

SEG TAABA

Numéro 11 du 30 juillet 2001

Éditorial

Huit mois après l'atelier régional de Ouagadougou sur l'analyse et l'influence des politiques de décentralisation et de GRN, Seg Taaba fait le point sur le nouveau focus du programme Zones Arides de l'IIED et de ses partenaires: Réussir la décentralisation!

Ce nouvel axe de travail est un défi de participation au processus de décentralisation en cours au Sahel. Du Niger au Sénégal en passant par le Burkina Faso et le Mali, une série d'ateliers nationaux a permis de constituer des groupes et des plans de travail nationaux.

Ce numéro 11 de Seg Taaba, revient sur les résultats de ces ateliers, comme une invitation à l'engagement pour un succès de la décentralisation.

Bonne Lecture!!!

Zoom Sur:

Un programme pour réussir la décentralisation!!!

Au cours de ces dernières décennies, d'importants changements ont eu lieu dans les processus de formulation et de mise en œuvre des politiques de gestion des ressources naturelles au Sahel, avec un accent particulier sur le transfert des responsabilités et des droits du gouvernement central aux organisations et collectivités locales.

Pendant, il apparaît souvent que les processus empruntés dans la formulation des politiques, s'inspirent très peu des pratiques locales qui offrent, pourtant, souvent des exemples novateurs qui méritent d'être reconnus et institutionnalisés. Une telle situation a souvent conduit à une certaine inadéquation entre le contenu et le processus de mise en œuvre des politiques et les exigences locales.

Afin de contribuer au renforcement du processus de décentralisation et de gestion durable des ressources naturelles au Sahel, le Programme des Zones Arides de l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED) a initié un programme collaboratif impliquant plusieurs partenaires en Afrique de l'Ouest, intitulé Programme **Réussir la Décentralisation** (PRD) sur financement de la coopération Danoise (DANIDA) et l'Agence Suédoise pour le Développement International (ASDI). Le but de ce programme qui couvre le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Sénégal, est de

donner une valeur ajoutée aux initiatives déjà en cours par les États eux-mêmes, les populations, les projets et ONGs et les organisations régionales. Dans cette optique, le programme cherchera à construire des synergies à travers des alliances, à renforcer des réseaux existants et identifier des actions qui jouent un rôle catalyseur. Le PRD consiste en trois grands axes de travail :

1-Renforcement des capacités locales de planification de la gestion décentralisée des ressources naturelles :

L'objectif principal est d'appuyer l'acquisition de connaissances pratiques par l'élaboration de modules de formation et de supports pédagogiques adaptés (en langues nationales) sur les thèmes suivants : la planification participative ; la gestion alternative des conflits ; le développement des capacités organisationnelles ; le système de production agropastorale, la décentralisation.

2-Appui au développement d'institutions participatives :

Elle consiste à développer une méthodologie d'apprentissage par la mise en place de groupes d'apprentissage sur la participation au niveau local, régional et national. Il s'agit également de doter les groupes vulnérables d'outils de négociation et de dialogue et de mettre en place des indicateurs et un

système de suivi-évaluation de l'impact de la décentralisation.

3-Recherche-Action en vue de faciliter l'influence des politiques par les pratiques: Cet axe est consacré à l'observation de la décentralisation avec des études de cas en vue de documenter la manière dont le processus se déroule. Il devra aussi permettre de

comprendre les pratiques de gestion des ressources communes à travers une analyse des conventions locales et autres innovations institutionnelles pour la gestion des ressources communes et d'étudier le contexte institutionnel ainsi que les droits, rôles et responsabilités des différents acteurs pour une gestion durable des ressources naturelles.

Réussir la Décentralisation

Au Burkina: Recherche-action et lobbying

Les textes d'orientation de la décentralisation (TOD), approuvés par l'Assemblée Nationale, en août 1998, font entrer le Burkina Faso dans un véritable processus de décentralisation. A ce jour, 45 provinces, 322 départements et 80 communes urbaines sont créés. Le Burkina a adopté une approche progressive de la décentralisation afin de mieux prendre en compte la complexité du processus. C'est ainsi que dans un premier temps, seules quelques communes ont été mises en place en milieu urbain. D'autres communes sont appelées à voir le jour en application de la loi de programmation au fur et à mesure que des localités rempliront les conditions légales pour être érigées en communes. La décentralisation en milieu rural devra être mise en place au plus tard en 2003. Un projet de régionalisation reposant sur la création de 13 régions, à la fois, collectivités territoriales et circonscriptions administratives vient d'être adopté par le gouvernement et doit être prochainement soumis à l'examen de l'assemblée nationale. De manière générale, la décentralisation ne devrait s'étendre à l'ensemble du territoire national que vers 2010 avec un nombre maximum de 500 communes.

Un tel processus pose un certain nombre de défis qui ont fait l'objet de fructueux échanges lors de l'atelier national de Burkina Faso qui s'est tenu à Koudougou, en avril 2001. Cet atelier a réuni une trentaine de représentants de diverses structures étatiques, de l'Assemblée Nationale, de l'université, des projets de développement, des ONG, organisations paysannes et autres institutions internationales.

En effet, le processus de décentralisation s'inscrit dans une dynamique d'apprentissage et suscite beaucoup d'interrogations, notamment pour la définition des frontières communales.

Une autre problématique majeure concerne la réorganisation de l'administration et le transfert de compétences aux institutions locales plus lent que prévu par les textes et sans transfert concomitant de

moyens. A ce titre, la question des finances et de la fiscalité locales et de l'amélioration des capacités de gestion au niveau local constituent des thématiques centrales de réflexion et de discussion.

Du point de vue des institutions en interaction, le régime applicable aux Comités Villageois de Gestion des Terroirs (CVGT) est maintenant clarifié par la loi portant Réorganisation Agraire et Foncière (RAF) et ses textes d'application. Cette législation, même si elle va appuyer et faciliter le travail du Programme National de Gestion des Terroirs (PNGT) et autres projets intervenant au niveau village, risque de créer des chevauchements au moment de l'avènement des communes rurales. Il est important de voir comment articuler ces diverses structures d'autant que les questions foncières sont plus sensibles que jamais du fait de la pression des flux migratoires et du retour massif des émigrés de Côte d'Ivoire sur les terres du sud ouest notamment.

L'atelier national a montré la multitude d'expériences en cours au Burkina Faso, en matière de gestion commune des ressources naturelles et de gestion des terroirs. Tout cela implique quelques besoins en terme de méthodologie notamment pour articuler les réalités écologiques au découpage administratif. Les débats ont permis également de soulever un certain nombre de défis relatifs à l'intégration de l'administration dans les processus participatifs, l'établissement de connexions entre les modes de gestion « traditionnel » et « moderne », la cohabitation entre migrants et autochtones, l'incapacité de l'État à exercer un contrôle et un respect de la législation, la durée trop courte des projets qui ne permet pas d'impulser une vision à long terme du développement.

Fort de tout cela, les participants ont retenu deux axes de réflexion et de travail :

- la recherche-action pour étudier et échanger sur la législation foncière et la gestion des ressources

naturelles, l'articulation entre les futures communes et les structures existantes afin de faciliter la négociation et la gestion des conflits potentiels et la mobilisation des ressources financières des collectivités locales ;

- le lobbying et l'échange d'informations entre différents acteurs dans le but de favoriser la

participation des *détenteurs d'enjeux* (les femmes en particulier) dans le débat sur la décentralisation rurale, et d'influencer les politiques. Enfin, il s'agit de promouvoir plus de relations et de contacts avec les bailleurs de fonds, les services techniques et l'administration à différents niveaux.

T.H. et H.O.

Réussir la Décentralisation

Au Niger: Accompagner la mise en place

Au Niger, le processus de décentralisation est à ses débuts. C'est un projet national inscrit à l'agenda du gouvernement : les textes qui devront régir la décentralisation sont en cours de rédaction. C'est une étape primordiale à laquelle la participation des divers acteurs est plus que nécessaire. Dans ce sens, la rencontre de Gaya, les 03 et 04 mai 2001, organisée en collaboration avec le Secrétariat Permanent du Code Rural, a permis la constitution d'un groupe d'acteurs engagés dans un programme de collaboration, d'apprentissage et d'échanges sur les politiques de décentralisation et de gestion des ressources naturelles. Les discussions ont porté sur deux thèmes d'actualités au Niger, la décentralisation et le Code Rural.

En effet, même si les opinions diffèrent sur le degré d'engagement du gouvernement dans ce processus de décentralisation, les participants ont identifié quelques thèmes de réflexion :

-*La clarification des rôles et responsabilités*, en matière de gestion des ressources naturelles, la gestion des conflits et le foncier, des futures institutions décentralisées et des structures existantes (comme les cantons et les groupements).

-*L'identification des mécanismes et méthodes pour assurer la participation de tous les citoyens à la décentralisation et une jouissance équitable des droits qu'elle confère*. Dans ce sens, la prise en compte des modes de vie nomades dans la mise en place des

communes rurales est un défi à relever afin d'éviter des conflits ultérieurs.

-*L'identification de modules de formation et l'élaboration d'outils appropriés* pour appuyer la mise en place de la décentralisation. Le problème de l'alphabétisation, l'accessibilité des textes et des politiques, les capacités en matière de planification et la maîtrise des méthodes participatives sont des aspects qui ont retenu l'attention du groupe de Gaya.

-*Le suivi-évaluation de la mise en œuvre et de l'impact de la décentralisation* en particulier pour ce qui est de la gestion des ressources naturelles constitue également une préoccupation majeure.

En ce qui concerne le code rural, sa mise en œuvre qui est prise en charge par le gouvernement est considérée lente. En terme de contenu, quelques aspects peuvent être discutés : Les nouvelles « Commissions Foncières » doivent tirer des leçons des expériences de celles préexistantes sur certaines questions primordiales comme la problématique de l'efficacité et de la pérennité des parcours de bétails/réserves pastorales dans les zones agricoles. Le besoin d'harmonisation du travail des commissions foncières a été souligné et la faible participation des populations locales surtout les communautés nomades dans les commissions foncières a été reconnue comme obstacle majeur.

C.H.

Réussir la Décentralisation

Au Mali: Quatre axes de recherche-action

La politique de décentralisation est récente au Mali où elle est la conséquence du changement de régime suite au soulèvement populaire. Le processus est lancé avec l'avènement de la troisième république. La communalisation aboutit avec les premières élections communales en 1999. A quelques exceptions près, les 703 Conseils et Bureaux Communaux sont fonctionnels, grâce au recrutement de secrétaires généraux. Les collectivités territoriales (Communes, Conseils de Cercle et Conseils Régionaux) reçoivent une dotation budgétaire du trésor public pour leur assurer un minimum de fonctionnement, en attendant « des jours meilleurs ». La Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT) qui est l'œil et l'instrument d'appui de l'État pour faciliter le bon démarrage des collectivités territoriales. De leur côté les Communes et leurs élu(e)s se sont organisé(e)s en différents regroupements pour le même objectif à partir de la base. Le plus important parmi ces regroupements est sans doute l'Association des Municipalités du Mali (AMM) qui a élaboré en début 2001 son premier Plan Stratégique (plan d'activités pluriannuel). Tout cet activisme se déploie avec le soutien financier et technique des partenaires au développement intérieurs et extérieurs.

Malgré les nombreux défis que pose ce choix, la décentralisation au Mali, donc, bénéficie d'un potentiel non négligeable : l'engagement des acteurs pour la réussite de la décentralisation.

C'est ainsi que s'est réunie, du 1^{er} au 2 avril 2001, à Fana, une quarantaine d'acteurs de diverses organisations gouvernementales, ONG, projets, instituts de recherche, organisations paysannes, à l'initiative du programme Zone Arides de l'IIED dans le cadre du programme MDW « Réussir la Décentralisation ». Cette rencontre a été l'occasion d'un grand débat sur le processus en cours au Mali. Le groupe de Fana pense pouvoir apporter sa contribution dans quatre axes thématiques de collaboration pour les 12 mois à venir.

Ainsi, dans le domaine législatif, les codes domaniaux et fonciers doivent dans un proche futur être examinés par l'Assemblée Nationale. Une

lecture approfondie des textes accompagnés des commentaires des communautés concernées peut être un apport précieux. En outre, beaucoup de textes relatifs à l'accès à la terre sont difficiles à comprendre et à interpréter. Un travail de résumé et de traduction dans les langues locales peut aider à susciter et à alimenter les débats autour de ces questions. Enfin, les institutions coutumières et les chefs, même s'ils ne sont pas reconnus juridiquement, sont des acteurs incontournables pour les collectivités locales dans beaucoup de zones. Il est par conséquent pertinent d'essayer d'identifier les mécanismes de leur participation dans le processus d'autant plus que les chefs de village et de fraction sont élus par suffrage indirect avant d'être "confirmés" par le Ministère de l'Administration Territoriale (Ministère de l'Intérieur).

La planification de l'utilisation des terres et des ressources naturelles est le deuxième axe de travail. En effet, le conseil municipal est chargé d'élaborer les plans d'utilisation des terres de la commune. Pour cela, des compétences pratiques qui prennent en compte les systèmes de gestion des ressources déjà existants doivent être développées.

Les conventions locales pour la gestion des ressources communautaires sont des mécanismes de gestion prometteurs. Toutefois, certaines difficultés sont inhérentes à l'expansion de leur usage. Leur formulation devient parfois trop complexe, et certaines résistances sont développées par les collectivités lorsqu'il s'agit de transférer des pouvoirs aux communautés à la base. Il est donc nécessaire d'élaborer des indicateurs locaux de suivi-évaluation des effets écologiques, économiques et sociaux de ces conventions.

Enfin, le transfert progressif et partiel des compétences du gouvernement central aux collectivités locales reste un problème. De manière générale, il est pertinent de mettre en place des indicateurs pour l'évaluation du processus de la décentralisation et du degré de redevabilité et de transparence au sein des gouvernements locaux.

C.T et M.K.

Réussir la Décentralisation

Au Sénégal: apprentissage et information

La décentralisation est en réalité un processus politique assez ancien au Sénégal, dans la mesure où la première commune y a été créée depuis 1872. Toutefois, c'est en 1972 que la loi relative à la réforme territoriale et locale a été votée. Cette réforme consacrait la création des communautés rurales. Depuis cette date, le processus a connu plusieurs réajustements plus ou moins importants en particulier en 1990 (le président de conseil rural de même que le maire deviennent ordonnateurs du budget à la place du sous-préfet) et en 1996 avec l'adoption de la loi sur la régionalisation avec le transfert de compétences de l'État aux régions. Aujourd'hui, une nouvelle loi portant sur la création de communes rurales à la place des communautés rurales actuelles est en gestation.

L'atelier national de planification du programme Réussir la Décentralisation s'est tenu les 21 et 22 Février 2001 à Thiès. Il a regroupé 55 participants représentant les organisations de base (13), les collectivités locales (7), les services techniques représentant l'État (11), les ONG et projets travaillant dans la Gestion des ressources naturelles et la décentralisation (13), des personnes ressources et programmes de la société civile sur la gouvernance locale (7) et la presse (4).

Malgré la longue expérience du Sénégal en matière de décentralisation, les capacités des membres des collectivités locales (en particulier les communautés rurales) dans le domaine de la négociation, la planification et la gestion d'une manière générale restent encore assez faibles. Afin d'offrir à l'ensemble des acteurs la possibilité de participer aux processus de décisions, il est nécessaire de renforcer le caractère inclusif et participatif des différentes institutions impliquées dans le processus de décentralisation. Il paraît également pertinent de développer des mécanismes pour un partenariat entre collectivités locales et les autres organisations rurales en vue d'utiliser le dynamisme économique de ces dernières pour appuyer le processus de décentralisation au niveau.

Les axes thématiques du programme national du Sénégal consiste à:

-Mettre en place des groupes d'apprentissage sur la décentralisation aux niveaux local, régional et national, et développer leurs capacités à s'engager dans les processus de dialogues sur les politiques. Les thèmes de réflexion de ces groupes pourraient inclure : les enjeux de la nouvelle réforme sur la communalisation des communautés rurales, la mobilisations des ressources financières locales, le renforcement du pouvoir des femmes, la planification participative des programmes de décentralisation

Conduire des activités de recherche-action sur des thèmes pouvant informer le processus de décentralisation. Les axes de recherche-action pourraient inclure : l'élaboration des conventions locales, l'identification des critères ou indicateurs d'impact de la décentralisation, la question de l'acceptabilité de la fiscalité locale, les relations entre institutions traditionnelles et les nouvelles institutions issues de la décentralisation ;

Mettre en place un système de communication et d'information par la production de supports adaptés. Ces supports incluent un bulletin d'information, la mise en place d'un site web, la tenue régulière d'ateliers thématiques communautaires, etc.

En vue d'assurer une meilleure articulation entre les activités du programme et les orientations stratégiques définies par l'État et les besoins pratiques des acteurs locaux, un Groupe d'Appui et de Réflexion (GARE) a été mis en place le 28 juin 2001. Ce groupe a pour rôle de conseiller l'IIED et de l'aider à mieux cibler les axes du programme. La coordination du groupe est assurée par un représentant du Ministère des Collectivités Locales.

M.B.G.

Réussir la Décentralisation: Points focaux

Burkina Faso

Zéneb Touré,

Groupe de Recherche Action sur le Foncier,
GRAF
05 BP 6022, Ouagadougou 05,
Burkina Faso
Tél: +226 33 47 14
E-mail: « graf@liptinfor.bf »

Salam Yaméogo,

Commission Nationale de Décentralisation, CND
03 BP 7027 Ouagadougou 03
Burkina Faso
Tél: +226 31 14 98/ 30 09 20
E-mail: « innocent.couliati@fasonet.bf »

Mali

Modibo Keïta

Cabinet d'Études Keïta, CEK Kalasaba
Urban Waste Expertise Programme, UWEP
Rue 136, Porte 501,
BP 9014 Badalabougou,
Bamako, Mali
Tél: +223 64 12 / Fax: +223 23 84 13
E-mail: « cek@spider.toolnet.org »
« kalasaba@malinet.ml »

Niger

Hama Seyni

Réseau MARP
BP 12003, Niamey, Niger.
Tel. +227 73 44 73
Email: hamarp@intnet.ne

Sénégal

Mamadou Bara Guèye

IIED Sahel
Rue 6 X A, Point E
BP: 5579 Dakar - Sénégal
Tel: +221 824 44 14
E-mail: « iiedsen@sentoo.sn »

Appuyer la décentralisation à travers le renforcement des capacités, la mise en place d'institutions participatives et la recherche-action !
Pour tous renseignements complémentaires, contactez-nous!!

IIED, Programme Zones Arides

4 Hanover Street, Edinburgh EH2 2EN Tel: +44.131.624.7041/fax: +44.131.624.7050 E-mail:
« drylands@iied.org »

IIED Sahel

Rue 6 X A, Point E BP: 5579 Dakar - Sénégal Tel: +221 824 44 14 E-mail: « iiedsen@sentoo.sn »
Visitez notre site web! www.iied.org

Écrivez-nous :articles, commentaires et suggestions sont les bienvenus!!!
iiedsen@sentoo.sn / awafba@sentoo.sn