



La gestion durable des ressources naturelles au niveau communal

L'intégration des secteurs agriculture, élevage et foresterie dans les planifications et actions communales – une comparaison des expériences de la Coopération allemande au Bénin, Mali, Niger, Sénégal et à Madagascar

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Coopération technique allemande

Boîte postale 5180

65726 Eschborn

Allemagne

Téléphone : +49 61 96 79-0

Télécopie : +49 61 96 79-11 15

Courriel : info@gtz.de

Site Internet : www.gtz.de

Sector Network for Rural Development (SNRD)

Groupe de travail : Gouvernance des

Ressources Naturelles – Afrique Francophone (GRN-AF)

Projet sectoriel : Land Management

Téléphone : +49 (0) 61 96 - 79 6429

Fax : +49 (0) 61 96 - 79 7173

Courriel : Dorith.von-Behaim@gtz.de

Internet : <http://www.gtz.de/landmanagement>

Responsables :

Andrea Wetzler, Dorith von Behaim

Auteur :

Thomas Boysen

Contact au

Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement :

Karin Foljanty

Edition :

Beatrice Cécé

Photos :

GTZ

Impression :

Druckreif GmbH & Co. KG

D-60386 Frankfurt, Allemagne

Eschborn 2008

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn/Deutschland
T +49 61 96 79-0
F +49 61 96 79-11 15
E info@gtz.de
I www.gtz.de



PRÉFACE

La vie de la majorité de la population dans beaucoup des pays les plus pauvres d'Afrique subsaharienne repose essentiellement sur l'exploitation des ressources naturelles: l'exploitation agricole et forestière fournissent souvent plus que 30% du PIB, emploient près de 70% de la population et créent la plus grande part des recettes d'exportations. Néanmoins, la conservation de l'environnement et des ressources naturelles n'est toujours pas une priorité pour beaucoup de gouvernements et n'est donc souvent pas, ou pas assez, prise en compte dans les Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). C'est pour cela qu'a été introduit lors de l'élaboration de la deuxième génération des Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté le processus stratégique de « verdissement » des DSRP dans un certain nombre de pays d'Afrique subsaharienne comme le Bénin, le Mali et la Namibie. Ceci a permis, par le biais d'une Evaluation Environnementale Stratégique, d'ancrer le thème de l'Environnement et des Ressources Naturelles dans les stratégies de réduction de la pauvreté nationale à la fois comme thème transversal et secteur à part entière. Le but de ce processus est de rehausser le profil politique de la conservation de l'environnement et des ressources naturelles, d'accroître les moyens financiers y afférents et d'évaluer l'impact des interventions au profit de ce secteur à l'aide d'indicateurs concrets.

Dans le cadre du processus de décentralisation en cours dans de nombreux pays, la responsabilité de la gestion décentralisée des ressources naturelles a, en règle générale, été transférée aux collectivités locales. Ceci constitue à la fois un défi et une opportunité pour la prise en compte adéquate des thèmes de l'environnement et des ressources naturelles lors de l'élaboration des plans de développement communaux (PDC). La tâche qui en découle pour la coopération internationale est d'appuyer les communes dans l'exécution des responsabilités qui leurs ont été conférées dans le cadre de la gestion décentralisée de leurs ressources naturelles en développant et en renforçant leurs compétences dans ce domaine (développement des capacités).

Le Réseau Sectoriel du Développement Rural en Afrique (*Sector Network Rural Development, SNRD*) de la GTZ regroupe les compétences régionales et se consacre aux multiples aspects du développement rural et de la gestion durable des ressources naturelles. Le groupe de travail « Gouvernance des ressources naturelles – Afrique francophone (GRN-AF) est l'un des six groupes composant le SNRD. Il s'occupe en particulier de sujets liés à la gestion durable et à la mise en valeur des ressources naturelles productives en tant que tâches communales, les impacts de la gestion des ressources naturelles sur la réduction de la pauvreté, le droit foncier ainsi que la gestion transfrontalière des ressources naturelles.

L'intégration de la gestion des ressources naturelles dans les PDC est d'une grande importance pour la Coopération allemande au développement et - à travers les projets et programmes du groupe de travail GRN-AF - elle a pu accumuler des expériences prometteuses et très diverses en Afrique subsaharienne francophone dans ce domaine. L'exploitation et la conceptualisation de ces expériences dans la présente étude ne peuvent que contribuer à encourager les efforts présentement engagés dans les processus de post-verdissement et de décentralisation dans nos pays partenaires pour un avenir encore plus vert.

Petra Mutlu,

Présidente du SNRD-Afrique

TABLE DES MATIÈRES

Préface.....	1
Table des matières.....	2
Liste des tableaux.....	3
Liste des abréviations.....	4
Résumé.....	5
1 Introduction.....	7
2 Conditions cadre.....	10
3 Les approches à l'intégration de la GRN dans la planification communale	16
3.1 La planification communale selon les textes ou guides nationaux / guides des projets	16
3.2 Les approches des programmes pour l'intégration de la GRN dans les PDC.....	20
4 La réalité de l'intégration de la GRN dans la planification communale.....	22
4.1 Diagnostic des RN dans les PDC.....	23
4.2 Diagnostic des RN dans les schémas d'aménagement.....	25
4.3 La GRN dans la partie prospective des PDC.....	26
4.4 La GRN dans la partie prospective des schémas d'aménagement.....	28
4.5 Résumé de l'intégration de la GRN dans la planification communale.....	29
5 L'intégration de la GRN dans d'autres dimensions de l'action communale.....	30
5.2 Le foncier.....	30
5.3 Recettes basées sur la GRN.....	32
5.4 Les conventions locales.....	32
6 Conclusions.....	33
6.1 Le PDC comme produit des enjeux de la politique locale.....	33
6.2 La méthodologie d'élaboration des PDC et les outils utilisés dans les phases de diagnostic et de programmation.....	35
6.4 Les conditions cadre des PDC et des GRN, y compris le droit foncier, les compétences des communes et le contexte général des collectivités décentralisées.....	38
6.5 Le positionnement des programmes GRN par rapport à d'autres concepts et pressions.....	40
7 Recommandations spécifiques.....	42
7.1 Recommandations concernant une approche de « préparation du terrain » pour la GRN.....	42
7.2 Recommandations pour une intégration de la GRN dans développement économique comme axe stratégique.....	43
7.3 Recommandations concernant la méthodologie et les outils d'élaboration des PDC.....	44
7.4 Recommandations pour une meilleure prise en compte des conditions cadre dans la stratégie des programmes.....	45
7.5 Recommandations concernant le positionnement de la GRN dans le développement rural.....	46

ANNEXE : Textes sur les compétences des communes (extraits)

Annexe 1 : Bénin.....	48
Annexe 2 : Madagascar.....	50
Annexe 3 : Mali.....	50
Annexe 4 : Sénégal.....	52
Annexe 5 : Niger.....	55

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Conditions cadre de la GRN dans les communes (rurales), compétences dans les secteurs agriculture, élevage, forêts.....	12
Tableau 2 : Comparaison des prévisions concernant la GRN dans le processus d'élaboration des PDC....	18
Tableau 3 : Que veut dire « intégration » ?.....	22
Tableau 4 : Résumé de l'intégration de la GRN dans la planification communale.....	29

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ABE	Agence Béninoise pour l'Environnement
CL	Convention locale
CoFo	Commission foncière
CoFoCom	Commission foncière communale
CP	Comité de pilotage
CT	Collectivité territoriale
FCFA	Franc Communauté financière africaine
GRN	Gestion des Ressources naturelles
LUCOP	Programme Lutte Contre la Pauvreté
PACT	Programme d'Appui aux Collectivités territoriales
PAPE	Projet d'Appui à la Politique environnementale
PBA	Programme Bassin Arachidier
PCD	Plan communal de développement
PDC	Plan de développement communal
PDESC	Plan de développement économique, social et culturel
PFR	Plan foncier rural
PGDRN	Programme de Gestion Durable des Ressources Naturelles
PLD	Plan local de développement
ProCGRN	Programme de Conservation et de Gestion des Ressources Naturelles
PRODDEL	Programme de Décentralisation et de Développement Local
PRSP	Poverty reduction strategy paper
PSPI	Projet Système de Production Intégrés
PTF	Partenaires techniques et financiers
RN	Ressources naturelles
SAGTC	Schéma d'Aménagement et de Gestion du Terroir Communal
SDAC	Schéma directeur d'Aménagement Communal
SEPO	Succès, échec, potentialité, obstacles
SIG	Système d'information géographique
SNRD	Sector Network Rural Development
STD	Services techniques déconcentrés
TDRL	Taxe de développement régional et local

RÉSUMÉ

Pour les communes en milieu rural africain, les ressources naturelles restent la base de l'économie locale et, le plus souvent, la source d'exportation la plus importante pour le pays. Avec la décentralisation, les communes ont assumé par défaut la responsabilité de la promotion de l'économie locale et, par conséquent, de la gestion des ressources naturelles, même si la législation ne prévoit pas la dévolution de cette compétence aux communes.

Les programmes de la Coopération technique allemande (GTZ) œuvrant dans les domaines de la gestion des ressources naturelles et de la décentralisation accompagnent le processus de mise en place des communes depuis son démarrage et ont gagné énormément d'expérience dans l'appui aux communes. L'appui à l'intégration pratique de la gestion des ressources naturelles dans les activités communales touche deux aspects nouveaux pour ces programmes qui, depuis les années 90, ont surtout travaillé au niveau villageois : d'une part la relation des communes comme administration territoriale locale par rapport aux aspirations de la population dispersée dans les villages, et d'autre part la relation entre la gestion des ressources naturelles et la promotion de l'économie rurale à un niveau élevé.

Le groupe de travail francophone du réseau SNRD (*Sector Network Rural Development*) a commandité cette étude pour collecter et analyser les expériences des programmes dans cette problématique et fournir des recommandations pour la future orientation des programmes dans le processus continu de la décentralisation.

Presque tous les pays se trouvent dans une phase de transition. Des compétences pour les communes sont globalement définies mais ne pas encore détaillées et opérationnalisées dans des textes d'application (sauf au Sénégal). Néanmoins, les communes planifient et réalisent, le plus souvent avec un partenaire, des projets de Gestion des Ressources naturelles (GRN) et les services techniques déconcentrés (STD) participent à ces efforts. Des difficultés apparaissent seulement quand des intérêts matériels des STD sont touchés.

Le Sénégal semble le plus avancé par rapport à la création des conditions cadre favorables à une prise en compte de la GRN. Dans les autres pays, il existe des éléments encourageants, mais encore des obstacles assez importants pour les communes

Les plans de développement communaux (PDC, le terme varie entre pays) sont devenus la norme et le processus de leur élaboration présente de grandes similitudes entre les pays. Tous les guides disponibles, parfois des guides officiels nationaux, prévoient des outils qui sont propices à traiter la GRN. Seuls le Sénégal et le Bénin ont expérimenté des schémas d'aménagement permettant de mieux gérer l'espace et les ressources naturelles (RN).

Afin d'influencer les discussions au niveau de la commune, les programmes ont essayé d'intégrer la GRN dans les PDC en balisant le processus d'élaboration des PDC, en intégrant des outils méthodologiques appropriés pour l'analyse des RN, y compris les aspects d'aménagement du territoire. Seuls les programmes de Madagascar et du Sénégal (PSPI) ont essayé d'assurer la prise en compte de la GRN par l'obligation de traiter les RN comme une catégorie parmi d'autres (Madagascar) et par la prescription d'un canevas d'analyse assez figé (PSPI).

Pratiquement tous les programmes se sont lancés plus ou moins intensément sur la cartographie et un SIG pour appuyer les communes dans l'analyse spatiale et dans la présentation de leurs PDC.

Pour le contexte dans lequel les PDC sont utilisés, le diagnostic est normalement suffisant et les RN sont prises en compte. Le niveau d'analyse est assez simple, mais ceci ne pose pas de problème là où il y a une compréhension généralisée de la problématique des RN, comme c'est le cas au Sahel.

Une analyse approfondie de la situation actuelle est importante dans le cas où les conseillers communaux ne sont pas en grande majorité bien connectés aux réalités de la population rurale (agriculteurs et éleveurs).

Dans d'autres cas où le système de production est bien compris, les outils de communication suffisent pour cerner les problèmes de la population. En tout cas, la partie diagnostic doit être présentée de façon appropriée pour attirer des PTF et convaincre les institutions de financement. S'il arrive que l'analyse soit un peu négligée parce que tout le monde partage les mêmes informations, il faut cependant s'efforcer de la présenter sous une forme adéquate.

Normalement, les opportunités économiques ne sont pas saisies dans le diagnostic.

L'intégration de la GRN dans la partie prospective des PDC se fait par la prise en compte des actions individuelles et, dans une moindre mesure, par l'identification des objectifs ou axes prioritaires. La quasi totalité des communes étudiées a programmé des actions de GRN. Il semble que la présence d'un projet ou programme d'un partenaire technique ou financier (PTF) soit la condition essentielle permettant d'initier une action de GRN. Ceci est certainement lié au fait qu'il n'existe pas dans les communes de capacité pour réaliser ce genre d'action et qu'un appui externe est crucial pour la réussite. Dans les cas où des chiffres sont disponibles, le nombre d'actions de GRN par rapport aux autres secteurs semble satisfaisant si l'on considère les besoins énormes des communes en milieu rural en services de base. On constate que l'existence d'actions de GRN dans les PDC dépend de l'appui adéquat offert par les PTF pour aider à identifier, à formuler et à réaliser ces actions.

La multitude de pressions exercées sur les personnalités politiques locales ne permet pas aux programmes « d'assurer » que la GRN est prise en compte. Les programmes doivent concourir avec tous les autres problèmes et opportunités auxquels les communes sont confrontées. Ceci les met dans une position où, si une offre valable existe, les différentes formes de communication deviennent primordiales pour « vendre » cette offre à une commune.

Un développement économique stratégique dépend de la capacité des communes à influencer réellement la gestion de l'espace. Les programmes n'ont pas encore de réponse très claire sur la mise en œuvre pratique des stratégies. Le droit foncier et domanial détermine qui à quel niveau a le droit d'intervenir sur les RN. Les différents textes de loi règlent la manière dont ces droits peuvent être exercés. Les communes sont limitées par le manque de domaine propre et le manque de clarification et d'effectivité du transfert des compétences concernant une gestion ou co-gestion des domaines de l'état et des espaces qui ne sont pas encore enregistrés officiellement au cadastre ou dans un autre document officiel.

Sans transfert de compétences effectif aux communes, y compris un domaine communal ou l'accès garanti aux domaines de l'état, l'importance de la GRN en termes de recettes communales reste minime. Par contre, des actions pilotes montrent que le potentiel en recettes communales est important. Les programmes, et surtout les PTF, doivent poursuivre leurs efforts pour aboutir à un transfert effectif des compétences qui permettra aux communes de générer des recettes à partir de la GRN.

Les expériences des programmes montrent clairement que la GRN a un caractère transversal et doit être intégrée dans les différentes stratégies et actions sectorielles. On devrait parler de la GRN « dans l'agriculture » ou « dans la foresterie ». Mais parallèlement, chaque programme ou composante de production ou de développement économique (local) en milieu rural est automatiquement une stratégie / action de GRN et ceci mérite d'être clairement mentionné.

Il est important que des actions spécifiques de GRN soient une partie intrinsèque des programmes, même dans une situation où l'aide budgétaire et une assistance plus « stratégique » semblent être préférées. Sans réalisations sur le terrain, conçues sur le long terme, un appui budgétaire et / ou stratégique ne peut pas être suffisamment adapté aux bénéficiaires ruraux.

1 INTRODUCTION

Le Réseau sectoriel du Développement rural (*Sector Network Rural Development, SNRD*) en Afrique regroupe les compétences régionales et se consacre aux multiples aspects du développement rural, du développement économique en zones rurales dans son ensemble et des processus déterminants de « gouvernance ». Le groupe de travail « *Gouvernance des ressources naturelles – Afrique francophone* » (GRN-FA) est l'un des six groupes composant le SNRD.

En 2007, les sept programmes membres de ce groupe de travail ont défini comme thème prioritaire commun le « *Greening PDC* », thème qui découle des discussions en cours au niveau international sur le *greening* des documents de réduction de la pauvreté.

Le contenu du slogan « *greening PDC* » s'est avéré inapproprié puisque le terme « *greening* » englobe d'une part tous les aspects environnementaux, mais que d'autre part la prise en compte de la GRN par les communes ne se manifeste pas uniquement dans les PDC. Cette étude élargit le concept initial et prend aussi en considération les autres dimensions des actions communales de développement et la manière dont la GRN y est intégrée. Les actions communautaires en dehors du mandat des communes et sans implication des communes ne sont pas prises en compte. Des études antérieures comme celle sur l'impact des conventions locales en ont traité suffisamment.

L'intégration adéquate de la gestion et de la valorisation des ressources naturelles dans la planification communale est une condition cruciale pour le développement socio-économique en milieu rural, entre autres pour les raisons suivantes :

- La gestion des ressources naturelles des communes fait partie, dans la plupart des pays, des compétences déjà dévolues ou éventuellement à transférer aux collectivités territoriales. Les conseillers et décideurs communaux devraient disposer des instruments de planification adaptés pour faire face à cette tâche.
- Les ressources naturelles constituent la base de l'économie des communes en milieu rural. L'élaboration des stratégies et planifications d'une gestion durable de ces ressources au niveau communal, y compris une priorisation spatiale de leur mise en valeur et de stratégies de développement de filières porteuses, est ainsi une condition préalable pour une croissance économique et une réduction de la pauvreté.
- Dans les cas où le transfert des compétences en GRN est effectif, les recettes communales en zones rurales, basées – d'une manière directe ou indirecte – sur des revenus issus de la gestion de ressources naturelles, pourraient prendre une importance significative.
- La gestion des ressources naturelles, et notamment la gestion du foncier au niveau communal, est étroitement liée à un autre domaine qui rentre implicitement ou explicitement dans les compétences communales : la prévention et la gestion de conflits. Une planification communale intégrée pourrait en tenir compte et contribuer à une prévention de conflits autour des ressources naturelles et à la diminution des coûts issus de la gestion des conflits.

L'objectif de cette étude est de décrire et de comparer les différents concepts et approches appliqués dans les programmes / projets concernés en ce qui concerne la prise en compte de la GRN par les communes en milieu rural et d'apprécier leur performance. L'étude contribue à une réflexion commune et à un échange technique entre les différents programmes ou projets en vue d'optimiser leur impact.

Les objectifs spécifiques de l'étude sont :

1. La description des situations cadre nationales et régionales dans lesquelles les programmes / projets développent leurs approches d'appui au « *Greening PDC* » dans le contexte de la décentralisation et des réformes administratives, notamment les conditions institutionnelles, organisationnelles, juridiques et politiques dans les pays d'intervention ;
2. la description des stratégies et composantes d'intervention des différents programmes / projets, notamment leurs expériences en matière de développement des approches, concepts et instruments « *Greening PDC* » et leur mise en œuvre ;
3. l'identification des facteurs de réussite et des contraintes pouvant influencer l'application des concepts et instruments développés dans les différents pays et l'ébauche d'une synthèse généralisée valable pour l'ensemble des pays de l'étude (*lessons learned*) ;
4. l'appréciation des approches par rapport aux aspects de coordination et de complémentarité avec d'autres approches de la planification communale et spatiale développée dans les pays d'intervention et par rapport à leur intégration dans le cadre national ;
5. l'appréciation des approches « *Greening PDC* » par rapport à leur contribution potentielle au développement socio-économique au niveau communal ;
6. le développement de recommandations concernant l'application des approches « *Greening PDC* » afin de maximiser les impacts dans les différents pays.

La plupart des programmes / projets GRN ont été créés dans un souci environnemental après les sécheresses des années 70 et 80. Les aspects de l'environnement, la réhabilitation du couvert végétal, le rechargement de la nappe phréatique, etc. ont dominé les discours. Bien sûr, les programmes ont souvent intégré l'aspect de la mise en valeur, mais souvent, en « sous-entendu », la finalité visée était l'amélioration des conditions de vie de la population. Cependant, l'impression a été donnée que les « verts » dominaient ce métier et que la GRN était fortement liée à l'environnement.

Durant une certaine période, cette approche a suffi pour convaincre les décideurs. Ceci semble changer. L'évolution du discours du développement favorise actuellement des aspects et approches économiques.

Le terme utilisé dans beaucoup de programmes GRN est « la mise en valeur ou valorisation des ressources naturelles ». Dans certains programmes, le terme GRN a même été abandonné et les programmes s'orientent vers le développement économique. Les approches filières ou chaînes de valeurs ajoutées sont omniprésentes.

Une grande partie des programmes et du personnel national et international a fait son « apprentissage » dans des programmes fortement GRN où l'unité d'intervention était le terroir villageois, soumis à des conditions cadre caractérisées par un abandon du milieu rural par l'Etat dans la plupart des pays. Ceci rend difficile l'adaptation au nouveau discours du développement.

Dans l'approche villageoise, les programmes ont eu « la chance » de créer leur réalité sur le terrain. L'émergence des communes a changé cette réalité et on pourrait dire que l'Etat a « repris » le milieu rural. La législation communale est en évolution et devient de plus en plus sophistiquée et complète. Mais beaucoup de « vides juridiques » ou chevauchements de droits « avant et après communes » persistent. Ils donnent lieu à des interprétations divergentes et à des confusions. L'émergence des communes a placé les programmes face au défi de s'adapter à un environnement juridique beaucoup plus structuré.

Les programmes ont aussi favorisé des approches encourageant une exploitation communautaire sinon collectivistes des RN. Des approches s'adressant aux particuliers sont rarement poursuivies. Cette option ne concorde pas avec les conclusions que les projets de promotion de l'économie ont tirées de leurs

expériences, notamment avec la constatation que l'esprit d'entreprise est plus développé au niveau des individus qu'au niveau collectif. L'intégration de cet aspect est un défi pour les programmes.

Objets de l'étude

Alors que les termes « décentralisation » et « communes » ne nécessitent pas d'explication supplémentaire, le terme « ressources naturelles » est utilisé différemment selon les pays et programmes concernés et demande une délimitation.

Dans certains pays, les ressources naturelles sont définies explicitement dans une loi cadre sur l'environnement. Dans la déclinaison des textes et stratégies sectoriels, le terme « ressources naturelles » (RN) subit parfois des limitations importantes. Au Sénégal, les textes qui règlent les compétences de la commune définissent la GRN en termes de foresterie, pendant qu'au Bénin les ressources sont explicitement les sols, les forêts, la faune et les ressources hydriques.

Dans certains programmes, la définition opérationnelle de RN reflète l'offre technique que le programme fait aux communes et à la population. Souvent, cette offre est fortement liée aux activités menées dans des projets antérieurs aux programmes actuels. Dans le programme de Madagascar, le terme RN est utilisé pour décrire les forêts qui font l'objet des transferts de gestion, alors que le sol agricole est exclu de cette définition. Au Mali, le programme PACT se limite à des espaces partagés, les seuls espaces qui soient propices aux conventions locales. L'appui à l'élaboration de ces conventions constitue l'essentiel de l'offre technique apportée par le programme en matière de GRN.

Dans d'autres programmes, l'offre technique est toujours limitée à quelques aspects ou domaines, mais les RN sont cependant comprises comme l'ensemble des ressources à la base de pratiquement toutes les activités de la population rurale.

Pour cette étude, une compréhension commune du terme RN est nécessaire. Cette étude n'a pas l'ambition de changer les stratégies et approches développées au niveau national. Mais il est essentiel que la GTZ s'entende sur une définition commune, même si dans les pays partenaires respectifs les programmes GTZ continuent de parler « la langue locale ».

Les réflexions et les discussions lors de la restitution de l'étude ont abouti à la compréhension commune que les RN et la GRN sont des concepts à appliquer à chaque secteur de la production ou de l'exploitation des RN dans le souci d'une durabilité des bénéfices que la population en tire. Cette définition ne remet aucunement en cause les concepts et les valeurs écologiques, mais elle correspond à une approche selon laquelle l'homme vit dans son environnement et l'utilise pour satisfaire ses besoins. Des aspects environnementaux sont importants dans cette approche dans la mesure où ils influencent la possibilité d'exploiter durablement les ressources naturelles. La définition sous-entend une approche orientée vers la recherche de solutions qui vise les intérêts des divers acteurs sur le long terme et qui requiert des rôles spécifiques pour les communes et pour l'Etat. La présente étude s'est limitée à la GRN dans les secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de la foresterie. La pêche a été négligée à cause de son importance partielle. De même, la gestion des aires protégées n'est pas prise en compte parce qu'elle ne constitue pas un domaine relevant des communes et que les enjeux sont différents. Néanmoins, les conclusions tirées méritent d'être considérées aussi dans ce contexte.

Terminologie

Les objets de cette étude sont dénommés différemment dans les pays concernés. Au Mali, le plan communal s'appelle « Plan de Développement économique, social et culturel » (PDESC). Dans d'autres pays, les termes « Plans de Développement communal » ou « Plan communal de Développement » sont utilisés. Pour les fins de cette étude, le rapporteur a choisi le terme « Plan de Développement communal » (PDC) comme terme générique. Aucune considération de valeur n'a influencé le choix de ce terme plutôt que d'un autre. Il s'agissait simplement de répondre à la nécessité de choisir un terme unique.

Pour dénommer les différents documents stratégiques relatifs à la réduction de la pauvreté, le rapporteur a choisi le terme « *poverty reduction strategy paper* » (PRSP), le terme le plus souvent utilisé au niveau international.

L'étude traite une problématique qui est surtout liée aux collectivités territoriales de base en milieu rural. Ces collectivités sont appelées communes, communes rurales ou communautés rurales dans les pays concernés. L'auteur utilisera ici le simple terme de « commune » au lieu d'utiliser le terme probablement le plus approprié mais trop lourd de « collectivité territoriale de base en milieu rural ». Les autres niveaux de décentralisation (régions, départements, etc.) n'étaient pas pris en considération dans l'étude. Dans la plupart des cas, le niveau des régions et des départements n'est pas encore très fonctionnel et le transfert de compétences y est encore moins effectif qu'au niveau des communes. La législation concernant les communes urbaines diffère du groupe des communes traité ici. La commune urbaine désigne normalement une superficie plus au moins bâtie et les ressources naturelles productives se trouvent le plus souvent en dehors de ses délimitations.

Méthodologie

Entre décembre 2007 et février 2008, le rapporteur s'est rendu dans les cinq pays et a passé une semaine dans chacun des programmes concernés. Dans chaque pays, le rapporteur a pu voyager dans la zone d'intervention pour mener des interviews avec des élus, des services techniques déconcentrés (STD) et le personnel des programmes. Au niveau national, il a rencontré des personnalités des différents ministères impliqués, chargés de la décentralisation, de l'aménagement du territoire, de planification, des forêts et / ou de l'environnement. Dans certains cas, des discussions avec d'autres partenaires techniques et financiers (PTF) ont été possibles. En ce qui concerne la documentation écrite, les évaluations des PDC qui étaient disponibles dans certains pays, ainsi que d'autres documents pertinents, y compris les textes juridiques, ont été analysés et un échantillon de PDC et de schémas d'aménagement communaux a été dépouillé.

Le rapporteur a fourni à chaque programme un rapport de fin de mission dans un format simple pour permettre un feedback et un contrôle de la bonne compréhension de la problématique qui, somme toute, était assez complexe et avait été couverte en peu de temps.

Dans chaque pays une restitution a été faite aux responsables de programmes, au Niger à un groupe élargi par des responsables ministériels.

Les 19 et 20 février 2008, le rapporteur a fait une restitution finale au groupe de travail qui s'est retrouvé à Cotonou pour sa séance semestrielle. Les constats et conclusions du rapporteur ont été discutés et amendés lors de cette restitution. Des informations supplémentaires ont été fournies par les programmes au terme de la restitution.

Remerciements

Le rapporteur remercie tous ses interlocuteurs/-trices et le personnel des programmes pour les discussions franches et fructueuses qui ont permis une analyse en profondeur de la problématique. Merci également pour l'appui logistique sans faille apporté par tous les programmes concernés.

2 CONDITIONS CADRE

Les conditions cadre qui influencent fortement l'intégration de la GRN dans les actions des communes sont tout d'abord la législation portant sur les compétences des communes (code des collectivités, etc.), la législation portant sur la gestion des ressources naturelles en général ou spécifiques (loi cadre de l'environnement, loi forestière, etc.), ainsi que le régime foncier et des domaines.

D'autres aspects importants sont la maturité des communes, les attitudes envers l'environnement et les RN en général, le niveau de collaboration avec les services techniques déconcentrés et la disponibilité des moyens non conditionnés d'investissement, donc des facteurs qui peuvent promouvoir la prise en charge de la GRN dans le cadre légal.

La question foncière joue elle aussi un grand rôle pour les communes. Car le contexte juridique influence et limite les possibilités qu'ont les communes et la population en général de se donner leurs propres règlements et de planifier et de réaliser des interventions en GRN. Les limites fixées par le droit foncier empêchent les communes de développer leur propre vision globale de la gestion de l'espace et des ressources naturelles.

Compétences

Le tableau N° 1 présente la situation des communes des cinq pays en ce qui concerne leur taille (population des communes de la zone d'intervention), la date des premières élections, les compétences transférées ou dévolues et l'implication des communes dans le système de planification spatiale (schémas d'aménagement).

Le tableau montre la diversité de l'expérience de décentralisation selon les pays. La taille des communes varie largement, ce qui devrait avoir une incidence sur certaines compétences et sur l'efficacité de leur prise en compte par les communes, surtout sur les responsabilités dans la planification spatiale.

Les compétences en matière de GRN varient également. A Madagascar et au Niger, la seule compétence en GRN transférée est la lutte contre les feux de brousse. La constitution de Madagascar de 2007 définit une responsabilité partagée entre les communes et l'Etat pour l'environnement, mais cette réglementation n'est pas encore opérationnelle. En général, à Madagascar, la législation concernant les communes est incohérente et incomplète, ce qui justifie une révision majeure actuellement en cours. La législation au Bénin est la plus complète en ce qui concerne les compétences pour les différents types de RN (forêts, sols, faune, hydriques).

Dans certains pays, la pratique de transfert de compétences ne correspond pas à la situation légale. Par exemple, les conventions locales (CL) sont pratiquées dans tous les pays. Seul le Sénégal a donné explicitement aux communes le droit d'élaborer et d'approuver les CL. Au Mali le terme est utilisé seulement dans la loi sur la pêche. Puisque les CL sont souvent des instruments très puissants et qu'ils étaient déjà utilisés avant l'émergence des communes, les PTF interprètent la législation à leur façon. Si les textes contiennent le terme « concertation », on présuppose systématiquement que la commune a le droit d'élaborer des CL.

Cette pratique pose rarement des problèmes avec les ministères concernés tant qu'elle n'empiète pas sur les intérêts matériels des STD. Pour le cas du Mali, un accord a été trouvé à titre expérimental avec le ministère chargé des forêts pour le transfert du droit de percevoir des recettes sur les permis de coupe de bois. Ce sont les agents forestiers de base qui s'opposent à ces expérimentations parce qu'ils sont ainsi privés d'une source de revenus.

Le Sénégal est le seul pays qui a rendu opérationnel le transfert de compétences par des textes d'application qui sont assez détaillés, bien qu'ils limitent la responsabilité pour les RN des communes essentiellement aux forêts (non classées). Ce transfert inclut le droit de percevoir des recettes sur les permis de coupe de bois, le droit d'approuver les conventions locales (CL), etc.

Tableau 1 : Conditions cadre de la GRN dans les communes (rurales), compétences dans les secteurs agriculture, élevage, forêts

Pays	Moyenne et marge des populations communales	Premières élections	Compétences dévolues / transférées
Madagascar	13.600 4.600 – 25.000	1995	Lutte contre les feux de brousse La constitution donne une responsabilité partagée pour l'environnement aux communes et à l'Etat, mais pas encore d'impact sur la législation Schémas d'aménagement seulement au niveau régional
Sénégal	10.000 – 15.000	1996	Gestion des RN : ressources forestières : permis de coupes, recettes, etc. et ressources en eau Les communes sont responsables pour la gestion foncière. Aucun plan d'aménagement du territoire n'est prévu pour les communes.
Mali	25.000	1999	Le bloc de compétences GRN n'est pas encore transféré. Prévu pour 2008. Des schémas d'aménagement sont prévus pour le niveau Cercle. Au niveau communal, de simples plans d'occupation des sols sont prévus.
Niger	50.000 20.000 – 100.000	2004 installation des maires en 2005	Lutte contre les feux de brousse Le bloc de compétences GRN n'est pas encore transféré. Pas de prévision de schéma d'aménagement communal. COFOCOM : structure au niveau communal – compétences pour la gestion foncière et la prévention des conflits fonciers
Bénin	69.000	2002	«... veille à la protection des RN forêts, sols, faune, hydrauliques, nappes et contribue à leur meilleure utilisation » et aménagement des bas-fonds – mais le transfert n'est pas encore accompagné de textes d'application Le Schéma Directeur d'Aménagement Communal est obligatoire.

A part le Sénégal, aucun autre pays n'a transféré aux communes le droit de générer des recettes basées sur la GRN. Au Mali, certaines communes, en collaboration avec le Programme d'Appui aux Collectivités territoriales (PACT) et le service forestier, ont fait des expériences dans ce sens sur les permis de coupe de bois. De plus, les communes peuvent demander une redevance après avoir effectué un aménagement des RN, p. ex. le balisage d'un couloir de transhumance.

Aucun pays n'a transféré de moyens spécifiques pour la GRN. La loi dans deux pays (Niger et Mali) prévoit une répartition de certaines recettes sur la GRN entre l'Etat et les communes (coupes de bois, marchés ruraux de bois). Ces recettes sont cependant minuscules, surtout en raison d'un manque d'efficacité des STD dans l'enregistrement des recettes.

Les compétences transférées sont de types différents. Pour la santé, l'éducation et l'eau, le transfert implique une obligation des communes à mettre à la disposition de la population des services de base selon les normes fixées au niveau national. Pour la GRN, il existe éventuellement l'obligation de protéger ou de gérer durablement le patrimoine, mais cette obligation n'est pas assujettie à des normes stipulant de rendre service à la population ou de faire un aménagement précis.

Madagascar présente une particularité. Une loi créée avant l'arrivée des communes permet le transfert de gestion des forêts aux communautés, et jusqu'à aujourd'hui les communes sont exclues de la gestion des forêts. Au Niger et au Mali, la législation sur les marchés ruraux du bois a été créée avant la décentralisation, mais les communes ont commencé à s'impliquer dans l'affaire. La question est de savoir si cela se fait sur de bonnes bases juridiques. En tout cas, il est prévu que les communes profitent d'une répartition des recettes réalisées par le service forestier, ce qui pose certains problèmes.

Le rôle de la commune par rapport à ce type de loi antérieur à la communalisation n'est pas toujours très clair. Juridiquement, il est nécessaire que l'Etat précise que les communes exercent les droits qui, dans les anciennes lois, étaient réservés aux communautés ou à « la population ». Sans cette précision claire, les communes n'ont pas le droit de prendre à leur compte la place assignée aux communautés dans ces textes. La reprise en compte automatique par les communes des anciens droits réservés aux communautés et aux villages peut aussi avoir des effets négatifs. Là où les communes ont été responsabilisées pour les marchés ruraux du bois, elles ont parfois élargi entre-temps le droit d'utilisation de la forêt en question à toute la population de la commune. Une telle décision est en contradiction avec l'idée de base des marchés ruraux du bois qui vise une exploitation durable des espaces boisés. Normalement, des négociations doivent être menées avec la population locale et à l'intérieur des différents groupes qui sont traditionnellement les utilisateurs de cette forêt. Si le droit d'abattage est concédé à d'autres groupes supplémentaires, la population locale voit ses droits „dilués“ et son intérêt à gérer dans l'objectif de la pérennité diminue. La forêt se dégrade alors inévitablement. Les communes ne sont donc pas automatiquement garantes d'une exploitation durable des ressources naturelles.

Les communes ont toujours le mandat de veiller au bien-être de leur population et ce mandat peut être utilisé pour justifier des activités de GRN. Il n'existe nulle part d'opposition aux « droits » des communes leur permettant d'investir dans un barrage ou dans quelque autre investissement de GRN. (En réalité, ces opérations se font toujours avec l'appui d'un PTF.) Le fait de stipuler que les communes ont le mandat d'œuvrer pour le bien-être de la population ne suffit pas pour qu'elles s'engagent dans des activités de GRN. La législation doit apporter des précisions supplémentaires pour renforcer juridiquement la position des communes. Il reste encore des efforts à faire pour régulariser la situation dans ce sens.

Ce genre d'« actions décentralisées avant la lettre » est souvent justifié par la nécessité de faire bouger la décentralisation par des exemples positifs du terrain alors que, dans le contexte national, les déclarations politiques sont en contradiction avec la lenteur des bureaucraties ministérielles. Ceci est légitime mais les programmes doivent être prudents dans son utilisation pour ne pas mettre en cause un autre objectif de la Coopération allemande, celle d'un Etat de droit.

En conclusion, la situation est en transition dans presque tous les pays. Des compétences reconnues aux communes sont globalement définies mais ne pas encore détaillées et opérationnalisées dans des textes d'application (sauf au Sénégal). Néanmoins, les communes planifient et réalisent, le plus souvent avec un partenaire, des projets GRN et les STD participent à ces efforts. Des difficultés apparaissent seulement quand des intérêts matériels des STD sont touchés.

Planification de l'espace

Seuls le Bénin et le Mali ont donné aux communes un rôle spécifique dépassant la simple consultation dans le système de planification de l'espace. A part le Bénin, tous les pays ont créé un système de gouvernance locale comportant au minimum deux niveaux : la commune et la région (ou d'autres termes similaires). Ceci explique pourquoi le Bénin a explicitement prévu l'élaboration des Schémas Directeurs d'Aménagement communal (SDAC) dans la législation. Ces plans doivent définir la vocation des terres et fixer des règles d'intervention. Au Mali, les communes sont responsables de l'élaboration de simples plans d'occupation des sols.

Foncier

Aucun pays l'Etat n'a transféré officiellement par acte juridique une partie du domaine de l'Etat aux communes. Au Sénégal, bien qu'aucun transfert de domaine n'ait eu lieu, on peut parler d'une cogestion des espaces partagés par l'Etat et les communes. Ceci se traduit par exemple par la compétence de la commune à approuver des conventions locales, bien sûr avec l'implication des STD. Dans les autres pays, les communes peuvent effectuer un lotissement dans les agglomérations et vendre le terrain. Les espaces partagés restent la propriété de l'Etat.

Après une longue préparation, avec l'appui important de la Coopération allemande aboutissant à l'adoption de la loi portant sur le régime foncier rural (2007-13 du 16/10/07), le Bénin est en train de mettre en œuvre l'élaboration des Plans fonciers ruraux (PFR). Le processus d'élaboration définira le statut de la terre et toutes les terres rurales en dehors du domaine public de l'Etat seront soumises à un processus d'examen. Si un propriétaire est identifié, celui-ci recevra un certificat foncier rural et le terrain sera inscrit dans un cadastre rural simple. Tout terrain pour lequel aucun propriétaire ne peut être identifié sera attribué automatiquement à l'Etat. Ces espaces sont appelés « domaines privés de l'Etat et des collectivités locales » et il est prévu de transférer le domaine protégé aux communes.

Au Niger, les champs et jachères de la zone agricole (ou agropastorale) appartiennent aux particuliers, alors que la zone pastorale au nord du pays est inscrite au domaine de l'Etat. L'enjeu actuel de la décentralisation est d'aider l'Etat à préciser son domaine (privé ou public) et d'analyser l'opportunité de transferts (de propriété et / ou de gestion) vers les collectivités territoriales en fonction des aspects stratégiques de la ressource.

Les Commissions foncières (CoFo), créées par le Code rural, font partie d'un système institutionnel qui se retrouve à tous les niveaux de découpage administratif, du niveau national jusqu'au niveau villageois. Les COFO sont porteuses d'un processus de clarification des droits sur les espaces terre et les ressources naturelles afin de contribuer à la prévention des conflits et à une meilleure mise en valeur. Puisque les espaces partagés n'appartiennent ni à l'Etat et ni à la commune, la création des CoFo est essentielle pour les communes, notamment afin de les aider à clarifier les règles de gestion de ces espaces et ressources, que sont les aires de pâturage, les forêts, les points d'eau, etc.

Les Commissions foncières communales (CoFoCom) sont des commissions du conseil communal, présidées par le maire, mais créées non pas sur la base du code des collectivités, mais sur celle du code rural. Le statut des CoFoCom est donc différent des autres commissions thématiques communales qui ne peuvent que proposer des décisions au conseil communal. En effet, la CoFoCom prend elle-même des décisions qui ne sont pas soumises au conseil communal. Néanmoins, puisque le maire préside et que des conseillers sont membres (les autres membres sont des représentants des usagers, des STD et de la chefferie traditionnelle), la commune peut essayer de faire avancer sa politique en gestion des espaces et ressources naturelles par le biais de la CoFoCom, surtout en ce qui concerne la clarification de leur vocation.

D'autres facteurs promouvant la prise en charge de la GRN par les communes

Au Sénégal, les communes se trouvent dans leur troisième période électorale, au Bénin, la seconde période vient de démarrer et on n'en est au Niger qu'à la première période électorale. Dans tous les cas, les communes (et l'Etat et ses services) dans les pays concernés sont encore dans une phase d'apprentissage de leurs compétences transférées ou dévolues. Le plus souvent, la déconcentration des services techniques de l'Etat n'est pas effective et le processus se caractérise par des problèmes divers qui ne peuvent pas être décrits ici dans le détail.

La thématique de la dégradation des RN et / ou de la gestion des RN est une priorité politique dans tous les pays. Tous les gouvernements se sont rendu compte que les économies nationales dépendaient fortement des ressources naturelles et que la majorité des populations vivait de ces ressources. Dans un bon nombre de pays, les principales exportations sont aussi basées sur des ressources naturelles (coton, bois, bétail, arachide, etc.).

La problématique de désertification est traitée dans des conventions internationales (surtout UNCCD – *United Nations Convention on Combating Desertification*) et de nombreux projets et programmes nationaux et internationaux s'en préoccupent. Tous les pays étudiés ont signé ces conventions.

Les stratégies nationales de développement, présentées le plus souvent dans les PRSP, contiennent systématiquement un chapitre sur les ressources naturelles. La relation directe entre les ressources naturelles et les conditions de vie de la majorité de la population rurale, ainsi que l'exploitation des RN comme principale source de revenus y sont évoquées. Mais la clarté d'analyse des PRSP n'empêche pas l'opérationnalisation de se heurter à des problèmes.

Au Sénégal, la discussion sur la GRN qui est menée dans les médias et dans la société civile est plus prononcée que dans les autres pays. On a là l'impression que la thématique de la GRN a vécu un véritable « *mainstreaming* ».

Au Bénin, le PRSP a été soumis à un processus de « verdissement », c'est-à-dire à un processus d'intégration systématique des aspects environnementaux, y compris des aspects de la GRN qui touchent à l'environnement. Tous les ministres ont été impliqués dans le processus d'amélioration du PSRP et, par conséquent, les décideurs sont aujourd'hui bien sensibilisés sur ces questions. Le processus a été initié par l'Agence béninoise pour l'Environnement (ABE), avec l'appui de PTF (y compris la GTZ) et coordonné avec le ministère en charge des finances. Tous les ministères ont fait examiner leurs plans et stratégies (par un processus d'études et de discussions) dans le but d'en mesurer les effets spécifiques sur l'environnement. L'ABE prévoit de mener un processus adapté pour le verdissement des PDC des communes.

Les services techniques ont eu au début de la communalisation beaucoup de problèmes à s'y retrouver. Dans tous les pays, on note un progrès par rapport aux attitudes des STD : on commence à s'habituer aux communes et, dans certains cas, les STD cherchent activement la collaboration. Ce phénomène semble être le plus avancé au Sénégal et le moins avancé à Madagascar. Néanmoins, des problèmes persistent partout où des intérêts matériels sont en jeu.

Le Mali a créé un fonds d'investissement aux communes qui donne des droits de tirage non conditionnés à toutes les communes. Partant des priorités d'un PDC exigé, les investissements sont possibles selon une liste d'éligibilité qui est assez exhaustive. Les communes peuvent compter sur un montant substantiel qui n'est lié à aucun projet ou domaine préférentiel d'un éventuel partenaire. Au contraire, les communes sont obligées de délibérer sur leurs propres objectifs et de ne pas seulement réagir aux opportunités offertes par les PTF ou l'Etat.

Au Sénégal, l'Etat a prévu un mécanisme de transfert financier pour les collectivités locales à travers le Fonds de Dotation de la Décentralisation et le Fonds d'Equipement des Collectivités Locales. Ces fonds seront attribués à partir d'un certain nombre de critères établis entre l'Etat et les collectivités locales via les associations d'élus locaux.

Ce type de fonds est en phase de création au Bénin, au Niger et à Madagascar. Les mesures de GRN seront incluses dans tous les cas. Au Mali, les projets de GRN sont traités en priorité : il n'y a pas de contribution de la commune pour les investissements en GRN.

En conclusion, le Sénégal semble le plus avancé par rapport à la création des conditions cadre favorables à une prise en compte de la GRN. Dans les autres pays, il existe des éléments encourageants, mais encore des obstacles assez importants pour les communes.

3 LES APPROCHES À L'INTÉGRATION DE LA GRN DANS LA PLANIFICATION COMMUNALE

La première partie de ce chapitre présente le processus de planification dans les communes tel qu'il devrait se dérouler selon le guide national. Dans tous les pays, ce guide a été élaboré avec l'appui des PTF ou se trouve actuellement en phase de rédaction. L'influence de la GTZ sur le contenu des guides varie d'un pays à l'autre, mais elle est partout déterminante. L'approche d'intégration de la GRN devrait donc déjà se trouver dans ces guides. Dans les cas où le guide national n'en est encore qu'à la phase de rédaction, on fera référence au guide du programme dans la suite de ce chapitre.

La deuxième partie du chapitre traitera en détail des différentes approches des programmes GTZ quant à l'utilisation du guide et d'autres instruments pour aboutir à une meilleure prise en compte de la GRN. Cette partie est distincte de la précédente puisque, dans la majorité des pays, le guide a été élaboré dans une logique de décentralisation, mais pas spécifiquement pour l'intégration de la GRN.

On distingue deux types de planification dans les pays concernés : les PDC conçus sur une durée de 4 ou 5 ans et les schémas d'aménagement qui mettent l'accent sur les aspects spatiaux et visent une échéance à plus long terme (15 à 20 ans).

Les conventions locales et les plans d'aménagement des unités de paysage ou de terroir sont des instruments d'« avant commune » qui, le plus souvent, ne concernent qu'une partie du territoire de la commune. Ils sont traités dans cette étude comme des instruments étant à la disposition des communes et pouvant être inclus dans le PDC ou le schéma d'aménagement.

3.1 La planification communale selon les textes ou guides nationaux / guides des projets

Le PDC comme plan à court et moyen terme avec des plans d'actions annuels

Seuls le Mali et le Bénin font du PDC une obligation juridique.

Les processus d'élaboration des PDC présentent des caractéristiques similaires dans tous les pays concernés :

- une phase de préparation / sensibilisation, comprenant la création d'un comité de pilotage (CP),
- la collecte des informations au niveau des villages avec des fiches à remplir,
- la rédaction du diagnostic ou d'une monographie,
- des ateliers de concertation au niveau communal,
- l'identification des objectifs prioritaires,
- la programmation du plan,
- l'adoption et la communication du plan aux populations et partenaires et
- la mise en œuvre et le suivi du plan.

Seul le guide du programme GTZ à Madagascar avait prévu des évaluations annuelles et une évaluation finale au terme de l'exécution des PDC.

Dans 4 pays sur les 5 étudiés, le PDC fait fonction de document de référence qui intègre tous les acteurs et toutes les activités de développement et comprend des plans d'action annuels. Les activités non budgétisées sont aussi prises en compte, ce que fait par exemple la GTZ au Bénin. Mais d'autres PTF limitent le plan d'action annuel aux investissements.

Tous les guides et / ou canevas de diagnostic contiennent un chapitre dans lequel une analyse des RN est possible ou même demandée. La durabilité de l'exploitation des ressources ne figure nulle part dans les canevas et / ou les guides, sauf au Bénin où un outil détaillé est conçu spécifiquement pour l'analyse systémique de la GRN.

Les canevas de diagnostic diffèrent en ce qui concerne la définition des RN. Trois pays ont une approche pratiquement « sectorielle » des RN, alors que les canevas du Niger et du Bénin s'orientent sur une approche « transversale ». Cette compréhension divergente du terme « ressources naturelles » reflète la façon dont les textes, les services techniques et les programmes comprennent ce terme.

Le Tableau N° 2 présente une comparaison des différents outils et étapes pertinentes pour la prise en compte de la GRN dans le processus d'élaboration des PDC. Cette comparaison montre que l'outil d'une analyse SEPO fait presque partout partie du processus de diagnostic. Des cartes thématiques (sols et ressources naturelles) sont explicitement prévues dans la majorité des cas.

Au Mali, l'Etat n'a pas finalisé la révision du guide pour la deuxième génération de PDC. Néanmoins, les PTF se sont accordés avec le ministère pour inclure l'instrument de « situation de référence » comme outil de diagnostic qui tient compte des aspects spatiaux. Cette situation de référence doit servir de base pour une simple révision des données lors de l'élaboration de la troisième génération.

Le schéma d'aménagement comme plan à long terme

Seul le Bénin prévoit un Schéma Directeur d'Aménagement Communal (SDAC). Le Mali prévoit pour toutes les communes un plan simple d'occupation des sols qui couvre une partie des aspects normalement touchés par un schéma d'aménagement. A Madagascar, un processus de réflexion est en cours sur ce thème. Au Niger, les mêmes réflexions ont abouti, dans une phase préliminaire, à l'option d'élaborer des schémas d'aménagement au niveau régional et non spécifiquement au niveau communal. Au Sénégal, un atelier national initié par la Coopération allemande a travaillé sur le canevas d'un schéma d'aménagement communal, mais les réflexions et discussions communes n'ont pas abouti à une modification de la loi et un tel schéma d'aménagement communal n'est toujours pas prévu dans les textes officiels.

Le seul guide pour un schéma d'aménagement au niveau communal existe au Bénin pour les SDAC. L'horizon est de 15 ans. Son élaboration passe par un processus participatif et analytique. Le guide stipule que le SDAC sert à préserver un « *équilibre entre l'extension urbaine, l'exercice des activités rurales, ..., la protection des espaces forestiers, des sites et paysages et la préservation des sites naturels.* »

Les phases d'élaboration du SDAC sont, dans leurs grandes lignes, les mêmes que celles valant pour le PDC : préparation, diagnostic, planification. Le diagnostic doit analyser clairement la situation des différentes RN en ce qui concerne leurs caractéristiques, leur état actuel et leurs tendances futures. Différentes cartes doivent être produites sur les ressources en eau et sols, la végétation et l'occupation des sols. Après la définition des grands objectifs d'aménagement, les grandes affectations des terres sont définies. Pour finir, des règles d'intervention (règlement d'activités d'exploitation des RN) pour les unités de paysage sont formulées. Ces règles ont force de loi après l'approbation du SDAC par un arrêté communal et la validation par la tutelle.

En conclusion, les PDC sont devenus la norme et le processus de leur élaboration se ressemble fortement d'un pays à l'autre. Tous les guides disponibles, parfois des guides officiels nationaux, prévoient des outils qui permettent de traiter la GRN. Seuls le Sénégal et le Bénin ont expérimenté des schémas d'aménagement pour mieux intégrer les aspects spatiaux et les RN.

Tableau 2 : Comparaison des prévisions concernant la GRN dans le processus d'élaboration des PDC

	Madagascar	Niger	Bénin	Sénégal	Mali
Remarques	Le terme RN se rapporte uniquement aux forêts et à d'autres espaces partagés.	Formation des membres du Comité d'élaboration du PDC et des autres acteurs clés sur le guide, les outils et les rôles et responsabilités de chacun à chaque phase	Ce guide a été élaboré par le Programme Décentralisation et non par ProCGRN		
Phase de préparation et sensibilisation	Formation des prestataires	Informations de villages collectées par des délégués villageois Outils MARP, y compris la carte des ressources SEPO Au niveau de l'atelier au niveau communal, davantage de cartes Canevas de diagnostic contient une partie descriptive du milieu physique et l'état des lieux des activités économiques, y compris activités GRN	Formation des membres du CP sur les conditions de réussite, parmi lesquelles se trouve la prise en compte de l'environnement et de la GRN.	Pré-diagnostic Formation des animateurs	Forum des acteurs intervenant dans le Domaine de la GRN Forum des acteurs intervenant dans la GRN avec les collectivités territoriales

Tableau 2 (suite) : Comparaison des prévisions concernant la GRN dans le processus d'élaboration des PDC

	Madagascar	Niger	Bénin	Sénégal	Mali
Diagnostic, état des lieux	<p>Cahiers de villages remplis par les chefs de villages</p> <p>Cartes thématiques (occupation des sols, RN, problèmes, potentialités) (SIG)</p> <p>Dans la partie agricole du canevas de la monographie, les RN ne sont pas mentionnées.</p> <p>RN partagées en secteurs spécifiques : forêts, pâturages, cours d'eau, bassins versants</p> <p>Dans les outils niveau village RN = forêts 6 commissions thématiques, dont une sur les RN</p> <p>SEPO lié à la vision de la commune</p>	<p>Informations sur les villages collectées par chefs de villages</p> <p>Outils MARP, y compris carte des ressources</p> <p>SEPO</p> <p>Au niveau de l'atelier au niveau communal, davantage de cartes</p> <p>Le canevas de diagnostic contient une partie descriptive sur le milieu physique et l'état des lieux des activités économiques.</p>	<p>Guide constate que le diagnostic doit considérer les thèmes transversaux comme l'environnement</p> <p>Outil spécifique pour la prise en compte de la GRN avec questions précises</p> <p>L'outil sur l'analyse des richesses mentionne les RN</p> <p>SEPO</p> <p>Canevas ne fait pas allusion aux RN, seulement aux filières</p>	<p>Auto-diagnostic de zones</p> <p>Groupes focus ciblés</p> <p>Interviews des personnes ressources</p> <p>Cartes des ressources</p> <p>Fiches de collecte de données</p>	<p>Situation de référence comme document de référence à actualiser avec description des RN : forêts, pâturages, eau, terres agricoles.</p> <p>Situation, contraintes</p> <p>La partie environnement reprend forêts, sols, etc., avec comme perspective la GRN</p>
Programmation	<p>Inscription des localisations des projets sur la carte communale</p>	<p>Inscription des localisations des projets ou activités GRN dans le plan d'action</p> <p>Budgétisation dans le plan d'investissement</p> <p>Mise en cohérence avec les stratégies nationales</p>	<p>Prévision du suivi d'impact sur l'environnement</p>	<p>Mise en relation avec politiques sectorielle et spatiale / GRN</p>	<p>Prise en compte des plans d'action GRN dans la planification au niveau des Collectivités qui ont un plan d'action et utilisation d'une « <i>check-list</i> » d'action GRN pour les collectivités n'en possédant pas.</p>

3.2 Les approches des programmes pour l'intégration de la GRN dans les PDC

Pour les programmes, les options d'intégration de la GRN dans la planification communale sont assez limitées. Aucun programme ne peut garantir la prise en compte de la GRN. Les décisions sont prises par le conseil communal et les programmes sont des acteurs plus ou moins importants pour les communes qui doivent se positionner pour attirer l'attention des politiciens locaux. Si les actions du programme concerné ne sont pas incluses dans les PDC, il sera difficile au programme de se justifier.

Une influence sur le processus de planification peut intervenir à plusieurs niveaux : lors de la sensibilisation en préparation du processus, lors du diagnostic, lors de la discussion des priorités et lors de la programmation.

Les programmes à Madagascar, au Bénin et au Sénégal avaient adopté une approche active pour l'intégration de la GRN. L'approche à Madagascar avait vu le jour bien avant que les réflexions sur un guide national aient démarré au niveau national. Dans le guide élaboré par le programme, six catégories de diagnostic et de planification étaient prescrites, dont l'une était les RN. Puisque les ressources naturelles sont comprises à Madagascar plutôt comme des forêts, aires protégées et espaces partagés (le programme en question travaillait sur les forêts), la prise en compte des RN concernait seulement ces éléments. Les ressources liées à l'agriculture (sols, eau) étaient négligées par cette définition.

Le processus d'élaboration des PDC à Madagascar a toujours été accompagné par des prestataires engagés par le programme. Ces prestataires avaient reçu la consigne d'inclure des aspects de GRN dans la phase de sensibilisation des villageois au début du processus.

Au Bénin, le guide a été élaboré par le Programme Décentralisation et Développement communal (PDDC). Il comprend un outil qui a été réellement utilisé dans l'analyse systémique des RN. Cet outil comporte des éléments spécifiques permettant d'analyser les conflits autour des RN et d'identifier les tendances négatives concernant la dégradation des RN.

Toujours au Bénin, le programme a appuyé un processus de « verdissement » du PSRP. Ce processus a provoqué une forte implication de chaque ministère et a été salué favorablement par le Président de la République. Dans ce contexte national positif, un processus similaire est en préparation au niveau des communes. Il a pour objectif la deuxième génération des PDC et est soutenu par les ministères concernés. Un guide de verdissement des PDC est déjà disponible, élaboré par l'ABE sans l'appui du programme.

Au Sénégal, deux projets de la Coopération technique allemande ont travaillé dans la même zone : un projet GRN (PAGERNA) et un projet décentralisation. Le guide pour les PDC a été élaboré par le projet décentralisation. PAGERNA a œuvré pour renforcer l'intégration des RN et des aspects spatiaux dans la planification communale et a développé une approche pour élaborer des Schémas d'Aménagement et de Gestion du Terroir communal (SAGTC).

Cette approche a été développée sur la base de discussions aux niveaux national et régional qui ont mené à un atelier national sur les SAGTC. Cet atelier national a été organisé en collaboration avec la Direction de l'Aménagement du Territoire (DAT), un réseau d'autres PTF intéressés, d'autres ministères et des organisations de la société civile œuvrant dans ce domaine. Comme mentionné au chapitre 2, cette initiative n'a pourtant pas abouti à un changement dans la législation puisqu'un tel schéma n'est toujours pas prévu au niveau communal.¹

Après l'élaboration de 19 SAGTC, les deux projets (GRN et décentralisation) ont fusionné et l'approche SAGTC a été abandonnée en faveur d'un PDC qui intègre la dimension spatiale. Cette approche « fusionnée » ne diffère pas de manière significative des approches des autres pays.

¹ Néanmoins, cet exercice a inspiré favorablement d'autres acteurs. Des plans d'occupation des sols, qui sont assez répandus dans le nord du Sénégal, suivent le canevas élaboré lors de l'atelier national sur les SAGTC.

Toujours au Sénégal, le Projet Systèmes de Production intégrés (PSPI) avait introduit le zonage d'après des critères homogènes s'appliquant aux zones agro écologiques. Au LUCOP, Niger, on pratique aussi le zonage, mais plutôt dans le but de mieux organiser le travail. Au PSPI, le canevas de diagnostic a prévu explicitement la description des systèmes de production et d'exploitation. Cette approche, développée en dehors d'un guide national, voulait garantir la prise en compte de la problématique des RN pour la production dans les différents sous-secteurs de l'agriculture, l'élevage et la foresterie (parfois aussi la pêche). Pour mettre l'approche en pratique, des prestataires étaient formés spécifiquement pour acquérir les connaissances et les compétences requises.

Pour les autres pays, on ne peut pas parler d'une approche active, mise à part l'introduction de certains éléments dans les guides PDC. L'hypothèse de réussite pour cette approche était que la présence des éléments pertinents dans la méthodologie d'élaboration des PDC (tels la carte des ressources, la précision d'orientations pour l'élaboration du diagnostic et le respect d'un processus participatif) devait automatiquement faire émerger la GRN comme priorité de la population.

Au Mali, le programme PACT a déployé beaucoup d'efforts pour rattraper le manque d'actions GRN dans la première génération des PDC. Il a fourni une assistance intensive lors de l'élaboration des plans d'actions annuels pour que la GRN soit prise en compte au moins dans les activités. Pour la deuxième génération de PDC, le programme a joint ses efforts à ceux d'un groupe de prestataires présent dans la zone d'intervention. Le travail effectué en commun avait pour but de mieux préparer l'élaboration des nouveaux PDC. Le personnel des prestataires était formé spécifiquement sur la GRN et l'utilisation des outils pertinents.

Dans tous les programmes, le processus PDC est accompagné par des prestataires de services. Il est inévitable que ces prestataires influencent les discussions aux niveaux villageois et communal. Ces accompagnateurs ont le mandat d'assister les populations dans leurs discussions et il est inimaginable qu'un prestataire qui a déjà travaillé avec le programme sur la GRN, comme c'était le cas pratiquement partout, n'injecte pas des remarques sur l'importance de la GRN.

Par souci d'exhaustivité, il faut aussi mentionner l'approche implicite des programmes. Cette approche implicite est caractérisée en premier lieu par une offre technique qui apporte des solutions pratiques et effectives en réponse aux problèmes de GRN ressentis par la population. Evidemment, les programmes font des efforts pour communiquer cette offre technique aux intéressés par des sensibilisations et formations en dehors du processus d'élaboration des PDC. Les réalisations GRN réelles qui sont visibles et profitent à la population sont probablement l'élément le plus important de cette communication sur la GRN.

En conclusion, les programmes ont essayé d'intégrer la GRN dans les PDC en balisant le processus d'élaboration des PDC et en y intégrant des outils méthodologiques appropriés pour l'analyse des RN, y compris les aspects spatiaux. Leur but est d'influencer les discussions au niveau de la commune. Seuls deux programmes ont essayé d'assurer la prise en compte de la GRN en fixant des catégories (à Madagascar) ou en élaborant un canevas d'analyse assez rigide (au Sénégal, PSPI).

Pratiquement tous les programmes ont entamé des activités plus ou moins prononcées de cartographie et la mise en place d'un SIG pour appuyer les communes dans les discussions et dans la présentation de leurs PDC.

4 LA RÉALITÉ DE L'INTÉGRATION DE LA GRN DANS LA PLANIFICATION COMMUNALE

Avant d'analyser la manière dont les approches des programmes ont réussi à intégrer la GRN dans la planification communale, il faut définir plus précisément le terme d'« intégration ». Sans cette définition, le dépouillement des PDC ne peut pas donner de résultats satisfaisants.

Pour mieux cerner la question, il semble nécessaire de distinguer deux grandes parties dans chaque PDC :

- la partie diagnostic, comprenant une analyse de la situation et
- la partie planification, comprenant la vision et la programmation.

Le degré d'intégration peut être classé en trois niveaux : au niveau d'intégration le plus simple, les RN sont uniquement mentionnées ; au niveau intermédiaire, une analyse partielle des RN est faite ; et au niveau supérieur, chaque secteur où les RN sont importantes est analysé systématiquement dans le sens d'un idéal (théorique) à atteindre. A quelques nuances près, ces trois niveaux valent aussi bien pour le diagnostic que pour les prévisions. La prise en compte des opportunités économiques liées à la GRN semble importante puisque tous les programmes sont en train de s'impliquer fortement dans le développement économique. Le tableau N° 3 présente ces définitions du terme « intégration ».

Tableau 3 : Que veut dire « intégration » ?

	Définitions
Diagnostic :	Problèmes / besoins des populations par rapport aux RN mentionnées dans le diagnostic
	Analyse partielle des RN dans le diagnostic
	Identification des opportunités basées sur les RN
	Analyse systématique des effets des activités actuelles dans chaque secteur (ou dans les secteurs prioritaires) sur les RN (ou l'environnement)
Planification :	Les RN se trouvent dans les titres des axes stratégiques ou priorités
	Quelques activités concrètes de GRN sont programmées
	Le développement des filières
	Prise en compte de la durabilité d'exploitation des RN dans chaque secteur / action programmée

Pour le dépouillement des PDC en fonction de ces définitions d'« intégration », des critères de choix doivent être définis pour qu'un élément d'un PDC puisse être compté comme « GRN ».

La lecture des PDC montre qu'on ne peut pas supposer que la GRN est prise en compte seulement parce qu'il y a un chapitre environnement dans le diagnostic ou un tel axe dans les stratégies / actions. Dans certains pays, les secteurs eau potable et assainissement sont les seuls thèmes mentionnés dans la catégorie environnement.

De bons agriculteurs et agronomes prennent en compte leurs ressources naturelles. Néanmoins, dans les PDC comme dans certains projets des PTF, le secteur agricole n'est pris en compte que dans sa dimension production et commercialisation, sans mesures spécifiques de GRN pour rendre l'exploitation durable. Donc, l'existence d'un chapitre « agriculture » dans un PDC n'est pas un critère suffisant pour être compté dans ce dépouillement.

Le diagnostic de presque tous les PDC mentionne les RN, parfois dans la description du milieu physique en termes de types de sols ou en tant que secteur spécifique (p. ex. les forêts). Mais cette mention n'est pas non plus suffisante pour être prise en compte dans la GRN. Un diagnostic ne se rapporte directement à la GRN que quand il évoque la situation actuelle des RN (p. ex. les sols pauvres), les tendances (telle la baisse de fertilité ou la dégradation des RN) ou les problèmes de gestion des RN, tels les conflits entre usagers.

Pour que les actions programmées fassent partie de la GRN, il doit ressortir clairement qu'il s'agit d'une programmation de mesures qui traitent d'un problème de qualité des RN ou de la gestion ou de l'utilisation des RN. Le plus souvent, ces orientations peuvent être identifiées au niveau des activités planifiées. Leur analyse doit donc être détaillée.

Malheureusement, les analyses faites par les programmes ou leurs partenaires avant l'étude ne se basent pas sur les critères nommés ci-dessus. Des différences d'approches entre les études rendent la comparaison difficile. Comme le dépouillement des analyses ne donne pas de chiffres susceptibles d'être comparés entre tous les pays, une comparaison quantitative précise n'est pas réalisable dans cette étude. Par conséquent, une certaine souplesse a été appliquée.

Au Mali, le DED a effectué une étude des PDC de la deuxième génération dans le cercle de Ségou. Cette étude ne considère que la partie prévisionnelle des PDC. Le PACT avait fait un dépouillement de la première génération dans le cercle de Kati. Les types d'actions qualifiés de « GRN » ne correspondaient pas à 100%.

Au Bénin, les programmes de GRN et de décentralisation de la Coopération allemande ont financé une analyse des PDC. L'échantillon porte sur tout le territoire, y compris les expériences d'autres PTF.

Au Niger, un dépouillement a été initié par le LUCOP pour la préparation de la présente étude. Une définition claire des types d'actions de GRN n'a pas été faite, ce qui rend difficile l'analyse de ce dépouillement.

Le rapporteur a dépouillé dans chaque pays un petit échantillon de PDC et, de plus, au Sénégal et au Bénin, des schémas d'aménagement. L'analyse se base sur ces sources ainsi que sur des discussions et observations propres. Le constat est finalement que l'analyse se base souvent sur des données secondaires et que les résultats ne peuvent pas avoir de valeur scientifique.

Les résultats du dépouillement de l'échantillon total sont quand même dignes d'intérêt. Il est intéressant de noter que tous les PDC (sauf un) ont été élaborés avec l'assistance et le financement d'un PTF. Tous les PDC de cet échantillon ont été élaborés avec l'assistance d'un ou plusieurs prestataires de service (y compris les STD).

4.1 Diagnostic des RN dans les PDC

Le diagnostic présenté dans les PDC est largement descriptif et contient peu d'analyses. Les PDC élaborés avec l'appui du projet PSPI au Sénégal font figure d'exception, car l'analyse des systèmes de production est un élément-clé du projet. Néanmoins, une analyse partielle de certaines RN est faite dans tous les PDC sauf un. La façon de présenter le diagnostic suit partout un schéma classique avec une description très globale du milieu physique, suivie d'une description des secteurs productifs.

Dans les pays du Sahel, ce niveau de description semble suffire puisque la problématique est assez claire et connue de tous. Une description de détail serait un exercice purement académique. Il s'agit des conflits

entre les systèmes de production agricole et d'élevage transhumant, de la baisse des pluies, de la pauvreté des sols et de la dégradation des espaces forestiers. Etant donné que les programmes mettent à exécution des offres techniques qui ont déjà fait leurs preuves pour résoudre au moins certains de ces problèmes, une analyse détaillée ne semble pas essentielle et il suffit d'y faire allusion globalement.

Dans le nord du Bénin, le système de production agricole n'est pas saisi dans sa complexité. Le rôle de l'igname comme culture absolument dominante (80% de la masse de la production agricole, source importante de revenus, régime de travail très particulier) ne semble pas figurer dans l'esprit des auteurs. Sans une compréhension du système de production (la logique paysanne), il est impossible de trouver des solutions aux problèmes posés par le système. Le diagnostic montre surtout le manque de systèmes modernes ou d'application de technologies plus productives. Le programme (comme d'ailleurs tous les autres programmes) ne dispose pas d'offres techniques testées que les paysans puissent adopter facilement. Il faut noter que les situations de transhumance et de cohabitation de l'élevage et de l'agriculture posent aussi problème dans le nord du Bénin. Ces questions, comme dans les autres pays du Sahel en général, sont appréhendées de manière satisfaisante.

Dans les pays qui considèrent les RN plutôt comme un secteur (p. ex. les forêts), les diagnostics présentent parfois des confusions. Un exemple suffit à illustrer le problème : dans le diagnostic d'un PDC, on trouve - parmi d'autres - deux chapitres, l'un consacré à l'agriculture et l'autre aux ressources naturelles. Dans le chapitre RN, on constate qu'il y a des « plaines inondées non aménagées », bien qu'il s'agisse de ressources naturelles dont l'utilisation serait agricole. Par contre, dans la programmation du même PDC, on trouve dans le chapitre « agriculture » un projet qui s'appelle : « l'aménagement des plaines ».

En résumé, les pays du Sahel présentent des analyses partielles, assez vagues et générales, couvrant les problèmes majeurs de la population, mais ces analyses suffisent cependant à tirer des conclusions pour les actions à entreprendre. Au Bénin, le même constat peut être fait pour l'élevage et son articulation avec l'agriculture, mais pas pour l'agriculture elle-même. A Madagascar, l'analyse dans la catégorie RN touche la dégradation des forêts et des espaces naturels et est aussi suffisamment claire pour en tirer des conclusions.

Dans aucun cas les PDC ne font d'analyse systématique des RN. On ne trouve dans aucun PDC l'évocation d'opportunités économiques ou de filières qui seraient analysées par rapport à leur impact sur les RN. Il est probablement illusoire de s'attendre à cette analyse dans le PDC (sa place est peut-être plutôt dans une étude de faisabilité), mais il serait souhaitable de trouver dans le PDC une indication sur la volonté de poursuivre l'opportunité de façon durable.

L'analyse du diagnostic doit se faire en tenant compte des objectifs visés par les diverses parties prenantes.

Pour la population, l'objectif est d'avoir un document transparent qui reflète ses préoccupations. La qualité de présentation de l'analyse n'est pas primordiale, l'essentiel est que la population puisse retrouver fidèlement dans le PDC les problèmes qui la préoccupent. Au Niger surtout, et dans une moindre mesure dans les autres pays, on trouve dans le document des constats qui semblent être tirés directement des discussions menées au niveau villageois. Dans d'autres cas, tous les constats sont faits de manière intellectuelle sans donner l'impression qu'un processus participatif a été à la base de l'analyse. Ceci s'explique en partie par le fait que les instruments habituellement utilisés par tous les programmes au niveau des villages (outils MARP, etc.) ne sont plus utilisés au niveau des séances de concertation inter-villageoises ou communales. Une telle présentation ne peut pas satisfaire la population.

Pour les PTF, le PDC doit être la preuve que la commune a réfléchi sérieusement sur sa situation et en a tiré des conclusions pertinentes. L'analyse est donc importante. Dans les pays et zones où les problèmes sont clairs, connus et reconnus par tous les acteurs (y compris les PTF), comme au Sahel, l'analyse partielle telle qu'elle est présentée dans la majorité des cas devrait être satisfaisante. Dans le nord du Bénin, la satisfaction des PTF dépend de leurs connaissances du système de production et s'ils remarquent les lacunes mentionnées ci-dessus. Pour un lecteur peu informé, les descriptions sont assez satisfaisantes. Mais pour un lecteur informé – et dans le meilleur des cas le conseil communal devrait faire partie du groupe

des « lecteurs informés » – elles sont très insuffisantes car, comme nous l’avons montré ci-dessus, la description du système est incomplète.²

Sauf pour les agriculteurs du nord du Bénin, on constate que les problèmes majeurs de la population concernant la GRN sont saisis de manière satisfaisante dans les PDC. Le seul PDC qui ne fasse aucune allusion valable aux RN comme définies plus haut est celui de Djougou, au Bénin. Il est d’ailleurs le seul à avoir été élaboré sans l’appui d’un PTF. Il ressort de ce PDC que les préoccupations essentielles du conseil communal concernent les aspects urbains.

On ne trouve nulle part d’analyse des opportunités qui soit basée sur une identification faite par des individus ou des groupes novateurs qui pourraient être les précurseurs d’un futur développement lié aux RN.

Remarque : Les potentialités économiques ne sont pas suffisamment identifiées, surtout en ce qui concerne des initiatives économiques déjà en cours, sauf quand il s’agit d’un groupement encadré par un projet. Une appréciation des opportunités économiques selon le point de vue des personnes les plus novatrices n’est jamais faite, bien que ces « noyaux d’excellence » soient souvent importants pour lancer de nouvelles initiatives ou élargir ce qui existe déjà.

Quelques raisons qui expliquent que les potentialités économiques et les « noyaux d’excellence » ne soient pas pris en compte :

- Perspectives limitées des projets, focalisation parfois (ou pour un certain temps) sur les aspects écologiques
- Focalisation sur des actions communautaires, peu d’esprit entrepreneurial
- Non maîtrise des instruments de développement économique, y compris de l’approche filière / chaîne de valeur ajoutée
- Contrôle insuffisant de la qualité des prestations

En conclusion, on peut dire que, pour le contexte dans lequel les PDC sont utilisés, le diagnostic est normalement suffisant et les RN sont prises en compte. Le niveau d’analyse est assez simple, mais ceci ne pose pas de problème là où il y a une compréhension généralisée de la problématique des RN, comme au Sahel par exemple. En général, les opportunités économiques ne sont pas saisies dans le diagnostic.

4.2 Diagnostic des RN dans les schémas d’aménagement

Le PAGERNA a assisté 19 communes pour élaborer leur Schéma d’Aménagement et de Gestion du Territoire communal (SAGTC). Le canevas de diagnostic est assez classique et correspond en ce qui concerne le niveau d’analyse aux meilleurs PDC dans d’autres pays. On remarque cependant une tendance à produire beaucoup de texte. Les contenus sont certes rédigés en très bon français, mais ils auraient sûrement pu être exprimés de manière plus condensée.

Au Bénin, le ProCGRN a assisté 5 communes pour faire leur Schéma Directeur d’Aménagement Communal (SDAC). L’approche est assez sophistiquée et comprend des analyses chiffrées et des réflexions sur les tendances. Les ressources naturelles sont bien prises en compte, parfois avec des analyses assez profondes. Il est frappant que le manque d’analyse valable du système de production agricole constaté ci-dessus pour les PDC se répète dans le SDAC. Une analyse théorique erronée a faussé entièrement les résultats de la phase participative du processus d’élaboration pour le secteur agricole.

² Un élément d’explication pourrait être que les élus ne sont pas souvent des agriculteurs et partagent avec les agents du service de vulgarisation et des prestataires le sentiment que les paysans sont « archaïques » ou même irrationnels.

4.3 La GRN dans la partie prospective des PDC

Constats

La première génération des PDC se préoccupe surtout des infrastructures et des services sociaux de base. Pour la deuxième génération, les programmes concernés ont constaté une amélioration de cette situation. En général, les programmes ont eu l'impression que la GRN n'avait pas trouvé la place que son importance aurait justifiée dans les priorités des communes.

Le dépouillement des PDC montre que tous les PDC (sauf un) ont effectivement planifié des activités liées à la gestion des ressources naturelles et ont formulé des objectifs concernant les RN. La description de la situation est étayée en partie par des chiffres, mais la plupart des conclusions reposent sur un dépouillement que le rapporteur a dû faire à partir de données non quantifiées.

Pour le cercle de Ségou (Mali), 24 sur 31 PDC de l'échantillon ont formulé des objectifs spécifiques liés à la GRN et 23 % des activités dans les secteurs agriculture, élevage, pêche et environnement / GRN sont du domaine de l'environnement / de la GRN. Toutes ces activités concernent les espaces partagés, ce qui correspond à la définition utilisée dans le programme.

Au Niger, dans les 23 PDC dépouillés, 38 axes (26%) parmi 145 axes stratégiques au total sont liés à la GRN et 22 axes (15%) concernent explicitement la GRN (conservation et restauration des sols). De plus, dans les activités de 16 PDC, il arrive que l'installation des CoFoCom se trouve dissimulée sous des rubriques diverses et qu'il faille la rechercher pour la comptabiliser dans la GRN.

On rencontre peu souvent des projets tels que les aménagements de bas-fonds qui ont pour objectif d'exploiter une opportunité économique existante. Des propositions de filières pour lesquelles les effets sur les RN auraient été étudiés ou la prévision de mesures de GRN ne figurent nulle part.

Un seul PDC (Djougou au Bénin) parmi tous les PDC étudiés dans les cinq pays n'avait pas planifié une seule activité de GRN. Dans tous les autres PDC, on trouve des activités de GRN dans la partie prospective.

Tous les PDC étudiés ont fait allusion aux plans et stratégies nationaux, y compris le PRSP. Le lien reste assez flou dans la mesure où ces plans sont très vagues, ce qui rend leur opérationnalisation par des actions spécifiques difficile. Il n'existe dans aucun pays de schémas d'aménagement au niveau supérieur qui exprime clairement la nécessité d'une étape spécifique dans l'élaboration du PDC pour assurer la cohérence.

La préoccupation essentielle pour les conventions locales est le plus souvent le règlement des conflits ou d'un problème important. Au Sénégal, les communes ont aussi le droit de tirer des recettes de certains types d'exploitation des espaces qui font l'objet des CL. Il en résulte une forte motivation de la commune, mais cette motivation n'apparaît souvent qu'avec l'assistance d'un programme. Au Bénin, le programme a fait l'expérience que les CL adoptées après délibération par les conseils communaux présentaient une meilleure stabilité au terme de l'accompagnement par le programme. Mais le facteur le plus important pour la continuation des CL au terme d'un accompagnement est l'existence d'un intérêt matériel suffisamment concret pour la population locale. L'absence d'un intérêt est probablement la raison principale pour laquelle les CL sur le contrôle des feux de brousse ont presque toutes échoué.

Les communes inscrivent toujours dans les PDC la source de financement pour chaque projet ou activité (ou au moins, elles devraient le faire). On trouve systématiquement pour chaque action GRN un financement par un PTF. Pour les conventions locales, il s'agit le plus souvent d'un programme de la Coopération allemande qui est désigné comme partenaire.

Pour d'autres types d'investissements, de nombreux projets n'ont pas encore trouvé de partenaire.

Dans le nord du Bénin, les problèmes autour des RN agricoles sont très inquiétants mais les hommes politiques locaux n'ont pas cette perception. Cependant, on ne peut pas dire qu'il y ait moins d'actions de GRN du fait de cette perception minimisée de la gravité des problèmes.

Il est malheureusement impossible de dire si l'outil d'analyse systémique des RN élaboré au Bénin a eu un impact. En ce qui concerne l'intégration de la GRN dans les PDC, il n'y a pas de différence par rapport aux autres pays.

Comment interpréter ces chiffres et comprendre pourquoi les programmes ont le sentiment que la GRN n'est pas suffisamment prise en compte ?

Est-ce qu'il faut tirer la conclusion que si le programme ou d'autres PTF œuvrant dans la GRN n'étaient pas sur place, aucune action GRN ne se trouverait dans les PDC ?

Certains indices prouvent que cette conclusion n'est pas valable. En général, s'il y a une priorisation de la GRN, il s'agit d'une réponse à des problèmes réels de la population. Mais il est aussi vrai que, sans les solutions apportées par les PTF, les populations auraient du mal à définir des actions de GRN ?

Les offres limitées des PTF en GRN s'expliquent moins par une demande insuffisante des populations (surtout si les actions de GRN peuvent leur apporter des bénéfices substantiels) que par des facteurs touchant les PTF eux-mêmes, tels que le manque de moyens financiers, le manque de personnel ou le manque de solutions disponibles à proposer. L'expérience de tous les programmes montre aussi que les solutions offertes par les programmes n'étaient pas bien connues des populations. Mais dès que des succès sont communiqués aux communes voisines, la demande dépasse la capacité du programme. La question du « *scaling up* »³ se pose. Il semble que très peu de PTF offrent un appui approprié pour mener des actions de GRN et les communes pensent qu'elles ne pourront pas réussir sans appui externe.

La dominance apparente des investissements sociaux (éducation, santé et eau) dans les PDC s'explique facilement et doit être analysée dans son contexte. Les communes ont une obligation de fournir des services de base à la population, ce qui n'existe pas pour des actions de GRN. En plus, les hommes politiques communaux doivent répondre aux besoins de la population et montrer qu'ils ont pris au sérieux les doléances exprimées. Il est clair que la population attend en tous cas des activités de la commune dans les secteurs eau, santé et éducation. Mais il est moins évident que la population attende des actions de GRN de la commune.

Une comparaison des coûts inscrits dans les PDC entre les actions concernant les infrastructures et les actions de GRN, on a l'impression que la GRN est négligée. En réalité, il s'agit tout simplement d'une autre façon de planifier dans ces deux domaines.⁴ Mais si l'on mesure plus tard les taux de réalisation par rapport aux prévisions, les actions de GRN atteignent un meilleur taux de réalisation que celles concernant les infrastructures sociales. Cette situation s'explique parce que les PTF sont sur place.

Vu ces réflexions, les constats faits à Ségou que 23% des actions dans les secteurs concernés par l'étude sont de la catégorie GRN et que 26% de l'ensemble des axes dans les PDC au Niger sont liés à la GRN semblent plutôt encourageants et montrent un fort intérêt de la population et des conseils communaux. Dans la situation de manque que la majorité des populations connaissent, on ne peut pas s'attendre à ce que la GRN figure en meilleure position. Quelle population qui n'a pas accès aux soins de santé demandera en priorité un aménagement des RN ?

3 Extension des activités au-delà des sites pilotes pour couvrir la zone d'intervention sur une plus grande échelle.

4 Beaucoup de communes ont inclus une très longue liste d'infrastructures de base. Cette pratique n'est pas différente de celle des « programmes paniers sectoriels » qui ne sont jamais sûrs du montant disponible chaque année pour le financement des infrastructures. Néanmoins, ces programmes mettent toutes les infrastructures souhaitées (dans ce cas, filtrées par des normes nationales) sur une liste. Cette liste est répartie sur une dizaine d'années avec peut-être 20 infrastructures par an. Le financement annuel suffit parfois pour trois, parfois pour dix infrastructures et les autres sont repoussées à l'année suivante. Il n'y a pas de différence substantielle par rapport aux listes des communes.

En conclusion, l'intégration de la GRN dans les PDC se fait par la prise en compte des actions individuelles et, dans une moindre mesure, par l'identification des objectifs ou axes prioritaires. La quasi totalité des communes étudiées ont programmé des actions GRN. Il semble que la présence d'un projet ou programme d'un PTF soit la condition essentielle pour qu'une action de GRN soit intégrée dans le PDC. Ceci est certainement lié au fait que la capacité dans les communes n'existe pas pour réaliser ce genre d'action et qu'un appui externe est crucial pour la réussite. Dans les cas où des chiffres sont disponibles, le nombre d'actions GRN par rapport aux autres secteurs semble satisfaisant si l'on considère les besoins énormes qu'ont les communes rurales en services de base. Les faits montrent que le facteur limitatif se trouve du côté des PTF. En effet, les actions de GRN pourraient être plus nombreuses si les PTF avaient davantage de capacités (ressources) financières et humaines leur permettant d'augmenter leurs offres.

4.4 La GRN dans la partie prospective des schémas d'aménagement

Les ressources naturelles font partie intégrante de chaque schéma d'aménagement. Les schémas contiennent partout une définition des vocations des espaces. Il s'agit de la délimitation des bas-fonds, des zones de cultures spécialisées (p. ex. maraîchage) et des zones pastorales ou forestières. Au Bénin, cette structuration du territoire est intégrée dans une stratégie de développement qui tient compte des potentialités générales de ces zones.

Les SDAC du Bénin définissent aussi des règles d'intervention. Ces règles sont en partie des répétitions de ce qui existe déjà dans des lois existantes (mais jamais appliquées), comme p. ex. l'interdiction des champs d'igname dans les bas-fonds aménagés. D'autres règles sont spécifiques à la commune (p. ex. l'interdiction des cultures pluriannuelles sur les parcours de transhumance et la date de libération des champs).

Le SDAC est développé sur la base d'un processus participatif. Malgré cela, ce processus ne permet pas d'atteindre le même niveau d'appropriation par la population que celui qui peut être atteint avec une convention locale. Car une CL est conçue la plupart du temps pour des unités de paysage beaucoup plus petites. Ceci remet en cause la portée des règles et du zonage énoncés dans un document qui devrait valoir pour toute une commune.

Une commune (et ceci est valable pour tous les pays) a deux options pour obtenir l'adhésion de la population aux règles d'intervention : la négociation des règles avec la population, ou au moins avec ses représentants, ou la prise de décisions (bien sûr après des consultations) en essayant ensuite de faire respecter ces décisions. Les communes, dans les pays concernés, n'ont ni les moyens ni les mécanismes pour faire respecter des règles qui ne trouvent pas l'agrément de la population. Mais, aucune commune (et aucun PTF) n'a les moyens et le temps suffisants pour négocier les règles et obtenir ainsi l'adhésion de toute la commune.

Ceci ne remet pas en cause les schémas d'aménagement, mais des réflexions semblent nécessaires pour mieux cerner ce qui peut être atteint avec les schémas. Il n'est pas suffisant de dire que les schémas d'aménagement représentent la stratégie des communes. Cette stratégie doit avoir la possibilité d'être opérationnalisée et mise en œuvre pour avoir une valeur. Cette opérationnalisation pourrait être faite par le biais d'une approche « conventions locales », mais les coûts de cette approche nécessitent certainement un financement externe supplémentaire.

Les schémas peuvent en tout cas servir de registre permettant de consulter les conventions locales et les autres règles d'utilisation de la terre et des ressources qui ont été délibérées par le conseil communal. Le

schéma deviendrait alors plutôt un document flexible, à mettre à jour régulièrement, au lieu d'un document figé et impossible à modifier durant sa période de validité.

4.5 Résumé de l'intégration de la GRN dans la planification communale

Tableau 4

Niveau d'intégration	Appréciation
Diagnostic	
Identification et description des problèmes / besoins des populations par rapport aux RN dans le diagnostic	Partout où un PTF a financé l'élaboration du PDC
Analyse partielle des RN dans le diagnostic	Pour les PDC en général, faible au niveau du PDC. Pertes de spécificité des besoins et des opportunités dans le processus Les PDC du PSPI sont plus approfondis concernant les systèmes de production et leur base dans les RN. Pour les schémas : qualité disparate, mais mieux que les PDC
Identification des opportunités basées sur les RN	Très vague dans les PDC ; très peu d'opportunités individuelles ; nulle part prise en compte des « noyaux d'excellence » Schémas : partiels, mais toujours basés sur les RN et non sur les actions de la population
Analyse systématique des effets des activités actuelles dans chaque secteur (ou secteurs prioritaires) sur les RN (ou l'environnement)	Nulle part dans les PDC Schémas : tous les secteurs sont touchés, mais l'analyse par rapport aux RN est partielle et pas toujours approfondie
Planification	
Les RN se trouvent dans les titres des axes stratégiques ou les priorités	Presque partout, surtout là où il y a des problèmes suffisamment « chauds » pour intéresser les personnalités politiques locales
Programmation de quelques activités concrètes de GRN	Presque partout, toujours liée directement à une offre technique concrète d'un PTF qui soit suffisamment intéressante et testée
Intégration des filières dans la programmation	Nulle part de prise en compte de la durabilité de l'exploitation des RN sur laquelle la filière se base
Prise en compte de la durabilité d'exploitation des RN dans chaque secteur / action programmée	Nulle part évidente dans les PDC Pour les schémas : partielle

5 L'INTÉGRATION DE LA GRN DANS D'AUTRES DIMENSIONS DE L'ACTION COMMUNALE

Les activités communales sont normalement basées sur le PDC, objet du chapitre précédent. Néanmoins, il y a deux aspects qui sont distincts des PDC et des schémas d'aménagement et qui méritent d'être discutés : la question du foncier et les recettes des communes.

5.2 Le foncier

Dans tous les pays, sauf le Niger, il existe une loi qui détermine que la terre appartient à l'Etat. Au Niger, les champs et jachères de la zone agricole (ou agropastorale) appartiennent aux particuliers alors que la zone pastorale au nord du pays est inscrite au domaine de l'Etat. Parallèlement, tous les pays reconnaissent le droit traditionnel sur la terre. La propriété de la terre joue un grand rôle puisqu'elle permet à la commune de fixer la vocation des terres, d'émettre des règles d'utilisation des terres et de faire respecter ces orientations.

Au Mali, la situation complexe de la propriété des espaces partagés permet aux communes d'être le maître d'ouvrage pour des CL et en même temps aux STD compétents d'être actifs et d'assumer leur rôle régaliens avec suffisamment de poids.

Au Niger, le rôle attribué juridiquement aux services de l'Etat se borne à veiller au respect des normes dans les espaces non classés, et les STD jouent un rôle largement consultatif. Sur le terrain, la situation dépend en fait des réalités politiques du contexte.

Si une commune veut donner une vocation précise à un espace, comme il est prévu de le faire dans les SDAC au Bénin pour orienter le développement, il faut se demander comment la commune peut inciter la population à suivre la vocation définie par la commune. Comment est-ce que la commune ou l'Etat peut influencer les décisions des privés concernant l'utilisation de leur terre privée ? Si la situation foncière limite si fortement les possibilités de la commune, comment justifier les coûts pour la définition de la vocation des terres (processus du schéma, etc.) ?

Un deuxième problème pour les communes est le manque de domaine communal privé. Ce domaine privé des communes se constitue par un transfert de domaine de l'Etat ou par l'achat de terrains. En général, la situation financière des communes ne leur permet pas d'acheter des terrains.⁵ Un transfert de domaine par l'Etat est prévu concrètement au Bénin, mais pas dans les autres pays. Au Sénégal, la réalité de la cogestion du domaine privé de l'Etat ressemble à un transfert, mais la commune n'a pas le droit de vendre le domaine cogéré. Ainsi, la commune ne dispose pas de réserve foncière qu'elle pourrait utiliser sans impliquer d'autres institutions de l'Etat. Le champ d'activité des communes dans la GRN est limité aux espaces qui sont partagés avec l'Etat ou qui sont carrément des terrains privés.

Au Bénin, même si les communes peuvent disposer d'un domaine privé, ce domaine restera morcelé. La dispersion du domaine⁶ rend peu probable l'ébauche d'une stratégie de GRN. De plus, il semble que les communes ne puissent pas influencer le processus d'élaboration du Plan foncier rural (PFR). La valeur du plan est dans la clarification des droits pour les particuliers avec utilité limitée en ce qui concerne les efforts des communes pour une structuration de l'espace.

Des commissions des affaires domaniales existent sous ce nom ou un autre dans tous les pays concernés. L'expérience montre que ces commissions sont entièrement occupées par des affaires concernant le foncier

5 N. B. : La discussion concerne les communes en milieu rural, le lotissement dans les agglomérations est exclu de ces réflexions.

6 Il s'agit d'un terrain qui ne peut pas être attribué à un particulier dans le plan foncier. Voir chap. 2.

urbain, notamment le lotissement. Sans domaine privé de la commune en milieu rural, il est difficile d'y voir un champ d'action pour un programme de GRN, mais ce problème mérite un approfondissement.

Au Niger, le Code rural constitue la base juridique d'une institution unique parmi les pays étudiés qui est chargée de la reconnaissance (sécurisation) des droits sur la terre et de la prévention des conflits. Cette institution est le système des Commissions foncières (CoFo), existant à tous les niveaux du découpage administratif, du niveau national au niveau villageois. L'installation des CoFo au niveau communal et au niveau de base a été accélérée au cours des dernières années. Elles existent déjà au niveau national et dans tous les départements, avec la nomination d'un secrétaire permanent. Il est important de comprendre que les CoFo ne sont pas mandatées pour arbitrer les conflits. L'arbitrage est un droit qui reste encore attribué aux chefs traditionnels.

Les CoFo sont porteuses d'un processus de clarification des droits et elles sont habilitées à émettre des documents officiels de reconnaissance des droits sur la terre. Ces droits sont enregistrés dans le registre rural.

Pour remplir leur mandat de prévention des conflits, il leur faut pouvoir intervenir en amont dans la définition de la vocation des terres et sur les règles d'utilisation de la terre et des ressources naturelles. La possibilité d'une intervention similaire existe au niveau des conventions locales élaborées dans d'autres pays, mais la situation au Niger est significativement différente parce que les CoFo font partie intégrante de l'institution nationale qu'est le code rural.

La CoFo au niveau de la commune (CoFoCom) est la plus importante pour cette étude parce qu'elle dote la commune d'un instrument puissant qui est soutenu par les CoFo de base au niveau des villages. La commune peut ainsi structurer son territoire et planifier avec les intéressés des mesures stratégiques de développement. Le maire est par défaut président de la CoFoCom qui est un instrument de la commune, mais les décisions de la CoFo ne sont pas soumises au conseil communal.

Les schémas d'aménagement ne sont pas prévus au niveau communal au Niger, mais les CoFoCom peuvent remplir la fonction d'un schéma en ce qui concerne aussi bien la vocation que les règles d'utilisation et d'exploitation de l'espace. Dans le cas d'une stratégie de développement de la commune qui p. ex. donne la priorité au maraîchage, la CoFoCom peut être l'outil le mieux adapté pour mettre en pratique, sur la base des négociations et discussions avec les intéressés, une politique d'extension de la superficie consacrée au maraîchage.

Les CoFo du Niger ont été conçues dans un contexte où la terre en zone agricole n'appartient pas à l'Etat. La motivation première était de disposer d'un instrument qui puisse assurer un règlement des questions foncières en l'absence d'un droit fort de l'Etat. Cette situation n'existe pas dans les autres pays, mais on pourrait essayer de s'inspirer de l'expérience du Niger pour arriver à une meilleure gestion des ressources naturelles. La qualité d'une bonne GRN irait non seulement dans le sens d'une gestion des conflits, mais s'orienterait aussi sur un développement basé sur des dispositions prises sur la terre et sur un processus impliquant tous les acteurs. Les CoFo promettent d'être une solution sur le long terme pour arriver à une organisation et une structuration de l'espace rural exploitant au maximum les potentialités de la terre. Ce type d'outil manque encore dans les autres pays.

En conclusion, le droit foncier et domanial détermine qui à quel niveau a le droit d'intervenir sur les RN. Les différents textes de lois règlent la manière dont ces droits peuvent être exercés. Les communes sont limitées par le manque de domaine et le manque de clarification et d'effectivité du transfert des compétences concernant une gestion ou co-gestion des domaines de l'Etat et des espaces non encore immatriculés.

5.3 Recettes basées sur la GRN

Comme mentionné dans la description des conditions cadre (*voir chapitre 2*), les communes ont très peu de possibilités tirer des recettes à partir de la gestion des ressources naturelles. Le potentiel théorique est énorme, mais la mise en pratique concrète de ce potentiel est entravée par plusieurs facteurs, surtout par le manque de transfert effectif de compétences concernant les RN. Le Sénégal est plus avancé que les autres pays, dans la mesure où les recettes basées sur les RN sont inscrites dans la législation et sont réalisées par les communes.

Le niveau de recettes reste cependant souvent assez bas, puisque l'exploitation se fait clandestinement et que les communes n'ont pas la possibilité de contrôler les exploitants. Les efforts de la Coopération allemande ont permis aux communes de s'impliquer dans l'exploitation des espaces partagés par le biais des conventions locales. Les mesures de mise en défens se justifient pour les communes quand les populations en tirent profit par la régénération des RN et par une augmentation des recettes.

Des chiffres globaux ne sont pas disponibles mais des cas de figure montrent bien le potentiel pour les communes. L'expérience la plus frappante est celle au Sénégal d'une commune avec une mise en défens combinée avec une convention locale sur l'exploitation durable d'une forêt d'environ 1000 ha. Le compte d'exploitation provisoire calculé par un prestataire prévoit des recettes annuelles qui sont équivalentes à une augmentation de 67% du budget communal actuel.

Au Mali, le programme a pu négocier avec le ministère chargé des forêts une expérimentation de transfert de compétences pour une commune dans la région de Ségou. La commune a le droit (au moins pour la phase d'expérimentation) de percevoir directement les frais de coupe de bois qui étaient versés auparavant aux agents forestiers. De plus, la même commune a pu baliser des couloirs de transhumance avec l'appui du programme. Ceci donne à la commune la possibilité de demander des redevances aux éleveurs usagers des couloirs. La commune a perçu en 2006 2,1 et en 2007 1,7 million/s FCFA de la coupe de bois, de la transhumance et des bétails. Il faut mettre ces chiffres en relation avec la source principale de revenus communaux au Mali qui est la taxe de développement régionale et locale (TDRL), une taxe par tête dont le taux de recouvrement dans cette commune est assez élevé. La TDRL dans cette commune rapporte 2,5 millions FCFA par an.

On constate dans certains pays comme le Niger et le Bénin une tendance à imposer des taxes sur des activités économiques (filières). Ces taxes ont une influence néfaste sur le civisme et sur l'enracinement de la décentralisation. De plus, de telles pratiques risquent d'étouffer les activités économiques ou de provoquer la création de circuits clandestins. Comme principe de base, les communes devraient favoriser les redevances perçues sur la base des services rendus ou des investissements effectués, comme c'est le cas au Mali par rapport p. ex. au balisage d'un couloir de transhumance.

En conclusion, il est évident que sans transfert de compétences effectif, l'importance de la GRN en termes de recettes propres reste minimale. Par contre, le potentiel est important et il vaut la peine que les programmes poursuivent leurs efforts pour faire avancer concrètement le transfert de compétences.

5.4 Les conventions locales

Un exemple pris au Sénégal montre comment une convention locale peut s'intégrer dans une stratégie de développement économique. La commune voulait appuyer des groupements de femmes qui faisaient la transformation du fruit du baobab. Leur problème était l'accès à la matière première. Après un processus de négociation, la commune a finalement arrangé la mise en défens des parcs à baobabs dans toute la commune par l'adoption d'un arrêté communal (convention locale légalisée). Cette CL a permis en trois

ans sur un total de 30 ha l'augmentation de la valeur de la production (collecte) de pain de singe de 65.000 à 250.000 FCFA et de tamarin de 40.000 à 450.000 FCFA. Les femmes ont accepté d'utiliser une partie de leurs profits pour l'achat de foyers améliorés, ce qui a des retombées positives sur les ressources naturelles. La commune a inscrit dans son budget les coûts d'un animateur pour les groupements de femmes. Elle reçoit des patentes prélevées sur les activités économiques des groupements de femmes. Cette expérience devrait pousser les programmes et les communes à davantage considérer les CL comme un instrument stratégique du développement local.

Depuis un certain temps, les CL élaborées avec le PACT au Mali sont faites avec la participation de juges. Ce procédé s'est révélé nécessaire étant donné que le transfert de compétences n'a pas encore eu lieu et que des passages du code des collectivités sont en contradiction avec certaines parties du code forestier. Après l'approbation par la tutelle, le rôle des juges est d'homologuer (ratifier) le document. On évite ainsi que les CL soient contestées par les STD.

6 CONCLUSIONS

Les conclusions de l'étude peuvent être classées selon des aspects suivants :

- Le PDC comme produit des enjeux de la politique locale ;
- la méthodologie d'élaboration des PDC et les outils utilisés dans les phases de diagnostic et de programmation ;
- les conditions cadre des PDC et des GRN, y compris le droit foncier, les compétences des communes et le contexte général des collectivités décentralisées ;
- le positionnement des programmes GRN par rapport à d'autres concepts et pressions.

6.1 Le PDC comme produit des enjeux de la politique locale

Il semble que **deux conditions principales** soient nécessaires pour permettre la présence de la GRN dans un PDC : une pression politique exercée par la population et l'offre technique concrète d'un projet. De moindre importance, et toujours liée aux efforts d'un projet, est l'existence d'une opportunité économique pour la population et pour le budget communal.

L'objectif de la planification était pour les PTF d'abord de rendre transparentes les décisions d'investissement et d'autres dépenses de la commune et de structurer les réflexions pour optimiser les décisions par rapport à la réduction de la pauvreté et au développement économique en général. Par conséquent, les programmes GRN, convaincus de l'importance du sujet pour la survie de la population rurale, s'attendaient à une forte représentation des actions basées sur une exploitation durable des RN.

Le **contexte de la politique locale** à laquelle chaque maire est confronté, ne rend pas ces attentes très réalistes. Dans la majorité des cas, les élus ne sont pas personnellement touchés par les problèmes de la GRN. Seul l'intérêt politique peut les motiver à intégrer la GRN. Un PDC sera toujours un amalgame de différentes pressions, intérêts et opportunités. Les hommes politiques locaux veulent être réélus, et s'ils se concentrent uniquement sur leurs intérêts personnels, on ne peut rien attendre d'eux.

Les communes priorisent leurs stratégies selon un mélange de divers **facteurs dont le poids politique varie** selon le lieu et la période. Ces facteurs comprennent :

- Les besoins de la population en (infrastructures de) services de base, étant donné que les communes sont obligées de fournir ces services de base et que le milieu rural a souvent été négligé avant la décentralisation ;
- la volonté des personnalités politiques de réaliser des actions tangibles ;
- l'offre technique des projets des PTF sur place ;
- la nécessité d'augmenter les revenus communaux ;
- les conflits (entre usagers des RN) suffisamment importants pour intéresser les personnalités politiques ;
- la conservation de la base de l'économie rurale ;
- la promotion des opportunités économiques.

Les appels « moralisateurs » à la conscience environnementale ne marchent qu'à long terme et la politique locale est le plus souvent une affaire régie par des intérêts à court terme. Pour la promotion de la GRN **il faut une approche basée sur les intérêts des acteurs** et non sur la sensibilisation / conscientisation. Les expériences faites par tous les programmes travaillant sur les CL le confirment.

Sur le principe, ce constat est positif. Les conseils communaux assument leur rôle de maître d'ouvrage et analysent les avantages et les inconvénients des différentes options. Puis ils prennent des décisions en fonction de leurs critères et de leurs priorités. Mais leurs priorités et leurs critères de choix diffèrent des ceux des programmes GRN. Dans la plupart des pays concernés, les conseils communaux discutent vraiment et ne sont pas dominés par le maire, bien que ce dernier exerce souvent une forte autorité.

Que l'exécution des PDC dépende fortement d'appuis extérieurs n'est pas un signe de faiblesse en soi. Cette situation existe aussi dans beaucoup de pays dits « développés ». Mais il est important pour les communes de pouvoir planifier des actions avec leurs propres moyens ou des moyens non conditionnés. L'institution de fonds d'investissement nationaux, comme au Mali où des droits de tirage non conditionnés⁷ sont accordés aux communes, a permis aux communes de lancer des débats « libres » par rapport à l'utilisation des moyens.

Mises à part les deux conditions citées au début de ce chapitre pour l'intégration de la GRN, un autre facteur peut jouer dans les deux sens, c.-à-d. pour ou contre la GRN. Les élus doivent s'imprégner des problèmes de la population, être conscient des opportunités et bien comprendre leur rôle. Ils ont partout le mandat de veiller au bien-être de la population, mais cette mission peut être comprise de différentes façons. La grande majorité des maires avec lesquels les programmes travaillent étroitement sont de bons leaders qui se voient comme les **premiers facilitateurs du développement** de leur commune.

Un exemple au Niger : à Ouallam, un groupe de femmes qui voulait se lancer dans le maraîchage s'est adressé au maire. Les femmes voulaient planter leurs cultures dans une mare permettant une exploitation maraîchère en contre-saison, mais la terre appartenait à un particulier. Le maire a organisé des négociations entre les femmes et le propriétaire en impliquant la CoFo et a participé lui-même aux discussions. Ces négociations ont abouti à un arrangement reconnu par la CoFo, selon lequel les femmes pouvaient utiliser le terrain à leurs fins en saison sèche. Cet accord a été atteint sans l'appui du programme. La filière de tomates a été identifiée avec le programme comme porteuse. Le maire a montré comment une extension de l'espace disponible pour une production de haute valeur peut être obtenue par un rôle de facilitation bien compris.

Si le maire ne conçoit pas son rôle dans ce sens, la meilleure façon de l'amener à adopter une autre attitude est probablement de lui présenter des exemples convaincants. L'importance du rôle du maire explique la tendance que l'on reconnaît dans tous les programmes à se concentrer sur des maires (communes) actifs, voire progressistes. Le « **scaling up** »⁸ des activités des programmes dépendra fortement

7 Au moins par rapport au secteur et au type de projet.

de la capacité à démontrer l'intérêt d'un changement d'attitude du maire au moyen d'exemples et d'échanges entre pairs.

Il faut distinguer l'objectif du processus de planification de **l'objectif du document PDC** lui-même :

- Le PDC est un document qui sera utilisé pour promouvoir les objectifs des élus.
- Le PDC peut aussi être utilisé par la population, et en son nom propre, pour faire pression sur les élus, ce processus pouvant bien sûr être appuyé par des projets des PTF.
- Le PDC est aussi une sorte de promesse faite par les élus à la population et qui doit servir d'élément de référence quand le conseil rend compte de ses actions à la population (restitutions).
- Comme document de référence, le PDC définit le contexte de toutes les actions des intervenants et doit être connu de tous.
- Le PDC est un outil de « marketing » de la commune pour attirer des partenaires et plus précisément des financements pour les projets planifiés dans le PDC.
- Le PDC doit montrer que la commune s'aligne sur les grandes orientations de l'Etat.

Ces aspects doivent déterminer le choix du contenu et du format du PDC.

Le caractère stratégique des PDC pour la promotion d'un développement économique durable dépendra certes d'une vision de développement, mais surtout des options que l'Etat et les PTF offrent aux communes.

En conclusion, la multitude des pressions exercées sur les personnalités politiques locales ne permet pas aux programmes de garantir que la GRN soit prise en compte. Les programmes doivent entrer en concurrence avec tous les autres problèmes et opportunités auxquels les communes sont confrontées. Et si une offre valable est disponible, il revient aux programmes d'exploiter le mieux possible toutes les formes de communication pour « vendre » cette offre à une commune.

6.2 La méthodologie d'élaboration des PDC et les outils utilisés dans les phases de diagnostic et de programmation

Les outils utilisés lors de l'élaboration du PDC peuvent être classés en deux groupes : les outils de communication pour assurer la participation de la population aux décisions et les outils d'analyse pour assurer un fondement des décisions dans les faits et des réflexions sérieuses.

Les **outils de communication** employés pour le diagnostic sont bien connus et tous les programmes ont des dizaines d'années d'expérience. Ces outils sont utilisés pour faire émerger les « vrais » besoins de la population. Bien que leur maniement soit parfaitement maîtrisé, le contexte d'une planification communale diffère de la planification villageoise dans laquelle ces outils sont enracinés.

La question des besoins peut déjà poser problème, car la réponse dépend de la manière dont la population comprend le rôle de la commune. Si le concept de « commune » est lié à l'idée des services de base, mais pas aux problèmes de production, il est évident que les infrastructures sociales domineront dans l'identification des besoins. La présente étude ne permet pas d'affirmer qu'il y ait un problème à ce niveau, mais il vaudrait la peine que les programmes y réfléchissent et qu'ils inscrivent dans leurs animations et leurs campagnes d'information des sujets touchant aux responsabilités de la commune. L'inclusion par la population de la sphère de production dans le concept de « commune » peut poser des problèmes dans les cas où les compétences pour les RN ne sont pas encore transférées.

8 Voir chapitre 4 : Extension des activités au-delà des sites pilotes pour couvrir la zone d'intervention sur une plus grande échelle.

Mais, comme nous l'avons déjà évoqué, là où il existe un fort problème ou un conflit, cela se retrouvera normalement dans les résultats de l'animation villageoise.

Au niveau des villages, des outils tels que la carte des ressources sont utilisés. Au niveau supérieur de concertation, ces outils ne sont plus utilisés. Ce manque de continuité dans l'emploi des outils risque de rompre la logique de réflexion et de perturber la population dans sa démarche de recherche des problèmes. La présentation en format SEPO semble bien adaptée aux besoins d'analyse et de constat de problèmes qui doivent être exprimés dans un langage accessible à tous.

Quand il s'agit de rédiger un schéma, le niveau de langue exigé par un tel document ne permet pas de se limiter à de simples constats. Il faut y faire figurer des analyses, et face à cette exigence, les modes d'expression propres à la population se perdent. Le langage exigé dans les schémas est peut-être satisfaisant pour les institutions de financement, mais pas pour la population qui ne s'y retrouve plus. Il faudrait trouver un compromis pour couvrir les deux logiques du PDC (schéma) qui découlent de son double objectif, celui d'être à la fois un document qui résume un processus transparent et un outil de marketing.

La **cartographie** est surtout un instrument de communication au niveau des villages, mais aussi au niveau de la commune et des PTF et devrait être utilisée à des fins précises. Le degré de précision de la cartographie, et donc les coûts et la méthodologie, découleraient de ces fins. Les cartes au niveau de la commune peuvent montrer aux élus l'étendue des unités de paysage et sont des supports des discussions stratégiques (spatiales) sur l'utilisation / la vocation des terres. Elles peuvent aussi indiquer les zones les plus dépourvues de services, etc.

Vu le type de projets communaux à planifier et la limitation des moyens, il n'est pas évident que chaque programme ait besoin d'un SIG. Comme base des discussions au niveau de la commune, des cartes indicatives, simples, copiées sur des cartes administratives, sont amplement suffisantes pour prendre des décisions. Car aucune commune ne dispose de l'expertise nécessaire pour utiliser des cartes plus sophistiquées permettant de faire des analyses plus poussées. Les SIG nécessitant des systèmes éprouvés, des moyens et du personnel qualifié, leur survie après le départ du programme n'est assurée nulle part.

Mais – et c'est un grand MAIS – le PDC doit se vendre. Les bailleurs et l'Etat s'intéressent de plus en plus à une présentation « professionnelle », ce qui implique naturellement aussi des cartes de qualité. Les programmes devraient s'efforcer de répondre à ces exigences par une qualité minimum nécessaire pour faire le marketing du PDC et instruire leurs prestataires dans ce sens.

Mis à part les outils de communication, le diagnostic des PDC se base sur des **outils d'analyse** utilisés par la population et surtout par des experts (prestataires). Ces outils sont d'une grande importance pour les schémas d'aménagement.

Comme mentionné plus haut (Chap. 4), cette étude démontre que les cas où la GRN est bien prise en compte sont les cas où elle pose un problème (ou dans de rares cas, présente une opportunité). Il est légitime de chercher à savoir si c'est l'analyse qui a mené à la découverte de ce problème ou si ce sont les outils de communication qui ont permis d'identifier le problème. Vu la qualité de l'analyse, il est clair qu'au moins dans la vaste majorité des cas la phase participative a permis l'identification de ces problèmes. Les outils d'analyse technique ne jouaient aucun rôle.

Deux questions se posent concernant la valeur de la partie « analyse » dans le diagnostic et du travail « analytique » sur lequel elle se base ou devrait se baser :

- Est-ce qu'il reste des problèmes non découverts par le processus participatif qu'une meilleure analyse pourrait identifier ?
- Est-ce qu'on peut s'imaginer que davantage de projets GRN seront inscrits dans les PDC grâce à une meilleure analyse ?

En général, les PDC du Sahel donnent l'impression que davantage et / ou de meilleures analyses ne changeront grand-chose. Les systèmes de production sont connus et décrits de façon globale parce que tous les acteurs les étudient depuis des décennies et que les constats sont généralisés. Tous les acteurs se retrouvent dans ces descriptions et aucun problème nouveau ne reste à découvrir.

Par contre, à Madagascar, le secteur agricole ne fait même pas l'objet d'une analyse et il semble exister un champ d'action à découvrir pour le projet, sauf si l'on continue à se limiter à la foresterie.

Au Bénin, la situation est différente. Comme décrit ci-dessus, le système de production agricole n'est pas bien saisi, ni dans les PDC, ni dans le schéma d'aménagement. La population décrit bien les problèmes de fertilité des sols, mais le diagnostic se limite au constat que l'agriculture est encore archaïque. L'importance de la culture principale n'est pas saisie, ni son rôle spécifique dans un scénario de croissance démographique, ni les conséquences inévitables de ce scénario. Dans ce cas, une analyse plus approfondie pourrait améliorer la présentation des problèmes et permettre d'en découvrir les causes. Il y a une rupture entre l'identification des problèmes par la population et sa présentation dans les documents. Evidemment, l'analyse telle qu'elle est pratiquée actuellement pour l'agriculture n'apporte pas encore de solution.

La réponse dépend donc de la situation spécifique. Au Sahel, des analyses plus sophistiquées **dans le PDC**, chiffrées et bien présentées, peuvent aider à faire le marketing du PDC, mais n'augmenteront ni le nombre et ni la qualité des projets GRN inscrits dans les PDC.

Dans les cas comme au Bénin, sans analyse profonde du problème, il est impossible de trouver une solution.

Si l'analyse faite par des externes (prestataires) venait à identifier un nouveau problème qui n'est pas encore reconnu par la population, le défi serait que la population et les élus s'approprient ce problème. Sans cette appropriation, le PDC ne mentionnera ni le problème, ni d'amorce de solution. Nous retrouvons ici la question des outils de communication. Encore une fois, dans le cas du Bénin, ce sont les élus qui semblent ne pas adhérer totalement aux problèmes identifiés. Ils ignorent les conséquences du problème ou expriment l'opinion que les paysans sont conservateurs, voire archaïques.

Il semble légitime, et même nécessaire, de se demander si le programme peut changer quelque chose à cette situation. Une description dramatique des conséquences pourrait réveiller les acteurs. La prévision que dans X années Y% des paysans n'auront plus la possibilité de produire et que ceci risque de provoquer des bouleversements politiques suffirait à « réveiller » les conseillers.

Malheureusement, aucune des solutions proposées par les différents projets⁹ n'a été acceptée par les agriculteurs. C'est probablement ce fait qui renforce encore l'idée d'une agriculture « archaïque », bien que les agriculteurs ne poursuivent que leur propre logique. Et celle-ci n'est certainement pas irrationnelle.

Outre les deux questions posées ci-dessus, d'autres resteraient encore à poser. Les outils utilisés ne favorisent pas l'identification des succès individuels, des noyaux d'excellence ou des entrepreneurs gérant des affaires ayant un potentiel d'extension. Souvent, les élus ne sont pas au courant des petites initiatives individuelles de ceux qui ne font pas une publicité ciblée de leur succès.

Au Bénin, il existe un outil utilisé pour faciliter l'analyse systémique des RN et des secteurs en ce qui concerne la GRN. Si l'on veut réellement accentuer le caractère transversal de la GRN, un tel outil est important. L'outil du Bénin est un début et en 2008 le programme veut introduire le processus d'un véritable « verdissement » de la deuxième génération des PDC. Si la tendance de la diminution des projets spécifiques GRN devait se poursuivre, un tel outil pourrait servir dans le futur à analyser la durabilité des actions de développement économiques qui seront pratiquement toutes basées sur les RN.

⁹ Non seulement dans la région, mais aussi dans les pays voisins rencontrant le même problème.

En conclusion, on peut poser qu'une analyse approfondie de la situation actuelle est importante dans le cas où la grande majorité des conseillers communaux n'est pas en adéquation avec les réalités de la population rurale (agriculteurs et éleveurs). Dans les autres cas, là où le système de production est bien compris, les outils de communication suffisent pour cerner les problèmes de la population. La partie diagnostic doit de toute façon être présentée de manière appropriée pour attirer des PTF et convaincre les institutions de financement. Donc, même si une analyse peut être un peu négligée parce que tout le monde connaît le contexte, il n'en reste pas moins qu'il faut s'efforcer de la présenter sous une forme adéquate.

6.4 Les conditions cadre des PDC et des GRN, y compris le droit foncier, les compétences des communes et le contexte général des collectivités décentralisées

Dans tous les pays, sauf le Sénégal, le transfert des compétences pour les RN est prévu mais n'est pas encore effectif par manque de textes d'application. Dans ces pays, il est impossible de réaliser le potentiel des recettes communales basées sur la GRN. Ceci limite l'intérêt des communes pour les actions GRN qui posent des problèmes importants à la population rurale. Un problème de la population qui n'est pas suffisamment intéressant en soi pour les personnalités politiques peut retenir l'attention s'il s'avère que la commune peut tirer profit de la solution proposée.

La discussion autour du transfert effectif des compétences est liée partout aux intérêts matériels et les programmes ont peu de possibilités d'intervenir.

Tant que ces intérêts ne sont pas touchés, les communes ne rencontrent pas de difficultés à exécuter les actions de GRN planifiées dans leurs PDC. Le canevas de diagnostic des PDC demande même une analyse de tous les secteurs et, dans certains cas, explicitement des RN. Mais la législation comporte souvent des messages contradictoires. Parfois même, la législation existant avant l'institution des communes complique la situation puisqu'elle entre en contradiction avec la législation de la décentralisation.

Les programmes et leur personnel ont évolué d'une approche villageoise à une approche communale. Au niveau des villages, les programmes travaillaient souvent dans un vide de législation et si les PTF avaient financé une action, les programmes et villages suivaient. Avec l'arrivée des communes, cette approche ne tient plus. Les **communes agissent dans un contexte défini par des lois**.

Les programmes ont parfois tendance à ne pas prendre trop au sérieux les limites que la loi fixe aux communes. Ce constat ne doit pas être compris par les programmes comme une incitation à se retirer de certaines activités quand la stricte légalité n'est pas assurée. Les programmes doivent plutôt **se rendre compte de la situation** de manière réaliste et aider le niveau national à améliorer la situation. Les communes ne sont pas des communautés mais des administrations et les affaires administratives se règlent par écrit. Les femmes et les hommes du terrain ont tendance à négliger cet aspect et on remarque que, parfois, les maires doivent expliquer aux experts et agents des programmes le fonctionnement de l'administration. L'idée de base de l'assistance technique était l'inverse.

Les compétences accordées pour la GRN diffèrent de celle accordées pour la santé ou l'eau potable. Pour ces dernières, le transfert oblige les communes à fournir des services à la population. Pour la GRN, on pourrait argumenter que le transfert de compétences exige des communes de bien gérer et protéger le patrimoine. Mais si une commune ne met pas à exécution cette obligation de gérer et de protéger, elle n'est soumise à aucune pression ou sanction. Si une obligation contraignante n'existe pas, des actions ne peuvent être initiées que si la commune ou la population y trouvent des intérêts concrets. Pour que cet intérêt se traduise dans les faits, la population doit être en mesure d'exercer une pression politique sur le conseil communal.

On constate dans les **STD** une évolution des attitudes en faveur des communes. Par rapport au démarrage de la décentralisation, quand les STD étaient souvent très opposés aux communes et craignaient une perte de pouvoir, la situation s'est détendue aujourd'hui dans tous les pays. Les projets des communes en GRN, toujours exécutés avec l'appui des PTF, donnent aux STD des possibilités d'agir et de s'impliquer qu'ils ne trouvent pas sans les PTF. La cohabitation et la collaboration deviennent plus faciles, sauf quand des intérêts matériels sont en jeu. Il faut que les programmes prennent conscience de cette évolution et intègrent de plus en plus les STD dans leurs stratégies d'intervention. Pour les communes reculées, les STD offrent le seul appui disponible.

Dans la grande majorité des cas, les communes n'ont accès à des **prestataires privés** qu'à travers les financements des PTF. Tous les pays réfléchissent actuellement à un modèle permettant d'assurer durablement aux communes l'appui par les STD et / ou les prestataires privés. Les programmes participent à ces discussions avec leur perspective spécifique de GRN.

La question du **domaine et du foncier** est d'une importance énorme pour les communes, pour les RN et pour les programmes. Le foncier est complexe à cause de la superposition du droit moderne et du droit traditionnel. Que l'Etat soit juridiquement propriétaire de la terre dans la majorité des pays complique encore l'affaire. Le **manque de domaine communal** est une contrainte non négligeable. La définition de la vocation des terres et des règles d'utilisation est liée à ce problème du foncier. Normalement, ces règles devraient être clarifiées dans un schéma d'aménagement, dans les conventions locales ou par d'autres moyens, comme au Niger par les CoFoCom.

Le cadre légal dans lequel les communes doivent mettre en œuvre ces actions n'a pas encore beaucoup évolué. Les possibilités d'une commune (et de l'Etat) d'agir sur un terrain qui appartient à un individu, une famille ou un lignage, ou dont la propriété n'est pas encore définie sont très limitées. Il n'existe **aucun moyen ou mécanisme pour les communes de faire respecter des règles sur la vocation des terres**, sauf si on fait appel à la répression, ce qui normalement n'est pas conseillé pour un homme politique.

Le modèle des CoFo au Niger semble très prometteur. Les **CoFo peuvent jouer un rôle stratégique pour assurer l'accès aux espaces les plus productifs**. L'implication de tous les intéressés, l'institutionnalisation à tous les niveaux et un cadre légal favorable donnent de l'espoir pour un succès à long terme. D'autres pays pourraient s'inspirer d'éléments tirés de cette expérience.

Les CoFo sont aussi utilisées pour définir le **statut des aménagements GRN**. Officiellement, l'aménagement qui est financé par une institution comme fonds d'investissement des collectivités territoriales définit que le maître d'ouvrage est la commune et la commune est donc propriétaire d'un barrage ou d'un seuil d'épandage. Mais la terre sur laquelle l'aménagement est fait appartient toujours à un particulier. Cette question ne semble pas bien réglée dans la majorité des communes. Elle est importante parce que la propriété implique aussi une obligation de suivi, d'entretien et de réparation. Mais dans la réalité, il est impossible de charger les communes de ces obligations qui doivent rester la responsabilité des usagers.

Aucun pays touché par l'étude n'a élaboré de système de planification de l'espace qui intègre les communes de façon opérationnelle. Même quand les schémas régionaux seront élaborés, l'articulation opérationnelle restera certainement assez faible. Dans les cas où un schéma d'aménagement régional ou national attire de gros financements, les programmes devraient adapter leurs conseils aux communes. Ces financements ou gros projets d'aménagement donnent des opportunités aux communes, soit pour renforcer les impacts du grand projet par des projets GRN communaux, soit pour la promotion des opportunités économiques liées au grand projet d'aménagement. Naturellement, ces opportunités doivent toujours tenir compte de la durabilité de l'exploitation des ressources. L'approche qui émerge au Niger et s'applique à identifier des pôles économiques dynamiques promet d'aller dans ce sens.

En conclusion, les programmes et surtout les PTF doivent poursuivre leurs efforts vers un transfert effectif des compétences pour assurer que les communes puissent générer des recettes de la GRN. Un développement économique stratégique dépend de la possibilité des communes à influencer réellement le développement spatial. Les programmes n'ont pas encore de réponse très claire sur la manière dont les stratégies peuvent être mises en œuvre.

6.5 Le positionnement des programmes GRN par rapport à d'autres concepts et pressions

Les discussions avec tous les programmes ont abouti au constat que la GRN est un thème qui est lié à tous les secteurs de production ou d'activité économique en milieu rural. La définition que certains pays donnent au terme « ressources naturelles » réduit le contenu aux forêts ou aux espaces partagés. Il est évident que la GRN est aussi importante pour l'agriculture en tant que secteur que pour les exploitants pris individuellement. La GRN doit aussi faire partie de chaque analyse de filière ou de chaîne de valeur ajoutée.

La GRN est menacée par le danger de se voir identifiée à l'environnement. La GRN ne doit pas être vue comme une mesure pour réparer la nature avec des effets positifs secondaires sur la production. La GRN doit être présentée comme un élément stratégique de premier ordre pour le développement économique des communes en milieu rural (ou si c'est plus avantageux, pour la réduction de la pauvreté). Cette présentation nécessite des exemples de réussite.

La discussion sur le *mainstreaming* à propos d'autres thèmes transversaux comme le genre a poussé à ne plus créer de projets ou programmes spécifiques sur ce thème, mais à intégrer le thème du genre dans chaque action de chaque domaine. Certains redoutent la classification de la GRN comme « thème transversal » avec angoisse et craignent que la GRN soit marginalisée au lieu de trouver sa place dans le « *mainstream* » du développement rural. Les expériences sont encore trop peu nombreuses pour en tirer des conclusions fiables, mais certains indices montrent que ces craintes sont fondées. Faut-il arriver à la même conclusion pour la GRN que pour le genre et éliminer les programmes spécifiques de GRN en faveur d'une intégration totale ?

Avant d'approfondir la discussion sur cette question, il est important de revenir sur la définition des RN. Cette étude a limité ses analyses à la GRN dans les secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de la foresterie. Les aires protégées et la pêche n'étaient pas prises en considération.

Si la GRN doit être distincte de « l'environnement », il semble nécessaire de définir en termes pratiques et théoriques ce que les programmes de la Coopération allemande entendent par GRN. Une possibilité serait de conceptualiser la GRN toujours dans un contexte sectoriel ou multisectoriel, comme la définition employée pour cette étude a tenté de le faire : la GRN **dans** les secteurs agriculture, etc. Ceci relie la GRN au développement économique qui est le terme le plus large qui couvre toutes ces activités et ne devrait pas être confondu avec le développement des petites et moyennes entreprises.

Tous les programmes tendent aujourd'hui à s'orienter beaucoup plus vers les aspects économiques. Au Sénégal, le programme essaie d'assurer la prise en compte de la GRN dans les actions du développement économique. Au Mali, l'ancienne composante GRN a été intégrée dans une composante « développement local ». Au Niger le programme a démarré un processus de définition des pôles de développement économique et sur la base de cette analyse, de l'identification des filières, etc.

Le danger de cette tendance est qu'on engage des personnes (expert(e)s) qui ne sont pas imprégnées de la durabilité de l'exploitation des ressources, mais qui s'orientent plutôt sur l'organisation des acteurs et la commercialisation. Là est toute la nécessité d'un *mainstreaming* de la GRN. Nomen est omen. Si la GRN

ne figure même plus dans le discours des programmes qui ont changé de nom et de concept, ces programmes risquent de perdre de vue la GRN.

Un autre problème de cette approche « **commerciale** » est qu'il est impossible d'y intégrer certains effets externes. Un exemple du Sénégal peut illustrer ce problème : le déboisement d'une forêt située à 10 km d'une rivière a causé l'ensablement de cette rivière, ce qui a réduit la reproduction des poissons et a provoqué une dégradation de la filière pêche. Dans une approche « chaîne de valeurs », ce genre de problème ne peut pas être abordé efficacement.

Pour beaucoup d'autres activités économiques, la GRN sert à conserver les conditions vitales de base pour permettre à une population croissante de survivre dans un endroit donné. C'est le cas à l'est du Tchad et dans beaucoup d'autres parties du Sahel. Mais, même dans ces localités, les investissements dans la GRN ne semblent rentables que s'il y a une mise en valeur avec des cultures de haute valeur et s'il ne s'agit pas seulement d'agriculture de subsistance.

Il s'avère indispensable de créer dans les programmes une relation effective et synergique entre les concepts de développement économique rural et ceux de la GRN des secteurs productifs en milieu rural. Les « développeurs économiques » doivent intégrer la durabilité de l'exploitation des ressources et les « gérants des RN » doivent mieux assimiler que cette gestion est synonyme d'exploitation économique durable avec toutes ses conséquences.

Faut-il maintenir les projets spécifiques GRN ? Tant que la gestion durable des RN n'est pas encore intégrée dans les concepts et la réalité des projets de développement économique, il est nécessaire de concevoir des projets et programmes spécifiques à la GRN. Mais afin d'éviter ou au moins de réduire les compréhensions erronées, les programmes doivent préciser de quelles ressources naturelles il s'agit (noms, composantes, objectifs pertinents) et doivent souligner que la GRN fait partie de la lutte contre la pauvreté. Il faut mettre en exergue que la GRN vise en premier lieu l'amélioration des conditions de vie de la population, et non pas l'environnement. Il ne faut pas accepter trop facilement de se laisser classer dans une catégorie inappropriée ou même dérogatoire comme « les verts ».

Cette approche convient aussi bien à la communalisation qu'au manque de transfert de compétences GRN aux communes. Toutes les communes ont le mandat de veiller au bien-être de la population ou même de promouvoir l'économie locale. En mettant l'accent sur la GRN dans des secteurs spécifiques (ou tous les secteurs productifs ruraux) et en intégrant les revenus de la population dans l'objectif, les programmes peuvent bien aider les communes à remplir leurs fonctions fondamentales.

Il est évident que ceci implique une collaboration intense entre programmes dans les pays où la GRN et la décentralisation sont traitées dans deux programmes distincts. Comme les secteurs prioritaires de la Coopération allemande doivent être complémentaires, les programmes de ces secteurs ont l'obligation de coordonner étroitement leurs travaux. Une intégration des deux aspects semble plus efficace. Si, pour diverses raisons, cette option est impossible, le management des deux programmes est au défi de trouver les instruments adéquats pour « institutionnaliser » et « automatiser » la collaboration. Si la collaboration dépend des chefs qui doivent veiller continuellement à ce que les différents niveaux des programmes collaborent, le risque est réel que la collaboration reste ponctuelle et soit peu satisfaisante.

Une autre tendance de la Coopération allemande est de se concentrer de plus en plus sur le niveau national. Sans vouloir discuter la valeur de cette tendance, la présente étude livre des éléments déterminants justifiant que des programmes (ou composantes) spécifiques GRN doivent continuer à travailler au niveau local. Les actions GRN ne sont inscrites dans les PDC que quand un projet présent sur place propose une offre qui peut résoudre le problème identifié. Le nombre de projets communaux de GRN inscrits dépend de l'offre des PTF. Les programmes doivent renforcer leurs capacités. Ils doivent être capables d'intervenir et de proposer des solutions pratiques (mesures mécaniques, biologiques, conventions locales, etc.) aux problèmes de GRN rencontrés aux deux niveaux : à la fois à la base et au niveau national.

Leur assistance doit être planifiée sur le long terme puisque les interventions en GRN sont complexes. Un accompagnement léger est essentiel pour la durabilité des impacts du programme sur le terrain.

En conclusion, la GRN a un caractère transversal et doit être intégrée dans les différentes stratégies et actions sectorielles. En même temps, chaque programme ou composante de production ou de développement économique (local) en milieu rural est automatiquement une stratégie / action de GRN et ceci mérite d'être clairement mentionné. Il est important que des actions spécifiques de GRN continuent à faire partie intrinsèque – et nommément – des programmes, même dans une situation où on semble préférer une aide budgétaire et une assistance plus « stratégique ». Sans réalisations sur le terrain, conçues sur le long terme, un appui budgétaire et / ou stratégique ne peut pas être suffisamment adapté aux bénéficiaires ruraux.

7 RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES

7.1 Recommandations concernant une approche de « préparation du terrain » pour la GRN

Une approche basée sur l'analyse des intérêts des acteurs

- Le diagnostic doit mettre davantage en exergue les intérêts des uns et des autres. Sans la description claire des intérêts des acteurs et de ceux qui peuvent faire obstacle aux activités, la solution à inscrire dans le PDC risque d'échouer au plus tard au démarrage du programme. Une analyse formalisée des acteurs et de leurs intérêts et adaptée à la situation communale devrait faire partie d'un appui aux communes (cette analyse est prévue dans « *Capacity Works* »).
- La GRN entre dans les PDC s'il y a un problème politiquement « chaud ». Si l'exploitation abusive des RN ne constitue pas un problème « chaud » pour les hommes politiques locaux mais pose problème à certains groupes sociaux, les programmes devraient y réagir de manière adaptée. En dehors du processus d'élaboration du PDC, les programmes devraient renforcer les interventions médiatiques pour faire connaître le problème. Des échanges, forums, etc. devraient servir à donner la parole aux acteurs qui souffrent de la dégradation des RN. Des analyses techniques devraient présenter de manière frappante les conséquences pour les intérêts locaux qui adviendraient si on ne réagissait pas au problème posé.
- Une sensibilisation qui s'appuie sur un appel à la conscience et sur des considérations morales ne marche pas pour intégrer la GRN dans les PDC. Par contre, une sensibilisation au niveau des écoles pour imprégner la jeunesse de l'idée environnementale peut avoir un effet à long terme et faire évoluer positivement la manière dont les RN sont perçues par la population. Mais, il ne faut pas s'attendre à ce que l'effet se fasse sentir d'ici l'échéance des programmes.

Concevoir des stratégies de convaincre les élus

Travailler avec les *early adopters*, mais planifier suffisamment tôt le « *scaling up* », c'est-à-dire un niveau de réalisation important. Le « *scaling up* » inclut l'action d'adresser un message de marketing GRN de façon plus ciblée pour attirer de nouveaux « clients ». Un bon commerçant connaît les besoins de ses clients et sait comment faire la promotion de ses produits pour qu'ils soient adoptés par les clients. Dans les cas où les enjeux des actions de GRN sont connus (p. ex. les espaces partagés au Mali, qui se dégradent partout), le programme doit être actif en citant clairement ces exemples concrets dans les mesures de

marketing. La réussite d'une action GRN dans une commune ouvre la porte à une multitude d'autres actions, comme le montre l'exemple du Mali (commune de Bellen).

Renforcer les échanges entre les élus

Le « *scaling up* » passe aussi par les échanges entre les élus, des leaders locaux et les STD concernés. Ces échanges sont un des moyens les plus efficaces dans une stratégie de marketing. Après les échanges, les programmes doivent utiliser toutes les méthodes de communication disponibles pour maintenir le contact entre tous les acteurs, poursuivre les discussions et aboutir à des conclusions (*follow-up* !).

- Ces échanges sont aussi le moyen idéal pour exposer les réflexions qui sous-tendent une stratégie de développement économique et surtout pour présenter des exemples de réussite. L'exemple des groupements de femmes au Sénégal, lié à la mise en défense des parcs à baobabs, est un exemple formidable qui illustre ce qui devrait être recherché dans les autres programmes.

Formations sur le leadership

Le « *leadership* » est probablement le facteur le plus important pour la réussite des actions, et pas seulement en GRN. Les formations sur le *leadership* ne devraient pas être dispensées comme des sensibilisations. Elles devraient être conçues comme des formations de spécialistes avec un but clair et dans un contexte où les leçons pourraient être appliquées immédiatement dans la réalité. Un objectif est que le maire comprenne et exerce son rôle de premier facilitateur du développement de la commune.

Ces formations devraient porter aussi sur le rôle des élus et surtout du maire comme facilitateurs du développement. Elles pourraient donc inclure des éléments sur la façon de créer des relations de travail efficaces, etc.

Ce type de formation doit être mieux ciblé que les échanges et doit toucher en priorité les élus méritants, c.-à-d. ceux qui s'engagent réellement.

Une réflexion au sein de chaque programme devrait être menée pour harmoniser les messages et les rôles. Les communications de marketing d'une part et les discussions sur les formations et les critères de choix des participants d'autre part doivent être confiées à des agents ou prestataires différents. Les discussions menées pour savoir si un maire doit participer ou pas à une formation peuvent remettre en cause les efforts de marketing. Elles doivent donc être menées séparément.

7.2 Recommandations pour une intégration de la GRN dans développement économique comme axe stratégique

- Le développement économique est l'un des intérêts les plus importants des hommes politiques locaux. La GRN, en tant qu'activité économique, fait justement partie de cet enjeu. Des recommandations pour la promotion de l'économie communale en milieu rural dépassent le cadre de cette étude. Néanmoins, l'étude fait ressortir quelques idées importantes.
- La première étape est de se représenter de manière réaliste le développement économique et quels secteurs doivent être touchés. Ceci ne fait pas nécessairement partie de l'élaboration du PDC. L'exemple du Niger montre comment un tel processus peut être initié (pôles dynamiques, identification des filières porteuses). Des efforts similaires sont en train d'être faits au Mali et au Sénégal. Les actions devraient être inscrites dans les plans d'actions annuels des communes.

- Dans certains cas, il existe des potentialités sous-exploitées qui peuvent donner aux programmes une porte d'entrée pour connecter la GRN à des activités génératrices de revenus (comme au Mali avec la pisciculture dans les mares).
- Pour la planification détaillée du développement économique, d'autres instruments sont plus importants que le PDC. Les grandes lignes sont à définir dans le PDC, mais le détail de l'exécution pourrait figurer dans un plan annuel distinct, comme sous-partie du plan d'action annuel ou d'un plan de projet séparé. C'est dans ce cadre que les différents instruments pourraient être utilisés pour définir des pôles dynamiques, identifier des noyaux d'excellence, etc.
- Une identification des noyaux d'excellence et des individus qui font de bonnes affaires devrait faire partie de l'analyse. Elle aiderait à mettre en lumière des objectifs possibles à atteindre. Le plus souvent, les programmes n'ont pas l'esprit d'entrepreneuriat. Seuls les vrais entrepreneurs sont en mesure de reconnaître les opportunités. Le rôle du programme est d'analyser avec ces entrepreneurs si les opportunités ont un potentiel d'élargissement.
- Chaque filière ou chaîne de valeur ajoutée doit faire l'objet d'une analyse des RN et des conditions contribuant à la durabilité de leur exploitation.
- Chaque filière porteuse doit faire l'objet d'une analyse stratégique d'élargissement en ce qui concerne l'espace nécessaire pour une expansion éventuelle. Pour préparer une éventuelle expansion, des mécanismes pour assurer l'accès aux ressources doivent être identifiés (p. ex. les CoFo au Niger).

7.3 Recommandations concernant la méthodologie et les outils d'élaboration des PDC

Les outils qui méritent d'être pris en compte par les autres programmes

La majorité des outils sont connus et partagés par tous les programmes. Les outils suivants méritent d'être étudiés par chaque programme pour une éventuelle adaptation au contexte respectif :

- Le système des commissions foncières au Niger ;
- la partie du SDAC au Bénin qui contient la définition des zones spécialisées (vocation des terres) et les règles d'intervention (registre des conventions locales et des règles généralisées) ;
- la méthodologie du plan foncier rural au Bénin ;
- l'outil d'analyse systémique des ressources naturelles dans le guide PDC du Bénin ;
- la manière dont une convention locale a été utilisée au Sénégal pour promouvoir une filière de produits du baobab ;
- l'élaboration d'une vision du développement liée à la discussion des résultats de l'analyse SEPO au Niger et à Madagascar.

Contenu souhaitable d'un diagnostic pour prendre en considération les RN

Pour une prise en considération stratégique de la GRN, les programmes devraient assister les communes à faire :

- une simple représentation cartographique des ressources sous-exploitées ;

- une estimation très globale mais réaliste de la potentialité de ces espaces ;
- une estimation globale mais chiffrée sur les conséquences de la dégradation continue des ressources naturelles et des espaces partagés (effets sur les revenus des femmes, sur la production agricole et les revenus des ménages, sur l'exode, etc.). Cette estimation doit être plausible et il ne faut y renoncer sous prétexte que la qualité des données ne le permet pas. Mieux vaut « avoir globalement raison que précisément tort ».

Gestion de qualité des prestations de services

Les prestataires sont les intermédiaires privilégiés de tous les programmes. La question est de savoir comment les gérer. Les expériences montrent clairement que le contrôle de proximité des prestataires est la meilleure méthode pour obtenir de bonnes prestations. Il y a des cas où le même prestataire fournit de bons résultats sous un régime de contrôle et des résultats médiocres en l'absence d'un tel régime. Les prestataires ne font pas partie du groupe cible. Ils sont des intermédiaires qui sont bien payés et on est en droit de leur demander un travail de qualité.

7.4 Recommandations pour une meilleure prise en compte des conditions cadre dans la stratégie des programmes

Approfondissement des connaissances et de la compréhension du fonctionnement de l'administration et des textes administratifs et juridiques

- Les programmes sont encore en phase d'apprentissage par rapport à l'approche communale de la GRN. Dans certains pays, les aspects juridiques ne sont pas toujours très clairs. De plus, la lecture de textes juridiques n'est pas vraiment motivante pour tout le monde. Néanmoins, il faut éviter que les élus connaissent mieux que les agents du programme la législation sur la GRN et les communes.
- Parfois des communes affirment que certains droits des communes existent, alors qu'ils sont discutables. Le programme doit comprendre les enjeux qui se cachent derrière ces affirmations.
- Il faut faire la distinction entre les situations où les textes sont clairs et celles où des interprétations libres sont faites. Il faut alors prendre conscience qu'une interprétation acceptée par tous à un moment donné peut être remise plus tard en question.
- Il faut éviter la situation où tout le monde affirme que quelque chose est vrai mais personne ne l'a vérifié dans les textes.

Clarification de la situation en ce qui concerne le domaine de la commune

- Une connaissance approfondie de cette problématique permettra au programme de mieux appuyer les communes, de trouver des perspectives plus réalistes et de mieux participer au niveau national aux débats (ou d'initier ces débats) sur l'évolution de la politique et des textes.
- Au niveau des communes, la création du domaine communal (ou son équivalent au Sénégal) ouvrirait la porte à de nouvelles réflexions stratégiques sur la GRN. Les programmes vont-ils conseiller de lotir et de vendre le terrain ou de l'utiliser comme réserve stratégique ou de créer un aménagement phare, etc. ?
- Participer aux discussions sur les schémas d'aménagement du territoire

- Au niveau national, dans la majorité des pays une discussion est en cours sur l'aménagement du territoire. Dans la plupart des cas, on ne demandera pas aux communes de produire un schéma. Néanmoins, les programmes peuvent utiliser leurs expériences avec les communes pour montrer l'intérêt de la dimension communale dans le système des plans d'aménagement. Les programmes devraient veiller à ce que les schémas ne deviennent pas des exercices intellectuels sans signification pratique sur le terrain.
- Les communes ne doivent pas voir les schémas du niveau supérieur comme une restriction mais comme une opportunité leur permettant de s'intégrer dans des efforts plus larges et d'accéder ainsi à des ressources supplémentaires.
- Les stratégies de développement économique des communes qui se basent sur les RN peuvent souvent être mieux suivies par des unités plus larges (groupement de communes, région, province, etc.). Les schémas peuvent soutenir et encourager ces efforts de coopération intercommunale.

Recueil de textes sur la GRN concernant les communes

- Le programme du Mali a élaboré un recueil exploitant tous les textes sur l'environnement, les forêts, la pêche, etc. On y donne des interprétations dans un langage non juridique. Un tel document peut non seulement aider les élus mais aussi les agents des programmes.

7.5 Recommandations concernant le positionnement de la GRN dans le développement rural

Faire connaître le concept de GRN comme stratégie du développement économique communal

- En utilisant ce concept, les programmes s'aventurent dans une sorte de « *no man's land* » où aucun ministère n'a d'unités opérationnelles sur le terrain et où la responsabilité au niveau national n'est pas toujours claire. Le ministère chargé des forêts, en général l'un des partenaires privilégiés des programmes, est souvent limité dans sa vision professionnelle des choses. Le secteur privé pèse de plus en plus dans les considérations des programmes, comme on peut déjà le constater au Bénin et au Niger.

Adapter le langage

- Les noms des programmes, la dénomination des composantes et des objectifs doivent refléter que la GRN est un facteur stratégique du développement, et non pas un souci « des verts ». D'autre part, il est dangereux d'omettre le terme « GRN », car cela donne un signal clair et risque de faire négliger la GRN. La GRN se fait toujours dans un contexte sectoriel ou multisectoriel (GRN dans le secteur agricole, etc.)

Maintenir les programmes / composantes spécifiques avec suffisamment de moyens pour les actions de terrain

- Sans l'expérience du terrain, les programmes ne peuvent pas remplir la fonction qui donne à la Coopération allemande une marque d'excellence reconnue par les autres acteurs. Souvent, les autres PTF s'en remettent aux expériences du terrain de la GTZ parce qu'ils ne disposent pas eux-mêmes de tels instruments ou informations.

Mieux intégrer les efforts dans des programmes de décentralisation

- Dans les pays où l'appui aux communes et la GRN sont dans un même programme ce problème ne se pose pas avec la même urgence. Mais dans les pays où des programmes distincts sont chargés respectivement de la GRN et de la décentralisation, la collaboration entre programmes est d'une importance cruciale. L'idée de relier plus distinctement la GRN au développement économique en tant que facteur stratégique devrait déjà rendre plus intéressante la collaboration ou encore mieux, une intégration des efforts dans une stratégie unique.
- Dans la réalité des programmes, une multitude de pressions et de sujets intéressants risquent de détourner les responsables de l'objectif d'une collaboration. Au niveau de la GTZ, les responsables du portefeuille dans un pays donné devraient y faire attention.

Les programmes travaillent au niveau des communes dans le contexte d'un « marché d'intérêts »

- Il n'est pas question « d'assurer » la prise en compte de la GRN dans les activités et la planification communale. Les décisions sur ces actions sont prises et la planification est faite dans une situation de marché. Les intérêts et les opportunités doivent intéresser et convaincre les décideurs pour être acceptés ; ils entrent en concurrence. Les programmes doivent s'adapter à cette réalité et faire un meilleur marketing de leurs thèmes. Sinon, la GRN sera « avalée par la concurrence ».

ANNEXE : TEXTES SUR LES COMPÉTENCES DES COMMUNES (EXTRAITS)

ANNEXE 1 : BÉNIN

Outil sur l'analyse systémique des ressources naturelles, Programme Décentralisation et Développement communal (PDDC), Bénin

Outil n° 21 :

Comment prendre en compte les questions environnementales et la gestion des ressources naturelles dans le processus de planification communale ?

a) Intérêt de la prise en compte

La prise en compte de l'environnement dans le PDC est d'inciter chaque habitant de la commune à s'approprier son cadre de vie. Ainsi, le PDC doit permettre une gestion économe et harmonieuse du territoire communal dans son environnement naturel et bâti. Le PDC doit intégrer des préoccupations de valorisation et de préservation des ressources naturelles ainsi que des mesures de lutte contre les pollutions de l'environnement. Mais, les questions de gestion de l'environnement et des ressources naturelles dépassent le plus souvent les limites de la commune. Tout comme un vent pollué qui traverse plusieurs localités et provoque des dégâts partout, il existe des ressources partagées par plusieurs communes et leur gestion durable ou le maintien de leur qualité demandent une coopération entre les collectivités territoriales concernées. Les cours d'eau, les massifs forestiers, les aires de pâturage, les collines... sont autant de ressources partagées nécessitant en amont et en aval de leur situation géographique des actions concertées d'aménagement.

Au cours du processus de planification, cette dimension intercommunale doit être abordée pour générer si possible une charte de coopération intercommunale intégrant la gestion environnementale.

b) Mode opératoire pour la prise en compte

D'après la matrice ci-dessous, l'environnement écologique communal peut s'analyser à travers six (6) ressources à savoir : ressource hydraulique, ressource minière, ressource en terre, ressource halieutique (espèces animales aquatiques), ressource forestière, ressource faunique terrestre.

Douze (12) paramètres ont été définis pour analyser chaque ressource à travers les questions figurant devant chaque paramètre.

Comment se servir de la matrice de diagnostic-proposition environnemental communal ?

Phase de diagnostic : Les paramètres 1 à 5 regroupent les questions à poser sur chaque ressource durant la phase de diagnostic. Ces paramètres complètent l'outil N°5.

Les paramètres 6 à 8 synthétisent les questions relatives à la recherche de solutions. Ils complètent les outils N°11.

Les réponses des paramètres 6 à 8 sont exploitées lors de l'utilisation de l'outil N°6.

Phase de programmation : Il s'agira d'intégrer les éléments des paramètres 6 à 8 dans les axes stratégiques à planifier.

Phase de mise en œuvre : Les paramètres 9 à 11 recherchent les rôles et les responsabilités des acteurs concernés par l'aménagement et la gestion de chaque ressource.

NB :

- Le diagnostic-proposition sur l'environnement peut se faire en groupe thématique spécifique ou intégrer aux autres secteurs de vie (secteurs sociaux, secteurs productifs, autres secteurs).

- Le nombre de ressources exposé ici n'est qu'indicatif. D'autres ressources peuvent être identifiées pour compléter la matrice.

Tableau : Matrice de diagnostic-proposition environnemental communal

Paramètres d'information sur la ressource	Ressource hydraulique	Ressource minières	Ressource en terre	Ressource forestière	Ressource halieutique	Ressource faunique terrestre
1 Acteurs	Qui sont ceux et celles qui exercent des droits sur la ressource considérée ?					
2 Usages	Quelles sont les formes d'utilisation de la ressource selon chaque catégorie d'acteurs ?					
3 Potentialité	Quelle est la richesse de la ressource ? (qualité et quantité des éléments constitutifs)					
4 Problèmes	Quels sont les dégâts et les conflits provoqués par l'exploitation de la ressource aux niveaux communal puis intercommunal?					
5 Menaces	<p>Quels sont les facteurs humains qui fragilisent la ressource ? (surexploitation, pollutions, incendies)</p> <p>Quels sont les risques majeurs auxquels la ressource est exposée ? (inondations, glissements de terrain, pression parasitaire, épidémies...)</p>					
6 Mesures d'urgence	Quelles sont les dispositions à prendre pour éviter la propagation des problèmes et des menaces sur la ressource?					
7 Mesures incitatives	Quelles sont les dispositions à envisager pour encourager l'observance des règles de gestion durable de la ressource ? (prix d'excellence, baisse d'impôt, voirie, valorisation des déchets, itinéraires techniques de production, débouchés pour les produits écologiques, responsabilisation des riverains de la ressource ...)					
8 Education environnementale	Quels sont les thèmes de message de sensibilisation et de formation pour faire prendre conscience aux acteurs et par quels canaux de communication ?					
9 Participation de la commune	Quels sont les engagements que la commune peut prendre pour assurer une gestion durable de la ressource ?					
10 Participation de l'Etat	Quels sont les moyens que la commune peut demander à l'Etat pour assurer une gestion durable de la ressource ?					
11 Participation de la population	<p>Sous quelles formes mobiliser la population pour la rendre plus responsable dans l'aménagement et la gestion de la ressource ?</p> <p>Quels sont les droits et les obligations des populations à considérer dans la gestion de la ressource ?</p>					
12 Participation des communes voisines	<p>Quelles sont les mesures d'intérêt intercommunal à envisager ?</p> <p>Quels sont les moyens à attendre de chaque commune coopérante ?</p>					

ANNEXE 2 : MADAGASCAR

Textes sur les compétences des communes

Loi No. 1994-007 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées : Art. 14 En matière de développement économique et social, les compétences de la commune tiennent essentiellement des principes de proximité et d'appartenance.

Art. 15 Les domaines de compétence de la commune ont trait notamment à :

- l'identification des principaux besoins et problèmes sociaux rencontrés au niveau de la Commune ;
- la mise en œuvre d'opérations qui sont liées à ces besoins et problèmes ;
- la définition et la réalisation des programmes d'habitat et des équipements publics à caractère urbain;
- toutes opérations ayant trait à l'état civil, à la conscription militaire, au recensement de la population ;
- la réalisation d'actions d'aide sociales ;
- les opérations de voirie, d'assainissement, d'hygiène, et d'enlèvement des ordures ménagères ;
- la réalisation et la gestion des places et marchés publics et des aires de stationnement de véhicules, et de tout autre équipement générateur de revenu comme les abattoirs, les espaces verts ;
- la prévention et la lutte contre les feux de brousse ;
- la gestion de son patrimoine propre ;
- la construction et la gestion des équipements et infrastructures socio - sportifs ;
- la mise en œuvre, à son échelon, d'actions et mesures appropriées contre les calamités naturelles
- la gestion du personnel relevant de son ressort, recruté directement par la Collectivité territoriale décentralisée, transféré ou mis à sa disposition par l'Etat.

ANNEXE 3 : MALI

La compétence territoriale de la Collectivité Territoriale prévue par la loi

Domaine foncier des Collectivités Territoriales

Loi 96 -050 Article 1 : «Le domaine des Collectivités Territoriales comprend un domaine public et un domaine privé. Le domaine des Collectivités se compose des biens meubles et immeubles acquis à titre onéreux ou gratuit par les dites Collectivités Territoriales ou attribuées à celles-ci par la loi.»

Domaine public immobilier des collectivités territoriales

Loi 96 -050 Article 6 : «Le domaine public immobilier des Collectivités Territoriales se compose d'un domaine public naturel et d'un domaine public artificiel.»

Article 7 : «Le domaine public naturel des Collectivités Territoriales comprend toutes les dépendances du domaine public naturel de l'Etat telles que définies par la législation en vigueur, situées sur le territoire desdites Collectivités Territoriales et dont l'Etat a transféré la conservation et la gestion à celles-ci. Il s'agit notamment :

- des cours d'eau
- des mares, lacs et étangs
- des nappes d'eau souterraines
- des périmètres de protection
- des sites naturels déclarés domaine public par la loi.»

Loi 96 -050 Article 5 : «Un bien présente le caractère d'intérêt communal lorsque son utilisation intéresse une seule Collectivité Territoriale à moins qu'il n'en soit disposé autrement par la loi.»

Loi 95 -034 Article 14 : «Le conseil communal règle par délibérations les affaires de la Collectivité Territoriale, notamment celles relatives au programme de développement économique, social et culturel. Ainsi, il délibère entre autres sur :

- La protection de l'environnement
- L'hydraulique rurale ou urbaine
- L'organisation des activités rurales et des productions agro-sylvo-pastorales

Droit de regard les Collectivités Territoriales ont-elles sur ces ressources forestières

Loi 96 -050 Article 24 : «Les Collectivités Territoriales sont compétentes pour délibérer dans les affaires relatives aux demandes d'occupation ou d'exploitation du domaine forestier conformément aux lois et règlements.»

Décret 00 -022 Article 11 : «À l'initiative du délégué du Gouvernement ou à la demande de la Collectivité Territoriale, il peut être procédé au déclassement des aires du domaine forestier de l'État citées à l'article 2 du présent décret dans les circonstances suivantes :

- Erreurs techniques commises pendant la procédure de classement
- Recasement des populations déplacées par suites de grands travaux
- Changement de statut de l'aire classée
- Besoin de la défense nationale
- Raisons de salubrité publique.»

Loi 95 -004 Article 28 : « L'État, les Collectivités Territoriales décentralisées et les particuliers, sont astreints à prendre des mesures de protection des ressources forestières chacun dans son domaine.»

Article 52 : «Chaque Collectivité Territoriale décentralisée est tenue d'édicter des mesures de protection et de conservation appropriée à son domaine forestier.»

Domaine halieutique et piscicole des Collectivités Territoriales

Loi 96- 050 Article 7 : «Le domaine public naturel des Collectivités Territoriales comprend toutes les dépendances du domaine public de l'État telles que définies par la législation en vigueur, situées sur le territoire desdites Collectivités Territoriales et dont l'État a transféré la conservation et la gestion à celles-ci. Il s'agit notamment :

- des cours d'eau
- des mares, lacs et étangs
- des nappes souterraines»

Loi 95 -032 Article 14 : «Le domaine piscicole des Collectivités Territoriales décentralisées comprend les aménagements hydrauliques et piscicoles qu'elles réalisent sur leur territoire ainsi que les eaux publiques qui leur sont concédées par l'État.»

Domaine pastoral des Collectivités Territoriales

Loi 96 -050 Article 26 : «Le domaine pastoral des Collectivités Territoriales comprend :

- Les zones de pâturage
- Les jachères de plus de 10 ans

- Les parcours pastoraux
- Les points d'eau»

Loi 96 -050 Article 27 : Les espaces pastoraux relevant du domaine de l'État et des Collectivités Territoriales sont constitués par :

- Les pâturages herbacés et aériens
- Les bourgoutières communautaires
- Les terres salées
- Les points d'eau
- Les gîtes d'étapes»

Loi 96 -050 Article 54 : «Sauf disposition législative contraire, la gestion des ressources pastorales relève de la compétence des Collectivités Territoriales sur le territoire desquelles elles se trouvent. Cette prérogative n'emporte pas la propriété de plein droit des ressources gérées.»

Domaine hydraulique des Collectivités Territoriales

Loi 02 -006 Article 7 : «La définition et la nomenclature des eaux dépendant du domaine public hydraulique de l'État et du domaine public hydraulique des Collectivités Territoriales obéissent aux dispositions du code domanial et foncier réglementant le domaine public de l'État et le domaine public des Collectivités Territoriales.»

Loi 02 -006 Article 10 : «L'État, pour des motifs d'intérêt général ou d'utilité publique, peut transférer ou reprendre une partie de son domaine public hydraulique naturel ou artificiel à une Collectivité Territoriale. Le transfert ou la reprise s'effectue par décret pris en Conseil des ministres à la requête de ladite Collectivité ou à la demande de l'État1.»

ANNEXE 4 : SÉNÉGAL

Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales

Titre IV : De la communauté rurale

Chapitre 2 : Compétences de la communauté rurale

Article 194. Le conseil rural règle par ses délibérations les affaires de la communauté rurale.

Article 195. Le conseil rural délibère en toute matière pour laquelle compétence lui est donnée par la loi et notamment sur :

- les modalités d'exercice de tout droit d'usage pouvant s'exercer à l'intérieur du territoire de la communauté rurale, sous réserve des exceptions prévues par la loi
- le plan général d'occupation des sols, les projets d'aménagement, de lotissement, d'équipement des périmètres affectés à l'habitation, ainsi que l'autorisation d'installation d'habitations ou de campements;
- l'affectation et la désaffectation des terres du domaine national
- la création, la modification ou la suppression des foires et marchés
- l'acceptation ou le refus des dons et legs
- le budget de la communauté rurale, les crédits supplémentaires ainsi que toutes modifications du budget

- les projets locaux et la participation de la communauté rurale à leur financement;
 - les projets d'investissement humain
 - les acquisitions immobilières et mobilières, les projets, plans, devis et contrats de constructions neuves, de reconstructions, de grosses réparations ou de tous autres investissements
 - le classement, le reclassement, l'ouverture, le redressement, l'alignement, le prolongement, l'élargissement ou la suppression des voies et places publiques ainsi que l'établissement, l'amélioration, l'entretien des pistes et chemins non classés
 - la création, la désaffectation ou l'agrandissement des cimetières
 - la protection de la faune et de la flore et la lutte contre les déprédateurs et braconniers;
 - la lutte contre les incendies et la pratique des feux de culture
 - la nature et les modalités d'exécution des clôtures et des défenses limitant les fonds et protégeant les récoltes pendantes individuelles ou collectives
 - les servitudes de passage et la vaine pâture
 - le régime et les modalités d'accès et d'utilisation des points d'eau de toute nature
 - la création, la délimitation et la matérialisation de chemins de bétail à l'intérieur de la communauté rurale, à l'exception des voies à grande circulation qui relèvent de la compétence du représentant de l'Etat
 - l'organisation de l'exploitation de tous les produits végétaux de cueillette et des coupes de bois
- Les délibérations prises par le conseil rural sont exécutoires dans les conditions prévues au Titre VI du présent code.

Article 198. Le Conseil rural élabore le plan local de développement et donne son avis sur tous les projets de développement concernant tout ou partie de la communauté rurale.

Article 199. Le conseil rural donne son avis sur:

- les allocations, secours et subventions de toutes natures lorsqu'ils intéressent un membre ou un organisme de la communauté, ou l'ensemble de la communauté rurale;
- l'organisation du service de l'état-civil dans la communauté rurale;
- l'organisation des audiences foraines;
- le régime des jachères collectives et leurs modalités de détail, de défrichement et d'incinération.

Article 200. Le conseil rural émet des vœux sur toutes mesures réglementaires qu'il juge utile de voir son président mettre en oeuvre et qui sont nécessaires pour l'exploitation des ressources naturelles et la protection des biens.

Décret 96-1133

Article 3 : Le président du conseil régional pour la région, le maire pour la commune, et le président du conseil rural pour la communauté rurale, coordonnent l'ensemble des actions de développement initiées par leur collectivité locale et veillent à leur évaluation périodique.

Extrait de la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, modifiée

Art. 30. La communauté rurale reçoit les compétences suivantes :

- la gestion des forêts sises en zones de terroir sur la base d'un plan d'aménagement approuvé par l'autorité compétente de l'Etat
- la délivrance d'autorisation préalable de toute coupe à l'intérieur du périmètre de la communauté rurale

- la quote-part d'amendes prévues par le Code forestier
- la constitution et le fonctionnement des comités de vigilance, en vue de lutter contre les feux de brousse
- l'avis sur la délivrance par le conseil régional d'autorisation de défrichement
- l'avis sur la délivrance par le président du conseil régional d'autorisation d'amodiation des zones de chasse
- la gestion de sites naturels d'intérêt local
- la création de bois et d'aires protégées
- la création et l'entretien des mares artificielles et de retenues collinaires à des fins agricoles et autres
- la gestion des déchets
- la lutte contre l'insalubrité
- l'élaboration et la mise en oeuvre du plan local d'action pour l'environnement

Décret n° 96-1134 du 27 décembre 1996 portant application de la loi portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles

Chapitre 3 : De la gestion des ressources naturelles Gestion des forêts

Art. 43. La communauté rurale a compétence pour la constitution et le fonctionnement des comités de vigilance dans le cadre de la lutte contre les feux de brousse. Elle peut bénéficier du concours de l'Etat, de la région, de la commune ou de tout autre partenaire pour la constitution, la formation, le fonctionnement et l'équipement des comités de vigilance. Les comités de vigilance participent à l'entretien des pare-feu et de tout autre ouvrage réalisé par la région, l'Etat ou tout autre partenaire, pour la lutte contre les feux de brousse.

Art. 44. La communauté rurale peut, dans les mêmes conditions que la région, créer des aires protégées dans les zones et sites naturels présentant un intérêt socio-écologique rural.

Art. 45. La communauté rurale a compétence pour la gestion des forêts situées en zones de terroirs. La communauté rurale peut demander aux services techniques compétents de l'Etat, d'élaborer pour elle, un plan local d'aménagement.

Art. 46. Le Président du Conseil Rural a pour compétence de délivrer les autorisations préalables à toute coupe d'arbres dans le périmètre de la communauté rurale en dehors du domaine forestier de l'Etat. Le Président du Conseil Rural siège à la commission régionale de répartition des quotas. Il indique, sur la base des quotas affectés par la région, les chantiers d'exploitation dans les forêts de son ressort ouvertes à cette activité selon les possibilités des formations. Les ventes de coupe sont effectuées dans les conditions définies par l'article R49 du Code forestier. Les redevances sont perçues par les services extérieurs de l'Etat et réparties selon les dispositions prévues par le Code forestier. L'ouverture des chantiers d'exploitation et la définition des assiettes de coupe se font dans le respect des plans de gestion. Cette opération se fait sous contrôle des services extérieurs compétents et compte tenu des plans de gestion des terroirs villageois et du plan général d'occupation des sols. La dérogation susceptible d'être accordée pour l'abattage, l'arrachage, l'ébranchage des espèces partiellement ou intégralement protégées, n'est pas de la compétence de la communauté rurale. (cf. infra, après l'article 50 du présent décret, le décret n°96-572 du 9 juillet 1996 fixant les taxes et redevances en matière d'exploitation forestière).

Art. 47. L'avis du Conseil rural est requis avant la délivrance de toute autorisation de défrichement par le Conseil régional. Avant d'émettre son avis, le Conseil rural peut, pour son information et sur sa demande, consulter le rapport de la commission régionale de conservation des sols afin de vérifier l'affectation et les limites des parcelles de terre dont le défrichement est demandé. La désaffectation des terres peut être prononcée dans les conditions définies par la réglementation en vigueur. Toutefois, des mesures spéciales peuvent être prises par arrêté du Ministre chargé des ressources naturelles et de l'environnement, pour la transformation et la valorisation des produits issus de défrichement.

Art. 48. Le Conseil rural a compétence pour la création d'aires protégées, à l'intérieur des limites de son ressort. Il définit les conditions de leur réalisation dans son plan local d'action pour l'environnement. Le Conseil rural assiste les villages dans la mise en oeuvre des plans d'aménagement et de la gestion de leurs terroirs.

Art. 49. Le Conseil rural a compétence pour donner son avis préalable à toute décision d'amodiation des droits de chasse dans une zone située sur son territoire.

Art. 50. La communauté rurale a compétence pour créer et gérer des réserves protégées, conformément à la réglementation en vigueur.

ANNEXE 5 : NIGER

Article 98 L02 12 - Cadre juridique du secteur forestier

Le cadre juridique de gestion des ressources forestières est constitué de plusieurs textes de lois, décrets et arrêtés notamment :

- L'ordonnance N°93-015 du 2 mars fixant les principes d'orientation du Code Rural qui organise la mise en valeur des ressources naturelles ;
- La loi n° 98-56 du 29 décembre 1998 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement ;
- La loi n° 2004-040 du 8 juin 2004 portant régime forestier au Niger ;
- L'Ordonnance 92-037 du 21 août 1992 (reversée dans la loi 2004), portant organisation de la commercialisation et du transport de bois dans les grandes agglomérations, et la fiscalité qui lui est applicable et ses différents d'application.

Les deux premiers textes de loi sont d'ordre transversal alors que la Loi 2004-040 du 8 juin 2004 et l'ordonnance 92-037 du 21 août 1992 règlementent de manière spécifique la gestion des ressources forestières.

La Loi 2004-040 du 8 juin 2004 portant régime forestier au Niger a institué le domaine forestier de l'Etat, le domaine forestier des collectivités ainsi que les forêts des privés (article 15). L'autre avancée significative permise par cette Loi est la possibilité offerte aux communautés locales de s'organiser pour accéder, par voie de concession rurale, à la gestion des forêts de l'Etat ou des collectivités. Ainsi, en encourageant la propriété privée et la participation des populations locales et des collectivités territoriales décentralisées dans la gestion des ressources forestières, cette Loi crée le cadre de participation **des ressources forestières** à la réduction de la pauvreté.

L'Ordonnance 92-037 du 21 août 1992, portant organisation de la commercialisation et du transport de bois dans les grandes agglomérations, et la fiscalité qui lui est applicable a institué la gestion communautaire des forêts au moyen des marchés ruraux des bois énergie. Cette ordonnance a par ailleurs permis la réforme de la fiscalité forestière en instituant des taxes sur le transport du bois en direction des centres urbains, taxes perçues par les structures locales de gestion des marchés ruraux. Une clé de répartition de cette taxe, suivant le type d'exploitation, et en prenant en compte l'état, les collectivités et les

populations est définie, ce qui permet de créer des conditions de transfert des ressources financières vers les zones rurales d'exploitation.

Commissions foncières communales

Extrait du tableau synoptique des compétences dévolus aux acteurs communaux

Acteurs/Organes	Tâches clés légales dévolues	Observations / Modules de formation existants
<p>COFO COM (A 098 /MDA/ CNRC/ SP du 25.11.2005, chapitre 2, ART 02-14)</p>	<p>Compétences Générales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La COFOCOM a compétence sur l'ensemble des ressources naturelles renouvelables (foncière, végétale, animale, et hydraulique) de la commune. • Information sensibilisation des populations de la commune par la vulgarisation des textes du Code Rural. <p>Compétences pur la sécurisation foncière:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La conduite du processus de sécurisation (identification, délimitation, matérialisation et inscription au dossier rural) des ressources partagées (couloir de passage, aire de pâturage, aires de repos des animaux, forêts, points d'eau, etc.) et du contrôle de leur mise en valeur. • La tenue du dossier rural de la commune en rapport avec la COFODEP • La délivrance de l'attestation de droits d'usage prioritaires sur les terroirs d'attaches des pasteurs en rapport avec la COFODEP • La délivrance des contrats de concessions rurales sur les terres du domaine public et privé • La conduite du processus de délivrance des titres fonciers en rapport avec la COFODEP <p>Compétences pour le contrôle de la mise en valeur</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le contrôle de la mise en valeur des ressources naturelles rurales de la commune <p>Compétences Spécifiques</p> <ul style="list-style-type: none"> • La mise en place et l'encadrement des COFOB • La contribution au processus d'élaboration du SAF de la région 	<ul style="list-style-type: none"> • Ces modules existent au niveau des COFO dep, qui sont les seules habilités à aller dispenser • COFOCOM ; présidée par le maire assisté d'un secrétaire permanent. • Composition moyenne : 4 Elus, 5 Services techniques, 1 Chefs Canton / Groupement et 7 Utilisateurs