la population. Par conséquent les échanges entre le SP et les membres sont inégaux. Le feedback est parfois difficile de la part des membres.

Cette deuxième organisation ne favorise pas suffisamment le renforcement de la capacité organisationnelle du réseau. Par exemple, il n'y a pas une base de données des membres. Pour faire face à ces défis les membres du réseau ont choisi de formaliser l'organisation pendant leur réunion annuelle en 2009. L'objectif de la formalisation est de fournir un ancrage plus stable au réseau, le droit de chercher des ressources en son nom propre et d'établir un bureau avec une plus grande capacité de faciliter le réseautage parmi les membres.

### **Encadré 25 Ateliers sous-régionaux**

Afin de faciliter le réseautage au niveau de la sous-région, le programme a organisé des ateliers et des réunions pour faciliter l'échange d'expériences et l'apprentissage mutuel entre participants. Ces ateliers abordaient des thématiques particulières comme « l'eau et la décentralisation », « le transfert de compétences », « genre, foncier et décentralisation », « le réseautage » et « les conventions locales ». Ces ateliers ont constitué de bonnes opportunités pour les partenaires du programme et autres acteurs de partager leurs connaissances, d'apprendre des expériences des autres pays de la région et de renforcer leur capacité à promouvoir les processus de la décentralisation.

Alors, quel avenir pour la dynamique "Réussir la décentralisation" ? Les réseaux ont l'avantage de la flexibilité et de la diversité de partenariat (les montages entre les pays sont différents), d'assurer tantôt une couverture nationale (comme au Niger) tantôt d'être plus particulièrement moteurs dans une région donnée ou sur certaines thématiques. Au niveau de la sous-région les échanges continuent grâce aux contacts et relations qui s'étaient établis pendant le programme et le commencement d'autres initiatives sous-régionales tels que le FAGLA<sup>12</sup>. Les réseaux constituent une dynamique organisationnelle qui appuie le rôle de la société civile dans la mise en place du processus de décentralisation, aux côtés des structures étatiques ou privées. Ils ont à relever des défis de structuration et de financement auxquels sont moins sensibles des structures formalisées et spécialisées – qui sont impliquées et performantes dans la recherche-action, tel IED Afrique. La diversité de la démarche était une originalité de ce programme : il est à souhaiter qu'elle trouve les soutiens nécessaires pour continuer.

---



12. Forum d'Action pour la Gouvernance Locale en Afrique Francophone



## 6. L'information et la communication

L'information et la communication sont des axes transversaux du *Programme Réussir la Décentralisation*. Elles constituent des moyens importants pour capitaliser et diffuser les différents acquis du programme et contribuent ainsi à sa visibilité aux plans national, régional et international. À cet effet, plusieurs supports ont été mis en place. Les effets combinés de ces différentes initiatives se manifestent à plusieurs niveaux :

- Une plus grande visibilité du *Programme Réussir la Décentralisation* dans la sous-région ;
- Le renforcement des capacités des animateurs des réseaux dans l'administration directe d'une page web permettant ainsi une plus grande autonomie dans le choix des informations à partager ;
- La mise à disposition des membres des collectivités locales ou des organisations de la société civile de supports méthodologiques et didactiques pouvant contribuer à renforcer leurs capacités sur des axes thématiques du programme (budget participatif, conventions locales, genre) ;
- Le renforcement du rôle de IED Afrique comme source d'information et de connaissance de référence sur la décentralisation et la gouvernance ; ce qui s'est traduit par de fréquentes visites de son centre de ressources de chercheurs, d'étudiants, de membres d'ONG ou d'élus.

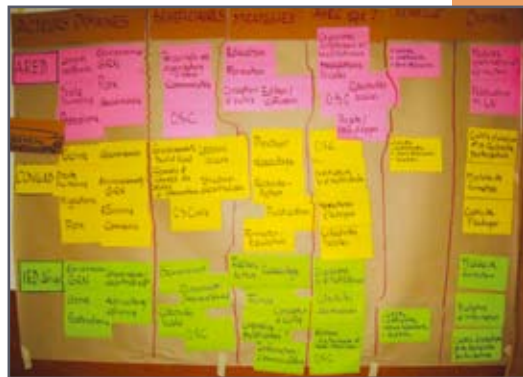
Un site web	<a href="http://www.reussirladecentralisation.org">www.reussirladecentralisation.org</a>	
Seg Taaba	<a href="http://www.iedafrique.org/Seg-Taaba.html">www.iedafrique.org/Seg-Taaba.html</a>	
Conventions Locales	<a href="http://www.iedafrique.org/Conventions-locales.html">www.iedafrique.org/Conventions-locales.html</a> 1. Les conventions locales au Sahel : Un outil de co-gouvernance en gestion des ressources naturelles 2. Les conventions locales au Mali : Une grande nébuleuse juridique et un pragmatisme en GRN 3. Convention locale au Niger : l'expérience de la forêt classée de Takiéta 4. Les conventions locales au Burkina Faso : une diversité de pratiques 5. Les conventions locales au Sénégal Mbédap : à l'épreuve du temps Film : Les conventions locales	
Budget Participatif	Film : Le budget participatif en pratique Guide : Le budget participatif en pratique	
Genre	Film : Femmes et pouvoir ? Dossier Jaune 143 : Femmes sans terre, femmes sans repère ? Genre, foncier et décentralisation au Niger par Marthe Diarra et Marie Monimart, 2006	
<b>Mali</b>		
La Toile (Mali)	Disponible de télécharger de <a href="http://www.cek.com.ml/start_cek.htm">www.cek.com.ml/start_cek.htm</a> (cliquer sur bulletins)	
<b>Niger</b>		
L'Echo (Niger)	<a href="http://www.iedafrique.org/Bulletins-Echo.html">www.iedafrique.org/Bulletins-Echo.html</a>	
Autres publications	Brochure sur le transfert des compétences	
<b>Burkina Faso</b>		
Graf Infos	<a href="http://www.graf-bf.org/spip.php?rubrique5">www.graf-bf.org/spip.php?rubrique5</a>	



## 7. Questions émergentes et perspectives

### Comment capitaliser les acquis pour un partage plus étendu des outils et approches ?

La contribution dans l'élaboration de démarches et d'outils méthodologiques pour une gouvernance réellement participative a été un des faits marquants du programme. Plusieurs supports ont été élaborés pour systématiser les démarches méthodologiques appliquées dans des domaines aussi divers que la gouvernance des ressources naturelles, la participation des femmes dans le processus de décision, la budgétisation participative ou la communication. La mise à l'échelle de ces différentes approches, après la fin du programme Réussir la Décentralisation, constitue un défi de taille. Il appartient aux institutions membres des différents réseaux de se les approprier et de les intégrer dans leur travail de tous les jours tout en continuant à les enrichir et les partager. Dans cette perspective, et à titre d'illustration, IED Afrique s'appuie essentiellement sur les outils et démarches développés dans le cadre du programme RLD, pour alimenter le contenu et la démarche de certains de ses nouveaux programmes en l'occurrence le Forum d'Action pour la Gouvernance Locale en Afrique (FAGLAF), dans lequel les réseaux sont aussi impliqués, et l'animation du réseau ANSA<sup>13</sup>-Afrique de l'Ouest. Il apparaît ainsi que l'appropriation des acquis méthodologiques de RLD par d'autres initiatives portant sur la promotion de la gouvernance locale constitue un facteur important de durabilité.



### Comment poursuivre la dynamique de réseautage et pour quels objectifs ?

La volonté des membres des différents réseaux de maintenir cette dynamique au-delà du programme est la manifestation d'une réelle volonté de consolider les acquis et de les partager à plus grande échelle. Toutefois, cette nouvelle dynamique devra se construire en tenant compte du nouveau contexte de fin de programme. Au niveau de chacun des pays, la plateforme d'échange et de partage créée dans le cadre du programme devrait pouvoir continuer à fonctionner avec un dispositif d'animation plus adapté qui pourrait par exemple consister à demander aux différentes structures membres d'accueillir de façon tournante les rencontres du réseau. En outre, une meilleure utilisation des opportunités offertes par les TIC (technologies d'information et communication) permettrait de mettre en place des mécanismes d'échange souples. Au niveau régional, les mêmes supports d'information et de communication peuvent contribuer à maintenir les échanges. En outre, l'organisation d'un événement régional (conférence thématique par exemple) peut contribuer à donner au réseau une visibilité beaucoup plus grande. Le maintien de la dynamique de réseautage est d'autant plus important que « RLD » (nom et logo) renvoie à une identité

13. ANSA: Affiliated Network for Social Accountability in Africa

institutionnelle souvent associée au développement d'outils et d'approches innovants. Le réseautage contribuera à maintenir cette identité et à continuer à influencer les politiques. Il contribuera également à un échange direct d'information et d'outils et à développer des partenariats dans le cadre de nouvelles initiatives.

### **Quel système de suivi-évaluation du processus d'application à grande échelle ?**

Beaucoup d'outils ont été développés dans le cadre d'une approche pilote menée dans un nombre limité de sites. Mais comme on le sait ces conditions sont différentes de celles qui existent dans le cadre d'une application à grande échelle avec plusieurs acteurs ou institutions avec des pratiques organisationnelles différentes, appliquant donc les outils dans des contextes différents. Un mécanisme de suivi "ex post" s'avère important durant cette phase afin de s'assurer que les conditions pour une adoption qualitative sont réunies et pour capturer les leçons et expériences d'une utilisation à grande échelle. Bien évidemment ce suivi peut s'avérer plus difficile lorsque le programme est clôturé. IED Afrique qui a joué un rôle important dans le développement de ces outils aura à réfléchir sur la mise en place d'un système de suivi qui devra accompagner la diffusion des ces approches et outils. Celui-ci aura à définir des indicateurs ainsi que des outils de mesure de la qualité et des effets de l'application à grande échelle. Ce processus devra également impliquer les réseaux nationaux.

### **Quels sont les nouveaux défis régionaux qui devront alimenter les nouveaux axes de réseautage ?**

L'Afrique de l'Ouest fait face à de nouveaux défis dont la prise en compte harmonieuse dans le cadre des politiques interpelle non seulement l'Etat central mais également les collectivités territoriales. Certains de ces défis, ayant trait à la gouvernance des ressources naturelles, concernent la pression croissante sur les terres par les acteurs privés nationaux ou internationaux ou la problématique des industries extractives dont les activités s'accompagnent souvent de déplacements de populations, de dégradation de l'environnement et/ou d'expropriations foncières. Par ailleurs, dans beaucoup de pays les collectivités locales se plaignent de la gestion inéquitable des revenus tirés de l'exploitation de ces ressources. La décentralisation sera-t-elle à même de soutenir les petits producteurs, l'agriculture familiale et au sein de celle-ci ses femmes et ses jeunes, de plus en plus dépossédés et à risque d'être encore plus marginalisés ? Les réseaux sont donc interpellés sur la nécessité de développer des outils de contrôle citoyen à mettre à la disposition des citoyens locaux et des élus et le besoin d'accompagner ces derniers dans les activités de plaidoyer pour une plus grande prise en charge de leurs droits.

## Annexe 1 : Grille d'analyse globale des effets du programme

	Populations locales	Collectivités locales	Politique nationales
CCAP	<p><b>Mali</b> Diminution des conflits d'origine politique car les élus ont utilisé les conflits pour avancer leurs intérêts. L'implication de la population dans le contrôle des élus rend cette pratique plus difficile Meilleure information de la population de certaines communes sur leurs droits et devoirs. Il y avait un changement de vision et de compréhension de la citoyenneté. Cette compréhension a un impact sur le recouvrement des taxes (CCAP entre autres)</p> <p><b>Burkina Faso</b> Contribution à la promotion des pratiques de redevabilité et d'accès à l'information des populations locales Intégration de la redevabilité chez les acteurs</p> <p><b>Sénégal</b> Capacités locales d'animation du processus du BP à Fissel et Ndiagniao) Maîtrise du processus budgétaire par les populations à Fissel et Ndiagniao</p> <p><b>Niger</b> <b>NB : Le Niger n'a pas mené beaucoup d'activités dans cet axe</b> Implication des femmes dans le processus PDC Mobilisation des pasteurs à prendre part au processus de décentralisation Implication des minorités dans le processus PDC</p>	<p><b>Mali</b> Taux de recouvrement des taxes et d'impôts amélioré de 50% à 80% (Nara, Gumbou) Renforcement de la conscience des leaders locaux que l'amélioration de la gouvernance locale est une condition indispensable au développement local Nombre de plus en plus élevé de collectivités désireuses de se soumettre à l'exercice du CCAP</p> <p><b>Burkina Faso</b> Acceptation du concept de redevabilité par les élus</p> <p><b>Sénégal</b> 8 nouvelles collectivités locales adoptent le budget participatif Restauration du réflexe de mécanisme de compte-rendu budgétaire à Fissel et Ndiagniao Amélioration du taux de recouvrement de la taxe rurale à Fissel et Ndiagniao. Les chiffres de taux de recouvrement sont partagés dans les comptes rendus des élus Un meilleur ciblage des investissements grâce à l'articulation entre le plan de développement et le BP</p> <p><b>Niger</b> (dans un sens général ou le réseau participe au processus national de l'élaboration des plans de développement communaux) Mise en place de Comité de Suivi Evaluation dans le cadre la bonne gouvernance Dotation des communes d'outil de gestion concerté Mise en cohérence des appuis du partenaire dans les communes</p>	<p><b>Mali</b> Attente vis-à-vis élus d'assurer la gestion transparente des affaires publiques</p> <p><b>Burkina Faso</b> Contribution à l'adoption de l'approche de la communalisation intégral Contribution interpellation sur le rythme de transfert de compétences et de ressources</p> <p><b>Sénégal</b> Ministère des CL à un projet de diffusion du BP dans toutes les collectivités locales Budget participatif pris en compte dans projet de réforme décentralisation Valorisation des acquis CCAP/BP niveau partenaires (FAGLAF) Augmentation de la confiance placée aux élus locaux par leurs administratif à assurer</p> <p><b>Niger</b> Bonne coordination des actions des partenaires Guide national PDC ayant permis implication des populations dans les prises de décisions</p>

Conventions locales	Populations locales	Collectivités locales	Politique nationales
<p><b>Mali</b> Amélioration des sources de revenus à Bellem (commune rurale) le recouvrement des frais liés à l'utilisation des A.P. a donné plus de 2,000,000 FCFA/ans<sup>14</sup> Renforcement du niveau d'entente autour de la GRN d'où la diminution progressive des conflits et surtout de leur intensité Revalorisation critique de certaines règles coutumières en conciliation avec la loi</p> <p><b>Burkina Faso</b> Fixation de règles pour prévention des conflits. La loi (034-2009/AN) sur le régime foncier rurale intègre ces règles sur la possibilité de la gestion de conflits à travers de CL (l'étude fait)</p> <p><b>Sénégal</b> Les populations locales sont plus outillées pour élaborer les CL grâce à la démarche de RLD</p> <p><b>Niger</b> Prévention des conflits par le dialogue et la maîtrise des textes Implication utilisateurs des RNs dans l'accès à la gestion équitable</p>	<p><b>Mali</b> Disponibilité d'un plus grand nombre d'acteurs qualifiés locaux pour accompagner la mise en œuvre des C.L. Régénération progressive des espèces ligneuses menacées de disparitions (Karité, Néré etc.)</p> <p><b>Burkina Faso</b> Élaboration concertée de règles sur les RNs par les acteurs communaux</p> <p><b>Sénégal</b> Les supports méthodologiques systématisés largement utilisés au Sénégal et dans la sous région (PNGT) Conventions locales offrent aux C.L. opportunité de mettre en œuvre compétences transférés en GRNE</p> <p><b>Niger</b> Les capacités des communes sont renforcées pour une gestion durable des RNs</p>	<p><b>Mali</b> Renforcement de la collaboration entre les autorités administratives, communales et société civile pour la reconnaissance des CL par les textes de loi Renforcement de la mobilisation sociale autour des questions environnementales</p> <p><b>Burkina Faso</b> Adoptions de la loi portant régime rural avec CL outils</p> <p><b>Sénégal</b> Conventions locales prises en compte dans projet de reforme du code forestier. Débat sur les CL est porté au niveau du parlement (Assemblée nationale/Senat) (SN) Grâce au RNCL et à la série, les CL sont adoptés par plusieurs projets et ONGs Valorisation des acquis du programme à travers d'autres partenaires (EGP).</p> <p><b>Niger</b> Elaboration des textes qui prennent compte les préoccupations des populations en GRN. Renforcements de la conscience nationale des potentialités des CL comme outils d'installation d'une paix durable (apaisement social)</p>	

	Populations locales	Collectivités locales	Politique nationales
<b>Gens</b>	<p><b>Mali</b> Début de changement qualitatif de la position des hommes sur l'égalité des femmes dans la vie publique Egalité progressive des chances entre hommes et femmes Augmentation sensible des revenus des femmes</p> <p><b>Sénégal</b> Emergence de femmes leaders grâce à RLD</p> <p><b>Niger</b> Implication des femmes dans les prises des décisions Femmes plus averties au processus pour sécuriser la terre à leur nom grâce à l'étude et publication sur genre, décentralisation et foncier<sup>15</sup></p>	<p><b>Mali</b> Intégration progressive des préoccupations des femmes dans les programmes de développement communaux Taux de participation accru des femmes à la gestion des affaires locales (nombre de conseillères communales en augmentation)</p> <p><b>Burkina Faso</b> Amélioration de la capacité de gouvernance locales des femmes élues</p> <p><b>Sénégal</b> Femmes élues formées organisées au réseau pour sensibiliser et influencer les politiques locales</p> <p><b>Niger</b> Les communes créent des opportunités aux femmes pour améliorer leurs revenus Les élus sont avertis du problème de titre foncier des femmes et (en théorie) suivent le processus au Niger<sup>16</sup></p>	<p><b>Mali</b> Influence positive des décideurs sur les questions de genre</p> <p><b>Burkina Faso</b> Contribution à l'élaboration de la politique nationale de genre Emergence d'une expertise en genre et intégration des activités les activités de différents partenaires Meilleure visibilité et écoute du réseau</p> <p><b>Sénégal</b> Les supports (films-manuels) produits sont largement utilisés au Sénégal et dans le sous région dans le cadre de campagnes de plaidoyer</p> <p><b>Niger</b> Amélioration de la représentation des femmes aux postes et instances de décision Elaboration d'un programme national sur genre et foncier<sup>17</sup></p>
<b>Autres</b>	<p><b>Burkina Faso</b> Compréhension des enjeux et des défis du processus de la décentralisation (BF)</p>		<p><b>IIED</b> Certains partenaires plus averti des enjeux et liens entre l'eau et foncier au Niger et Mali Capitalisation et diffusion des enjeux de la décentralisation (dossiers jaunes)</p> <p><b>Burkina Faso</b> Eveil d'intérêt sur certaines problématiques comme l'intercommunalité Amélioration de dialogue entre élus locaux et l'état</p>

15. Marie Monimart

16. Marie Monimart

17. Elaboré par CARE basé sur l'inspiration d'une publication sur genre fait par IIED





# Réussir la décentralisation

Comment réussir la décentralisation au Sahel ? Ce document tente d'y répondre en capitalisant les expériences d'un programme de recherche-action sur la décentralisation mené sur 10 ans au Burkina Faso, Mali, Niger et Sénégal entre 2000 et 2010.

Le programme *Réussir la décentralisation* a élaboré des outils et approches d'appui au processus long et complexe de l'instauration de la gouvernance au niveau local. Cette publication documente les principaux résultats de la deuxième phase du programme et présente les défis majeurs qui sous-tendent le processus de décentralisation au Sahel, notamment du point de vue de la gestion des terres et des ressources naturelles, ainsi que les principaux acquis et les questions que soulève chaque activité du programme. Elle examine aussi les questions émergentes et perspectives après dix ans de travail sur la promotion et facilitation de la décentralisation au Sahel.

Institut International pour l'Environnement et le Développement  
3 Endsleigh Street  
London WC1H 0DD  
Royaume-Uni

Tél. : +44 (0) 207 388 2117 Fax : +44 (0) 207 388 2826  
Email : [info@iied.org](mailto:info@iied.org) Site web : [www.iied.org](http://www.iied.org)

L'IIED est reconnaissant du soutien de l'Agence suédoise de développement international (Asdi) qui a financé la deuxième phase du programme *Réussir la décentralisation*.

