

Seg Taaba n°7

Éditorial

A la suite de l'atelier régional de Ouagadougou* qui a marqué le lancement du programme Réussir la Décentralisation de IIED Programme Zones Arides, s'est tenu à Thiès, au Sénégal, les 21 et 22 février 2001, un Atelier National sur « **Institutionnalisation de la Participation en matière de Gestion des Ressources Naturelles dans un contexte de Décentralisation au Sénégal** ». Cette rencontre a enregistré la participation des organisations de base, les collectivités locales, les services techniques représentant l'État, les ONG et projets travaillant dans la Gestion des ressources naturelles et la décentralisation, des personnes ressources et programmes de la société civile sur la gouvernance locale et la presse.

Les membres du Forum Régional Participatif sur la Gestion des terroirs (FOREP-GT) ont utilisé cette vaste tribune que constitue l'atelier national du Sénégal pour restituer la démarche et les résultats de leurs travaux et mettre en exergue l'importance de bâtir une articulation entre le programme « Réussir la décentralisation » et l'expérience de la constitution des groupes d'apprentissage pour l'institutionnalisation de la participation. Zoom sur est à ce titre consacré aux groupes d'apprentissage du programme institutionnalisation de la participation.

Les participants ont procédé à l'identification des enjeux de la décentralisation en fonction des différents acteurs. Nous revenons dans le numéro 7 de Seg Taaba sur le point de vue des Collectivités Locales et des ONG/Projets Enfin, sur la base des enjeux identifiés, les axes prioritaires pouvant être les éléments constitutifs d'un programme de partenariat au niveau national ont été tracés. Le renforcement des capacités, le partenariat et les échanges, la recherche action et enfin la communication ont été retenus comme les principaux axes de collaboration.

MBG

Zoom Sur: Les groupes d'apprentissage

Les formations en MARP développées, depuis le début des années 80, par IIED Programme Sahel ont montré quelques limites liées à l'appropriation du processus par les populations, gage de leur durabilité. C'est pour pallier cette insuffisance que le Programme Institutionnalisation de la participation a été initié par l'IIED et ses partenaires afin d'impliquer davantage les communautés. La mise en œuvre de ce programme sur l'institutionnalisation de la participation est bâtie autour du concept des **groupes d'apprentissages** au niveau local, régional et national.

Au niveau local : les groupes d'apprentissage, appelés **Forums Locaux** sont des mécanismes d'apprentissage communautaires dont la vocation essentielle est d'impulser la réflexion autour de problématiques locales souvent assez spécifiques pour accompagner les populations autour des actions qui les préoccupent. Ils se veulent également une courroie de transmission entre les communautés et les autres échelles pour mener des actions de changement au niveau local. Ce travail de médiation suppose l'existence d'institutions fortes. Enfin, les forums locaux servent de point de départ pour un processus d'influence des politiques à partir de bonnes pratiques initiées à la base. Localisés dans trois départements de la région de Thiès, les Forums ont une problématique spécifique comme porte d'entrée pour alimenter le processus d'apprentissage et de changement. A Mékhé, l'accent est mis sur le renforcement des institutions locales et les stratégies de quête de meilleures conditions d'existence. A Thiès, la problématique est articulée à la question foncière entre communes et communautés rurales et le recul des terroirs au profit des villes. A Diass, la question Genre et la Décentralisation est le focus du processus d'apprentissage.

Au niveau régional, le groupe d'apprentissage, appelé **Forum Régional Participatif sur la Gestion des Terroirs** (FOREP) regroupe un ensemble de structures représentant l'État, les ONG, les collectivités locales, les organisations paysannes, les projets de GRN, travaillant dans le domaine de la gestion des ressources naturelles. Les participants au processus ont pu mettre en œuvre une problématique commune grâce à un compromis disciplinaire qui leur a permis d'entrevoir leur formation initiale en termes de compléments et d'apports. Par un souci d'opérationnalisation, deux groupes sont constitués au sein du FOREP. Le premier a analysé les expériences des communautés en matière de GRN. Le second a fait l'inventaire du cadre institutionnel de la GRN : textes législatifs et réglementaires, programmes des écoles

de formation. Seulement, des rencontres régulières de mise en commun sont instituées pour mettre en œuvre le processus d'échange.

Le FOREP, situé à une échelle intermédiaire entre les forums locaux et le niveau national, a plusieurs fonctions :

- Groupe de recherche action au niveau régional entre différents types de détenteurs d'agents,
- Appui méthodologique aux forums locaux grâce au processus de capitalisation,
- Levier dans le cadre du processus d'influence des politiques par l'intermédiation des structures techniques régionales de l'État pour remonter les exemples de succès auprès de leurs directions centrales à travers, la troisième échelle d'apprentissage ; à savoir les partenariats pilotes.

Le troisième groupe d'apprentissage, situé à l'échelle nationale est constitué des *partenariats pilotes*. Ces partenariats essaient de mettre en place un mécanisme de dialogue avec un nombre limité de structures ayant un rôle assez stratégique dans la définition des politiques. L'objectif de ces dialogues étant de voir dans quelle mesure les exemples de bonnes pratiques pourraient influencer le contenu et le processus de formulation des politiques. Les structures retenues pour les partenariats pilotes représentent trois catégories d'acteurs. Il s'agit de la Direction des eaux et Forêts, (Représentant de l'État), du Conseil Régional de Thiès (Représentant les collectivités locales) et du Comité National de Concertation et de Coopération des Ruraux à travers la FONGS.

Le principe fondamental sur lequel tous les membres se retrouvent quel que soit leur background est de se placer dans une perspective d'apprentissage et d'échanges mutuels. Cela suppose de croire aux capacités des communautés locales à analyser, planifier, et mettre en œuvre les actions identifiées dans le cadre de la gestion participative des ressources naturelles et d'accepter de remettre en cause nos propres " postulats " pour partager les expériences liant ainsi la réflexion à la pratique. A ce titre, le processus d'apprentissage est accompagné par des actions de renforcement méthodologique de sorte à ce que les membres perçoivent un enrichissement. Les membres ont également convenu d'accepter de mettre en œuvre des changements qui émaneraient de ce processus d'apprentissage collectif et mutuel et de partager les expériences dans d'autres cercles de rencontres grâce à une ouverture des membres des forums.

Pour appréhender l'influence du cadre juridique et des Politiques sur la gestion de terroirs, les membres du groupe " *Cadre Institutionnel* " du FOREP ont procédé à une revue des textes législatifs et réglementaires et des politiques sectorielles portant sur les ressources naturelles. Parallèlement, l'autre groupe a analysé les pratiques et expériences en matière de participation dans la gestion des ressources naturelles.

Atelier National du Sénégal

Réussir la décentralisation: point de vue des collectivités locales

Pour les collectivités locales, la formation, les ressources et la communication constituent les principaux axes à développer pour une mise en œuvre réussie de la décentralisation au Sénégal.

Formation

En effet, cinq ans après la régionalisation, les collectivités locales constatent que, la méconnaissance des textes est largement partagée aussi bien à leur niveau que du côté des services déconcentrés de l'État. La formation, un droit pour l' élu, est jugée insuffisante, inadéquate et manquant de pertinence. En effet, le taux d'analphabétisme qui, chez les élus locaux reste très élevé et constitue une entrave à la maîtrise des textes et du processus global, n'est pas assez pris en compte par les programmes de formation qui se démultiplient avec les mêmes thèmes pour les mêmes cibles sans résultat. D'autre part, certains acteurs, en l'occurrence des services de l'État n'ont pas conscience de leurs besoins de formation. Or, la décentralisation est un processus nouveau dans lequel tout le monde doit se poser en apprenant. Enfin, l'influence de la politique politicienne sur les dynamiques locales peut parfois être un frein à la mise en œuvre de la formation et/ou à l'utilisation des compétences acquises en formation. Cela pose la question de l'identification des acteurs de la décentralisation et celle des compétences à acquérir. Il semble aussi opportun de s'interroger sur l'administration locale et son indépendance.

Ressources financières et humaines

S'il est indiscutable que les ressources financières et humaines des collectivités locales sont insuffisantes, leur gestion pose un certain nombre de difficultés. Du point de vue financier, la conception des ressources limitée à deux points (taxe rurale et fonds de dotation) constitue un frein à leur optimisation. En effet, les autres possibilités que la loi met à la disposition des collectivités locales sont méconnues et inexploitées. Certaines initiatives, autrefois prises

par les CL, générant ainsi des ressources additionnelles propres (banques de semences ; opération manioc ; du programme volaille ; etc.) sont maintenant abandonnées en partie à cause du fait que les organisations locales à caractère économique ne sont plus représentées dans les conseils ruraux, mais également à cause du poids de la décentralisation sur les collectivités locales. En outre, les populations n'ont plus confiance dans les institutions locales et ne payent plus les taxes d'autant qu'il y a un manque de contrôle et une impunité de part et d'autre. Cela est, sans doute, dû au poids de la politique politicienne dans la gestion de la collectivité. En effet, il est difficile d'imposer des sanctions pour non-paiement des taxes et impôts lorsque la masse de son électorat en dépend. Cet aspect pesant de la politique se ressent aussi du point de vue de la gestion des ressources humaines. Cela pose le problème de l'optimisation de l'assiette fiscale des collectivités et des stratégies pour mobiliser des ressources. Il paraît également judicieux d'analyser les facteurs de blocage qui font que toutes les potentialités financières et humaines ne sont pas utilisées ?

Communication inter/intra organisations

Beaucoup d'incompréhension, de conflits latents et parfois ouverts existent entre les différents acteurs mais aussi au sein de mêmes groupes d'acteurs. Au niveau interne, des collectivités locales, on constate l'inexistence ou l'inutilisation de moyens d'influence et de contrôle sur le président. Dans leurs relations avec les populations, les institutions locales manquent de crédibilité et de manière générale, un certain laxisme et une non-participation des différents acteurs sont constatés. Entre les élus et les techniciens, résistances et préjugés rythment et limitent la collaboration. Le poids de la politique sur la gestion des affaires expliquerait ici aussi, en partie, ces problèmes de communication et la difficulté à instaurer un dialogue fructueux entre les acteurs. Peu de cadres de concertation et d'échanges ont été mis en place. Les instances de concertation quand elles existent ne sont pas fonctionnelles du fait de la lourdeur en termes d'organisation. Les questions soulevées sont comment amener les collectivités locales à vider les contentieux internes et libérer la prise d'initiative au sein des collectivités et comment restaurer un capital confiance avec les populations ?

AFB

Atelier National du Sénégal

Les défis de la décentralisation: le regard des ONG et Projets

La réflexion des ONG et Projets sur les défis porte sur les points de préoccupation essentiels dans le cadre de leurs interventions quotidiennes dans le domaine de la GRN dans un contexte de décentralisation.

Le renforcement des capacités des populations ou acteurs locaux

Les ONG et Projets, dans la mise en œuvre de leur programme, sont souvent confrontés à des défaillances dans la contribution numéraire ou en nature de leurs interlocuteurs qui ont une faible capacité. C'est le cas des conseils ruraux dont les budgets sont insuffisants. D'un autre côté, les acteurs à la base n'ont pas toujours le niveau de qualification pour participer et traiter d'égal à égal dans la réalisation des actions. Dans ce cadre, des expériences de mise en œuvre de programmes de renforcement de capacités des acteurs à la base existent sous forme de vulgarisation des textes, d'ateliers d'informations. Des activités sont également menées pour transférer l'utilisation des outils, former des relais et susciter la participation locale avec la création de CVD et de CMO. Cependant, des difficultés de plusieurs ordres subsistent lorsqu'il s'agit notamment de concilier les dispositions des textes avec les préoccupations des populations, de prendre en compte les rapports conflictuels entre les élus, les populations et les agents des services techniques de l'État. Par ailleurs, la multiplicité des interventions des ONG et projets et le manque de coordination sont des freins à l'efficacité des actions entreprises. Ces constats soulèvent les questions relatives à la contribution des ONG et Projets au renforcement de la capacité d'action des populations et à une meilleure qualité de la participation. Se pose également la question fondamentale de la définition des indicateurs d'une bonne participation.

Les relations de partenariat entre ONG/Projets et les autres acteurs

A ce niveau, le groupe a constaté d'une part que le partenariat entre acteurs n'est pas réellement effectif, les motivations n'étant pas les mêmes et les engagements pas toujours respectés. D'autre part, on peut dire que chaque ONG et Projet au gré de ses partenaires extérieurs stratégiques (les bailleurs) a sa propre approche, ses méthodes et ses concepts. De ce fait, les populations ne savent plus à quel saint se vouer. Si des initiatives existent, les difficultés persistent, d'où la nécessité de s'interroger sur les moyens d'améliorer le partenariat et la communication à la base avec les acteurs, d'harmoniser les approches et méthodes des ONG et projets, et sur l'intérêt d'intégrer les Programmes d'Aménagement et de Gestion des Terroirs dans le texte de la décentralisation.

L'auto évaluation des ONG et projets

Seules quelques structures ont conduit un processus d'auto-évaluation pour mesurer réellement le caractère participatif de leurs actions et interventions du fait du coût de la participation très élevé. De plus, le processus de participation est très lent alors que les ONG et Projets veulent des résultats plus ou moins dans l'immédiat. Enfin, les indicateurs d'évaluation de la participation sont très difficiles à trouver.

Cependant un acquis très important est reconnu au processus de participation dans la mesure où ce processus permet la pérennisation des résultats et l'appropriation des actions par les populations ; d'où cette question : comment s'assurer que les actions des ONG soient participatives compte tenu de leur obligation de résultats, leur délai d'exécution, et le coût de la participation ?

Guerre des langues à l'atelier du Sénégal: Qui sont les analphabètes?

Linguistes et autres passionnés de guerres des langues auraient savouré l'atelier national du Sénégal, car il a aussi été le lieu de conflits de langues mémorables. En effet, selon le sacro-saint principe de l'égalité que cultive l'IIED, la langue choisie a été le wolof jugé à la portée d'une plus grande partie des participants à l'image de la population du Sénégal. Oh méprise !!! Certains techniciens, officiels et autres développeurs, de coutume si à l'aise, si éloquents et parfois même pédants, en ont pris pour leur grade. Que de balbutiements, d'hésitations, de reprises, de traductions littérales et de mal dits ! Et que dire des questions susurrées du genre « qu'est ce que ça veut dire ? ou encore « comment on dit ça déjà » ? Ceux qui n'ont eu que des problèmes d'accent étaient déjà bien chanceux ! Heureusement que l'alternance codique (en termes moins savants, le passage d'une langue à une autre) était permise et que dans l'univers de l'écrit l'usage du français reste encore de mise, parce que s'il avait fallu écrire en wolof... En tous cas, c'était l'occasion de prendre conscience d'un « analphabétisme » surprenant et paradoxal d'autant plus embarrassant que la plupart revendique le wolof comme langue maternelle. Et puis voilà ce que vivent les populations dans plus de 90% des rencontres au niveau national : comment dès lors peut-on se prévaloir de leur avoir donné la parole !?

Et sans doute grâce à cet effort de rapprochement, les échanges ont été vraiment très fructueux et la pertinence pas toujours du côté où l'on pourrait s'y attendre. La cerise sur le gâteau, c'est qu'une fois, dépassé le conflit interne du « *pensé-en-français* » et du « *dit-en-wolof* », ça a été un plaisir et on en redemande. Tous ont convenu, pour l'avoir expérimenté, de l'importance de la langue dans le développement. Si recommandation a été faite de tenir les prochaines rencontres en wolof ou autres langues nationales, il est urgent de lexicaliser dans ces langues les termes et concepts relatifs à la décentralisation et à la GRN, à notre usage bien entendu, car les populations elles ont bien trouvé leurs mots, et d'ailleurs ce sont elles les personnes ressources semble-t-il ! Comment on dit ça déjà en wolof ?

Fanny

Agenda: Bientôt les ateliers nationaux du Mali, Burkina et du Niger

A la suite à l'atelier régional sur *le renforcement des capacités dans l'analyse et l'influence des politiques de décentralisation et de gestion des ressources naturelles au Sahel* tenu en novembre 2000 au Burkina Faso, une série des ateliers nationaux pour *la constitution d'un groupe d'échanges et de recherche participatifs sur les politiques en GRN et décentralisation* est en préparation au Burkina Faso, Mali et Niger. Les objectifs de ces ateliers sont de :
Mieux comprendre l'environnement et les enjeux institutionnel en matière des politiques sur la décentralisation et la gestion des ressources naturelles au Mali.

Partager des expériences entre des organisations travaillant à différents niveaux par rapport aux pratiques et politiques sur la décentralisation et la gestion des ressources naturelles.

Identifier les besoins en appui en recherche-action et échanges non couverts par les activités des organisations, et les axes potentiels de collaboration en vue d'impliquer plus d'acteurs dans le débat sur la décentralisation.

Promouvoir la concertation nationale en vue de mieux impliquer d'avantage tous les acteurs dans le processus de la décentralisation. Identifier un cadre de concertation national et ses attributions pour suivre les activités de collaboration.

L'atelier du **Mali** aura lieu du **2 et 3 avril** à Fana et sera organisé par le CEK de Bamako (cek@spider.toolnet.org);
L'atelier du **Burkina Faso** est planifié pour **le 19 et 20 avril** sous la responsabilité du GRAF(hubert.o@fasonet.bf)
et réseau MARP (omb@fasonet.bf). Enfin, le **Niger** se reunira **le 3 et 4 mai** et le point de contact est Hama Seyni (hamarp@intnet.ne)
Théa Hilhorst