

iiied

International
Institute for
Environment and
Development

Programme Zones Arides

**La gestion
décentralisée des
ressources
naturelles au Sahel:
bilan et analyse**

**La gestion décentralisée des
ressources naturelles au Sahel :
bilan et analyse**

Mike Winter

Mike Winter est un consultant indépendant, spécialiste des questions concernant la gestion des ressources naturelles, les régimes fonciers, le pastoralisme et le développement de capacités institutionnelles au Sahel. Socio-anthropologue de formation, Mike est le fondateur du programme innovateur de l'ONG Near East Foundation dans la région Nord du Mali, qui s'intéresse en particulier à l'éducation civique des populations rurales, la gestion décentralisée des ressources naturelles et la résolution des conflits.

Il peut être contacté à l'adresse suivante pour de plus amples informations :
1023 Redcap St, Marple Bay, British Columbia, V9L5X8, Canada. Fax : +1
250 748 99 84 ; e.mail : mikewin@cow-net.com

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
LA GESTION DECENTRALISEE DES RESSOURCES NATURELLES AU SAHEL	1
Conditions préalables au développement de la GDRN	1
Facteurs de réussite	5
Récapitulatif	13
APPUYER LA GESTION DECENTRALISEE DES RESSOURCES NATURELLES	14
Des orientations politiques en faveur de la GDRN	14
Améliorer la gestion décentralisée des ressources naturelles	16
LA DECENTRALISATION AU SAHEL	18
Processus de réforme	18
Obstacles et contraintes	20
CONCLUSIONS	24

INTRODUCTION

Ce document tente d'examiner les facteurs déterminants pour le succès de la gestion décentralisée des ressources naturelles (GDRN), à partir d'une base empirique que fournit une série d'études de cas, menées dans plusieurs pays sahéliens en 1996 et 1997.

Le rapport commence par présenter sous quelles conditions la GDRN peut se développer et les éléments essentiels à sa réussite. Nous étudions ensuite les orientations politiques et les mesures qui peuvent contribuer au développement d'une GDRN efficace, certaines d'entre elles ayant déjà été adoptées par plusieurs pays sahéliens. La dernière partie du rapport décrit les réformes institutionnelles déjà entreprises au Sahel et examine les difficultés liées à la mise en oeuvre des diverses réformes.

Ce document suppose que la gestion décentralisée des ressources naturelles donne, dans la plupart des cas, des meilleurs résultats que la gestion centralisée. La GDRN est donc considérée comme une option souhaitable, bien qu'un certain nombre de conditions soient essentielles au bon fonctionnement de tout système décentralisé.

LA GESTION DECENTRALISEE DES RESSOURCES NATURELLES AU SAHEL

Conditions préalables au développement de la GDRN

Dans la majeure partie des pays sahéliens, les terres agricoles, les forêts et les terres sylvo-pastorales sont placées sous le contrôle des institutions locales ou coutumières pour la gestion au quotidien. Il est donc utile d'identifier dans quelles circonstances la gestion des ressources naturelles n'est pas assurée au niveau local.

Valeur perçue des ressources

Là où les ressources naturelles ne sont pas perçues comme ayant une valeur importante, il est peu semblable que les sahéliens s'investissent dans leur gestion.

Dans l'arrondissement central de Kita, au Mali, où un projet innovateur du BIT/service forestier oeuvre pour valoriser les ressources ligneuses, peu de villages s'impliquent activement dans la gestion forestière. Plusieurs raisons expliquent cette situation : premièrement, c'est une zone dotée de ressources ligneuses abondantes. Deuxièmement, les revenus générés par l'exploitation commerciale du bois de chauffe sont relativement faibles par rapport à ceux liés à la culture de coton. Troisièmement, le marché local pour le bois de chauffe - limité à la population urbaine (20.000 habitants) de Kita - est assez restreint.

Avant le "boom" gommier des années quatre-vingts et quatre-vingt-dix, la gestion des terroirs dans la région de Dourbali, au Tchad, était remarquablement "libérale". La densité de la population y est faible et les villages ont tendance à posséder de vastes terroirs. Les ressources sylvo-pastorales étaient donc abondantes et peu valorisées. Par conséquent, les villages contrôlaient guère l'accès à ces ressources. Cependant, la hausse des cours mondiaux pour la gomme arabique a modifié la manière dont les communautés locales gèrent l'accès à leurs terroirs. Ceux-ci sont devenus clairement délimités et gérés de façon sensiblement plus intensive, en attribuant les gommieries aux familles.

Les populations rurales du Sabel sont donc "rationnelles" dans le sens où elles ne s'investissent dans la GRN que si elles y perçoivent un intérêt direct. Quand les ressources naturelles sont valorisées, les populations rurales s'investissent dans leur gestion.

Située dans le bassin arachidier du Sénégal, la zone de Koulouck fait face aujourd'hui à une baisse de la fertilité des sols, un manque de pâturages et une pénurie de bois de chauffe. Parmi les quelques essences forestières encore présentes sur les terroirs villageois de Koulouck, les "kad" (*l'Acacia albida*) sont de loin les plus valorisés. Ces arbres fixent l'azote, fournissent du fourrage aux animaux et produisent du bois de chauffe. Afin de conserver les peuplements de "kad" sur son terroir, la fédération villageoise locale (l'UGK - l'Union des Groupements de Koulouck) a démarré un programme de protection de l'environnement. Celui-ci interdit la coupe des arbres, et des auxiliaires forestiers, recrutés localement, veillent au respect du règlement.

L'accroissement de la demande urbaine pour le bois de chauffe et la construction de la route bitumée entre Mopti et Gao (achevée en 1985) ont abouti à la valorisation des stocks de bois mort dans la zone du Kelka au centre-nord du Mali. En conséquence, de plus en plus de bûcherons

exploitent les ressources ligneuses de la forêt du Kelka. Les treize villages riverains de la forêt, appuyés par une ONG internationale et le service forestier, ont commencé à contrôler l'accès aux ressources depuis 1990, afin de réguler la coupe de bois et protéger leurs intérêts. De plus, les villages ont aussi créé en 1992 une association supra-villageoise (Waldé Kelka) afin d'harmoniser leurs rapports, les uns vis-à-vis des autres, ainsi que vis-à-vis de l'extérieur.

Les études de cas font ressortir de façon claire que les ruraux sahéliens ne sont pas prêts à regarder se dégrader les ressources naturelles qu'ils considèrent de valeur importante, et entendent profiter eux-mêmes de l'exploitation des ressources naturelles locales.

Autorité et capacité

Toutefois, il est possible que la valeur perçue des ressources naturelles soit importante sans pour autant que les populations locales élaborent des règles pour en contrôler l'accès. Là où les populations n'ont pas l'autorité ou la capacité de contrôler la gestion locale des ressources naturelles, la GDRN n'a que peu de chances d'émerger. Ceci est parfois dû au fait que la population et les institutions locales n'arrivent pas à s'imposer face à certaines autorités extérieures ou certains groupes d'usagers "étrangers".

Afin de satisfaire la demande dakaroise pour le bois de chauffe, les bûcherons et charbonniers sénégalais se sont déplacés progressivement à l'est du pays, sur le conseil du service forestier. Aujourd'hui, la majeure partie de la demande urbaine pour le charbon est satisfaite par la production charbonnière de la région de Tambacounda, et de la forêt de l'arrondissement de Maka Coulibanta en particulier. Bénéficiaires de "quotas" officiels et dotés de permis de coupe, les hommes d'affaires sénégalais envoient leurs mains d'œuvre aux forêts de Maka, où ils s'installent sans demander l'autorisation aux autochtones. Plusieurs communautés locales, soucieuses de la conservation des ressources sylvo-pastorales de leurs terroirs, ont tenté de s'opposer à cette exploitation forestière, sans succès. D'une part, les bûcherons "étrangers" prétendent qu'ils sont juridiquement habilités à exploiter le bois de la forêt ; d'autre part, le service forestier - qui détermine les quotas et qui délivre les permis de coupe - insiste que le système d'exploitation est rationnel et durable.

Pendant les périodes pré-coloniales et coloniales, l'accès aux bourgoutières du lac Fitri au Tchad était contrôlé par le Sultan de Yao. Vers la fin de la saison des pluies, les éleveurs arabes ayant quitté les pâturages secs du Batha, devaient s'adresser au Sultan avant de conduire leurs troupeaux sur

les bourgoutières pour la saison sèche. Ce système permettait au Sultan d'assurer que la récolte locale de mil soit achevée, avant d'autoriser l'entrée des éleveurs, et réduisait ainsi les risques de conflit dus à la divagation des animaux. Depuis les dernières décennies de la période coloniale cependant, le Sultan a perdu l'autorité de contrôler l'accès aux pâturages du lac. Les éleveurs - poussés par le manque de pâturages au Batha - ont tendance à entrer dans la zone plus tôt qu'auparavant, souvent avant la fin de la récolte de mil. Inévitablement, il y a de plus en plus de conflits entre pasteurs et agriculteurs.

Au Sahel, c'est souvent l'Etat qui s'approprie l'autorité de "gérer" les ressources naturelles - surtout en ce qui concerne les ressources forestières. L'Etat peut aussi "éliminer" les possibilités de GDRN en refusant de reconnaître les statuts juridiques des institutions locales.

L'examen d'études de cas au Burkina Faso montre combien les groupements locaux sont devenus dépendants des services techniques de l'Etat (en particulier le Service des Eaux et Forêts) en matière de la GRN. Les groupements d'usagers, tels que les coopératives, ont une faible capacité à gérer les ressources naturelles. A Cassou, par exemple, où les villageois exploitent le bois de chauffe destiné à approvisionner la ville de Ouagadougou, la plupart des fonctions de gestion sont assurées par le personnel du projet forestier en cours, et non par les villageois. A Malou, les groupements de pêcheurs et de vendeuses de poissons, créés à l'instigation du Service des Eaux et Forêts, ne prennent guère d'initiatives pour organiser une entreprise d'exploitation des ressources halieutiques locales. De tels groupements ont adopté une attitude passive et semblent dépendre des "suggestions" des agents forestiers.

En niant la légitimité des institutions locales en matière de GRN, l'Etat crée au mieux une situation de "chacun pour soi", faute d'être capable de réellement gérer les ressources, et au pire une situation où ses représentants peuvent obtenir des "rentes" auprès des usagers.

Droits d'usages multiples

Certaines ressources ne se prêtent pas facilement à une gestion stricte de leur accès, leur disponibilité pouvant varier énormément dans le temps et dans l'espace. De telles ressources ne font en général pas l'objet d'un contrôle local par les communautés mais sont souvent soumises à un régime où les droits d'accès sont réciproques.

Bien que les Peuls Djengelbés de Thiargny (dans la région du Djolof au Sénégal) aient longtemps considéré cette région comme la leur, ils n'empêchent pas aux autres groupes d'éleveurs d'accéder aux pâturages. Ce système a été maintenu alors même que les grands troupeaux de moutons des Peuls nomades *egge-egge* exercent une pression de plus en plus importante sur les pâturages locaux. Dans certains cas, les Djengelbés demandent aux *egge-egge* d'occuper les endroits éloignés de leurs sites de saison sèche, mais ils n'ont jamais voulu appliquer une politique d'exclusion à l'égard des transhumants. Une telle politique, selon les Djengelbés, serait à double tranchant, dans la mesure où cela risquerait d'inciter les autres groupes d'éleveurs à exclure en retour les Djengelbés des pâturages dont ils ont besoin en cas de sécheresse.

L'exploitation des algues bleues dans les mares saisonnières de la région du Lac Tchad a été, depuis très longtemps, une activité économique importante pour les femmes haddads. L'accès aux mares dans un terroir villageois donné n'est jamais limité uniquement aux femmes du village en question - toute femme peut y accéder. Ce droit d'accès réciproque est lié au caractère "imprévisible" des algues : il est impossible de savoir, d'une année à l'autre, si une mare aura suffisamment d'eau ou de sels pour permettre la reproduction des algues. Dans un tel contexte, un système d'accès exclusif rendrait les femmes d'un village dépendantes des mares de leur terroir, limitant ainsi l'exploitation des algues à certaines années seulement.

Ce ne veut pas dire qu'il n'y a pas de règles locales concernant l'exploitation des ressources naturelles, mais que ces règles ne sont pas de nature à exclure l'accès aux "étrangers". On peut conclure de ces observations que les institutions locales assurent en général la gestion des ressources naturelles lorsqu'elles peuvent exercer une autorité sur les usagers, et en contrôlent l'accès lorsque la valeur perçue et les caractéristiques des ressources en question le justifient.

Facteurs de réussite

L'analyse des études de cas permet non seulement de déterminer les conditions sous lesquelles la gestion décentralisée des ressources tend à se développer, mais aussi de cerner certains des facteurs qui contribuent à son succès.

La participation

La GDRN efficace suppose un niveau élevé de participation de la part des usagers des ressources. Quand les usagers estiment que leurs intérêts sont suffisamment bien représentés, et qu'ils peuvent s'exprimer et exercer une influence sur le processus de prise de décisions, les réglementations locales ont plus de chance d'être respectées. La possibilité de participer activement à la gestion des ressources naturelles au niveau local confère un degré élevé de légitimité aux réglementations.

Afin de protéger les "kad" (*Acacia albida*) et d'autres arbres à Koulouck au Sénégal, l'UGK a décidé, dans un premier temps, d'interdire toute coupe sur son territoire. Cette règle a été rigoureusement appliquée par les auxiliaires forestiers pendant la première année du projet environnemental de l'UGK. Suite aux plaintes des femmes, cependant, il est devenu évident que cette interdiction était trop exigeante - la collecte du bois de chauffe était devenue trop pénible pour les femmes. Le comité exécutif de l'UGK décida donc de modifier la réglementation, permettant ainsi aux femmes d'exploiter le bois des "kad" situés dans leurs champs familiaux, et aux paysans de couper les *Guiera senegalensis* lors de la préparation de leurs champs. En plus, il a été décidé d'intégrer un volet "foyers améliorés" au projet environnemental et de recruter un certain nombre d'auxiliaires forestiers féminins. La capacité des femmes à participer de cette manière dans l'élaboration des règles a certainement contribué à rendre plus légitime - et donc plus acceptable - la réglementation locale.

Il est important de noter que la "participation" à la gestion locale des ressources naturelles va bien au-delà de l'apport physique fourni par les usagers; elle ne se limite pas non plus à la "consultation" des usagers. La participation suppose que les usagers soient directement impliqués dans le processus de prise de décision et qu'ils puissent faire modifier toute règle qui s'avère trop impopulaire.

La question de "l'inclusion" peut être considérée comme une extension de la logique de participation. Elle est particulièrement importante dans les situations pluri-ethniques et dans celles où les usagers "mobiles" comptent parmi les parties intéressées. Lorsque les autochtones parviennent à inclure les allochtones dans la GRN, les chances de réussite sont sensiblement plus élevées que dans le cas contraire.

La manière dont la gestion locale des pêcheries à Kayar, au Sénégal, permet aux pêcheurs allochtones d'être étroitement impliqués, fournit un autre exemple de bonne GDRN. Les eaux maritimes de Kayar sont

exploitées par un nombre important de Guet Ndariens, pêcheurs transhumants de Saint Louis, ainsi que par les autochtones Lebou. Au lieu d'exclure cette communauté allochtone, régulièrement présente à Kayar, le CPC a choisi d'inclure les Guet Ndariens dans la gestion de la pêche (les membres de l'association appartiennent aux deux communautés) et ce malgré la concurrence entre la pêche au filet dormant (spécialité des Saint Louisiens) et la pêche à la ligne (surtout associée aux Kayarois), qui aurait pu encourager une politique d'exclusion. De même, le CSKSL, qui réglemente la pêche à la senne tournante, est composé de Kayarois et Saint Louisiens et son nom ("Comité de Solidarité Kayar-Saint Louis") reflète la démarche inclusive qui caractérise la gestion de la pêche à Kayar.

Transparence de la gestion

Une GDRN efficace suppose, en général, la mise en place de procédures transparentes. Dans la mesure où les usagers savent comment sont élaborées les règles et connaissent leur contenu, ils sont plus disposés à les respecter. De même, les usagers sont davantage disposés à payer les redevances locales lorsqu'ils savent comment sont utilisées les recettes générées sur ces taxes. L'absence de procédures transparentes a l'effet contraire.

A Kayar au Sénégal, le CPC (pour les pêcheurs à la ligne) et le CSKSL (pour les pêcheurs à la senne tournante) infligent des amendes considérables (de l'ordre de 50.000 F CFA) aux pêcheurs qui ne respectent pas les règles sur la délimitation des zones de pêche et les prises. De plus, le CPC prélève une taxe journalière auprès de tous les pêcheurs à la ligne. Rares sont les pêcheurs qui ne payent pas ces amendes ou cette taxe. Ceci s'explique en partie par le fait que la comptabilité de ces deux organisations est présentée aux membres de façon claire et régulière. De plus, les recettes générées par les amendes et taxes financent des services utiles aux pêcheurs (secours en cas d'orage, crédit, dépannage, etc.) ; par exemple, les pêcheurs membres du CPC espèrent que leurs fonds permettront de financer l'installation d'un phare sur la plage de Kayar, ce qui rendrait la pêche nocturne moins dangereuse.

Pendant le boom gommier, le chef de canton d'Abougern à Dourbali au Tchad a décidé d'imposer une redevance aux exploitants de la gomme arabique, d'un montant de 10.000 F CFA par an et par exploitant. Cette taxe devait financer non seulement le fonctionnement du comité cantonal de gestion des conflits liés à la gomme arabique, mais aussi la construction de plusieurs infrastructures (socio-sanitaires, scolaires, etc.). Les recettes résultant de cette taxe ont été mal gérées : l'argent a été détourné, les revenus ont été mélangés au budget général du canton et les dépenses ont

été nettement moins importantes que les recettes (seule une salle d'hospitalisation en banco a été construite). A cause de cette mauvaise gestion, les exploitants locaux sont devenus de plus en plus déçus et dès que le prix de la gomme a baissé, ils ont refusé de payer la taxe cantonale.

La transparence suppose que les usagers des ressources aient accès à l'information et que celle-ci soit facilement compréhensible. En matière de gestion financière, le principe de transparence exige la mise en place d'un système de comptabilité et nécessite de conduire les affaires ouvertement, afin que les populations puissent "voir" ce qui se passe.

Suivi adéquat

Une GDRN efficace exige un suivi adéquat de l'exploitation des ressources. L'existence d'une réglementation n'a aucun sens s'il n'y a pas un suivi pour assurer qu'elle soit dûment respectée. Les usagers sont les mieux placés pour assumer cette responsabilité.

Les Dogons du village d'Ibissa au centre-nord du Mali ont développé un système complexe d'irrigation intensive pour leurs cultures maraîchères, basé sur l'exploitation d'une source d'eau naturelle et un réseau de canaux principaux et secondaires. Chacun des cinq canaux secondaires fournit de l'eau à un groupe de paysans selon un système de rotation bien défini. Le suivi de ce système est assuré par les paysans eux-mêmes, qui attendent leur tour pour irriguer: aussitôt que leur tour arrive, ils ont intérêt à arrêter l'arrosage des autres. Ce système de suivi régulier, mené par les usagers, facilite l'application correcte de la réglementation locale.

Lorsque le suivi s'avère inadéquat, certains sont parfois tentés d'en profiter, ce qui peut conduire à la mise en cause de l'ensemble de la réglementation locale.

Afin de financer le creusement d'un point d'eau pour les éleveurs et la construction d'un micro-barrage pour collecter les eaux de ruissellement, le village de Nagnassoni, au sud du Mali, a pu obtenir un financement de la part du projet FIL de Sikasso. Selon les termes du financement, le village doit progressivement constituer un fonds de renouvellement, d'une valeur plus ou moins équivalente au montant investi dans les travaux. Pour ce faire, le village a instauré une taxe annuelle d'exploitation, basée sur le nombre d'animaux de chaque paysan. Jusqu'à présent, les paysans se sont acquittés de cette taxe. Cependant, il n'y a pas de système rigoureux de suivi des animaux abreuvés au point d'eau. Les étrangers peuvent donc abreuver leurs troupeaux sans payer la taxe d'exploitation. Tôt ou tard, il est certain que les autochtones se demanderont pourquoi ils devraient

payer cette taxe quand les autochtones y échappent et il est vraisemblable qu'ils refuseront alors de s'acquitter de cette obligation.

Autonomie financière et ressources financières

La GDRN nécessite souvent des ressources financières pour subvenir aux coûts de fonctionnement et d'investissement. La capacité des gestionnaires locaux à mobiliser de telles ressources devient donc un facteur déterminant du succès de la GDRN. De nombreuses études de cas illustrent comment des fonds peuvent être générés au niveau local.

A Nagnassoni, au sud du Mali, les villageois ont pu s'imposer un système de taxe d'exploitation de l'eau afin de constituer un fonds de renouvellement pour l'aménagement de leur point d'eau. A Kayar, sur la côte sénégalaise, les pêcheurs artisanaux ont pu instaurer une taxe journalière et un système d'amendes, dont les recettes permettent de financer certains services utiles aux pêcheurs. A Dourbali, le chef de canton a pu collecter une redevance auprès des exploitants de la gomme arabique qui a permis de financer le fonctionnement d'un comité cantonal pour la gestion des conflits, ainsi que plusieurs infrastructures. A Cassou, au Burkina, les groupements de gestion forestière reçoivent une ristourne sur chaque stère de bois vendu, ce qui leur permet de payer les coûts de gestion et d'aménagement forestiers.

Cependant, quand la GDRN dépend de ressources financières externes, son succès peut être compromis.

A Berekadougou, au Burkina, la coopérative agricole locale (SOCABE) a commencé un programme de protection des berges des fleuves Béréga et Yannon. A partir de 1992, les premiers efforts "spontanés" de la SOCABE se sont formalisés par le biais d'un projet financé par une agence donatrice des Nations-Unies. Ce financement externe a permis à la SOCABE d'embaucher du personnel et de contracter des prestataires de service. Cependant, à cause d'une mauvaise gestion financière, le financement a été interrompu au bout d'une année et les activités du projet se sont donc complètement arrêtées.

En général, peu de systèmes locaux de gestion des ressources au Sahel accèdent à des ressources financières importantes ce qui peut sérieusement limiter les initiatives locales en matière de GRN. Néanmoins, les institutions décentralisées peuvent accéder à des formes de crédit pour investir dans des projets d'aménagements. Le crédit est plus approprié que la subvention dans la mesure où il oblige à étudier la viabilité à long terme des activités entreprises.

Dans le cadre d'un programme plus large d'appui à la gestion des terroirs villageois de la Région de Sikasso, au Mali, le projet FIL a créé un dispositif innovateur de financement, qui a permis à certaines communautés d'investir dans l'aménagement de leurs terroirs. Par exemple, ce projet a octroyé à la communauté de Nagnassoni, un fonds de 12 millions F CFA pour la construction d'un micro-barrage et l'aménagement d'un point d'eau, le village ayant mobilisé lui-même 0,5 million F CFA. Bien que ce financement ne soit pas un crédit proprement dit, Nagnassoni doit "rembourser" 2,4 millions F CFA à un fonds de développement inter-villageois et constituer, sur une période de 20 ans, un fonds de "renouvellement" de 12,5 millions F CFA.

Mécanismes de gestion et de règlement des conflits

Les conflits entre usagers sont inévitables dans tout système de gestion des ressources naturelles. Une GDRN efficace donc doit développer une structure pour résoudre de tels conflits de façon à ce qu'ils ne mettent pas en cause le système dans son ensemble.

L'association supra-villageoise de Waldé Kelka, créée par les treize villages riverains de la forêt de Kelka au Mali, est chargée de gérer les conflits liés à l'exploitation des ressources naturelles. L'association est *gérée par un comité exécutif de 15 membres, chaque village-membre ayant au moins un représentant au sein de ce comité*. Les membres du comité sont élus aux assemblées générales annuelles, auxquelles chaque communauté envoie trois délégués. Parmi les membres du comité exécutif, cinq sont désignés "commissaires aux conflits", lesquels peuvent être chargés par le Président de Waldé Kelka d'intervenir en cas de conflit entre les membres de l'association ou avec des acteurs extérieurs. Si les commissaires ne parviennent pas à résoudre le problème, l'ensemble du comité exécutif peut intervenir ; en dernier recours, les conflits sont traités en assemblée générale. Depuis sa création en 1992, Waldé Kelka a eu à intervenir dans une demi-douzaine de conflits, liés le plus souvent à des problèmes de limites de terroirs ou d'exploitation du bois. Dans la majorité des cas, l'association a pu trouver une solution acceptable aux yeux des différentes parties.

De tels mécanismes de gestion et de règlement des conflits doivent être aussi transparents et participatifs que possible pour être efficaces. Si les usagers se sentent exclus des mécanismes de règlement des conflits ou estiment que les procédures manquent de transparence, les tentatives de gestion locale perdent de leur légitimité et de leur efficacité.

Devant une intensification des conflits liés à l'exploitation de la gomme arabique, le chef de canton d'Abougern, à Dourbali au Tchad a créé, au cours de 1987-1988, un comité cantonal pour traiter les problèmes que les chefs de villages ne peuvent pas résoudre. Composé de notables locaux désignés par le chef de canton (et non par les villageois), ce comité est devenu l'objet de contestations. Comme les délibérations du comité se faisaient en "huis-clos", les parties aux conflits pouvaient toujours l'accuser d'être corrompu. De plus, les usagers n'avaient pas la possibilité de demander le changement des membres du comité. Celui-ci fonctionnait donc mal et fut finalement dissous en 1990. Son successeur, créé par l'administration en 1992-1993, s'est avéré aussi inefficace pour des raisons similaires.

Connaissances et savoir

La qualité de la GDRN est aussi fonction des connaissances locales. Dans de nombreux cas, les populations rurales ont déjà des connaissances importantes en ce qui concerne les ressources naturelles locales. Mais il y a toujours des possibilités d'améliorer le savoir traditionnel.

Dans l'arrondissement central de Kita, au Mali, les villageois ont pu obtenir de nouvelles connaissances grâce à leur participation dans des travaux d'aménagement de forêts classées. L'éclaircissement et la coupe sélective, en particulier, sont des innovations techniques que les paysans jugent utiles pour la gestion durable des forêts locales. Ces connaissances sont appliquées sur le terrain à mesure que les paysans parviennent à maîtriser la filière bois de chauffe et, appuyés par le projet BIT, ils commencent à mettre en oeuvre des plans de gestion forestière.

Pour que la GDRN soit efficace, il est nécessaire que les populations rurales disposent de connaissances de base en matière de gestion financière, sans quoi le système manque souvent de transparence.

A Nagnassoni au Mali, par exemple, la collecte de la taxe d'exploitation de la mare aménagée est enregistrée de manière désordonnée, de sorte que les responsables locaux ne connaissent pas le montant exact payé par chaque éleveur. Il en est de même à Thiargny, dans la zone pastorale sénégalaise, où le comité de gestion du forage n'enregistre pas systématiquement les paiements effectués par les usagers du point d'eau. Il est donc difficile de savoir qui a payé quoi et les éleveurs jengelbés sont de plus en plus nombreux à refuser de payer l'eau consommée par leurs troupeaux.

Comme il est peu probable que les institutions locales disposent de toutes les connaissances nécessaires pour gérer leurs ressources naturelles, elles auront besoin de faire appel à des services spécialisés pour certaines tâches. La qualité des prestations ainsi fournies dépend de la motivation du prestataire, qui est en général d'autant plus importante que ses propres intérêts sont liés à ceux des institutions locales.

A Dourbali, au Tchad, pendant le boom gommier des années quatre-vingts et quatre-vingt-dix, les exportateurs de N'Djaména ont été fortement impliqués dans le processus de formation technique des exploitants de la gomme arabique. Plusieurs ateliers de formation ont été organisés à l'attention des exploitants par les commerçants, évidemment soucieux d'offrir une gomme de qualité sur le marché d'exportation, et en quantités suffisantes. Les techniques enseignées au cours de ces ateliers sont précisément celles qui assurent la production d'une gomme de bonne qualité et la pratique d'une saignée durable. Le service forestier à Dourbali a, par comparaison, déployé que peu d'efforts pour améliorer les pratiques des exploitants gommiers.

Fonctions différentes à des niveaux différents

Une bonne GDRN dépend aussi du mode de fonctionnement des institutions responsables. Dans la majorité des cas, elles respectent le principe clé de subsidiarité selon lequel les fonctions de gestion sont attribuées aux niveaux les plus "bas" possible. Toutefois, certaines fonctions sont mieux assurées à des niveaux plus élevés que celui du village ou exigent la mobilisation de ressources dépassant la capacité des organisations villageoises.

Dans le Kelka, ce sont les villages qui assurent la gestion de l'exploitation forestière dans leurs terroirs respectifs. Ceci résulte de la reconnaissance de leurs droits coutumiers et leur capacité à faire respecter une réglementation sur leur territoire. Toutefois, au niveau supra-villageois, l'association Waldé Kelka (composée des 13 villages riverains de la forêt) assure certaines fonctions qui dépassent le cadre du village. Elle est par exemple chargée de la résolution de conflits et veille à ce que les différents villages respectent les droits d'usage domestiques et le droit d'accès des troupeaux sur leur territoire.

Récapitulatif

L'encadré ci-dessous récapitule les éléments qui conditionnent le développement de systèmes de gestion décentralisé des ressources naturelles et les facteurs déterminant leur degré d'efficacité.

Conditions au développement de la GDRN :

- **La valeur perçue des ressources naturelles est importante,** justifiant ainsi les efforts consacrés à leur gestion au niveau local.
- **Un milieu propice,** dans lequel des juridictions locales de GRN puissent exercer leur autorité et élaborer des règles concernant l'exploitation des ressources naturelles.

Facteurs de réussite :

- **Un niveau élevé de participation de la part des usagers,** de manière à ce qu'un maximum d'entre eux aient la possibilité d'être impliqués dans la conception des réglementations et dans le processus de prise de décision.
- **Un degré élevé de transparence,** pour que les usagers puissent connaître les règles locales, et savoir comment elles sont élaborées et comment sont gérées les ressources financières.
- **Un suivi adéquat,** pour que les juridictions locales s'assurent du respect de leurs réglementations.
- **Une capacité à mobiliser des ressources financières** en taxant l'exploitation des ressources naturelles pour financer les frais associés à leur gestion.
- **Des mécanismes transparents de règlement des conflits,** de façon à ce que les litiges liés aux ressources naturelles puissent être gérés efficacement au niveau local.
- **Des connaissances adéquates,** pour que les instances de gestion puissent poursuivre des politiques durables et enregistrer les informations nécessaires.
- **Un système flexible organisé selon le principe de subsidiarité,** pour assurer que chaque fonction soit attribuée au niveau le plus approprié.

APPUYER LA GESTION DECENTRALISEE DES RESSOURCES NATURELLES

Des orientations politiques en faveur de la GDRN

Valoriser les ressources naturelles

La croissance démographique au Sahel, en particulier en milieu urbain, aura certainement l'effet d'augmenter la demande pour les produits ruraux - bois de chauffe, bois de service, poissons, bétail, céréales. Par conséquent, les ressources naturelles prendront sans doute de plus en plus de valeur et donc les populations rurales prendront un intérêt croissant pour leur gestion. Cependant, ce gain d'intérêt pourrait aussi s'accompagner d'une augmentation sensible de la concurrence entre les usagers. Quelles mesures serait-il souhaitable d'introduire pour maîtriser l'évolution à la hausse de la demande et de la valeur des ressources ?

Les états sahéliens devraient éviter de taxer fortement l'exploitation des ressources naturelles, sachant que cela affecte la rentabilité de l'exploitation et n'incite donc pas les usagers à investir dans la GRN. Si certaines taxes sont nécessaires, l'Etat devrait veiller à les introduire de façon progressive afin de ne pas décourager les initiatives de GDRN. D'autre part, l'Etat devrait rendre aussi simples et peu coûteuses que possible les procédures d'exportation des produits tels que la gomme arabique, le beurre de karité, les poissons démersaux, etc. afin de maximiser la rentabilité de leur exploitation pour les producteurs.

Permettre les autorités locales de gérer leurs ressources naturelles

Dans le passé, les états sahéliens ont souvent refusé de reconnaître l'autorité des juridictions locales en affirmant la prééminence de prérogatives étatiques. Bien que cette situation est en train de changer dans plusieurs pays sahéliens, l'Etat persiste à poursuivre une politique centralisée dans plusieurs domaines - notamment en matière des eaux et forêts. Il est temps pour les états sahéliens de réformer leurs codes foncier et forestier et de reconnaître, au niveau juridique, la prééminence des régimes fonciers locaux et de la gestion locale des ressources naturelles. Cela rapprocherait les textes de loi de la rhétorique de *décentralisation et de participation adoptée par les gouvernements*. Une telle réforme est possible ; au Sénégal, par exemple, ce sont les communautés rurales qui sont responsables de la gestion des terroirs depuis les années soixante-dix, tandis qu'au Mali, il est proposé que le domaine de l'Etat soit réparti entre les futures communes rurales. Le Sénégal et le Mali pourraient cependant pousser plus loin l'effort de réforme, en particulier en ce qui concerne leur code forestier national.

Une des questions clés concerne le transfert des droits de gestion du foncier et des ressources naturelles aux autorités décentralisées. Au Mali, par exemple, la proposition de transférer de tels droits aux communes rurales a suscité de nombreuses critiques sachant que les villages sont souvent considérés comme étant au niveau le plus approprié pour assurer les principales fonctions de GRN. Les architectes de cette proposition affirment que seules les communes rurales ont le statut juridique nécessaire au transfert des pouvoirs. De plus, ils sont d'avis que de nombreuses questions relatives à la gestion des ressources locales dépassent largement le cadre du terroir villagenois.

L'idéal serait de transférer les pouvoirs de l'Etat sur les questions foncières aux juridictions créées et gérées par les usagers des ressources. Par exemple, si les villages d'un bassin versant décidaient de créer une structure chargée de la conservation des sols, celle-ci recevrait de la part de l'Etat l'autorité nécessaire à l'exercice de ses fonctions. Ainsi, les juridictions de GRN chargées de tâches spécifiques seraient reconnues au fur et à mesure de leur création par les usagers locaux.

Cependant, recommander le transfert du pouvoir central à mesure que les juridictions locales émergent risque de sérieusement ralentir le processus de décentralisation. Par conséquent, la recherche d'un compromis semble nécessaire. L'Etat pourrait transférer la plupart de ses droits fonciers et de ses responsabilités en matière de GRN au niveau le plus bas des collectivités administratives décentralisées¹, en stipulant que de telles collectivités soient libres de transférer à leur tour ces pouvoirs aux juridictions locales de GRN. Autrement dit, des structures telles que les communes rurales maliennes auraient, par exemple, le pouvoir de transférer leurs droits fonciers aux juridictions spécialisées dans la gestion des ressources forestières. Les collectivités territoriales de base devraient aussi avoir le droit de créer ensemble des juridictions plus grandes, chargées de la gestion des ressources dont plusieurs collectivités dépendent.

Cette option présente plusieurs avantages. D'abord, elle ne nécessite pas un grand travail au niveau de la législation : les collectivités territoriales de base, dans la plupart des pays sahéliens, ont déjà un cadre juridique permettant le transfert des pouvoirs en matière foncière. Ensuite, les juridictions locales de GRN seraient mieux placées pour négocier avec les collectivités territoriales décentralisées qu'elles le seront avec le gouvernement central, inévitablement plus éloigné de leurs réalités. Enfin, les leaders locaux sont souvent plus

¹ *Communautés rurales* au Sénégal, *communes rurales* au Mali, *communautés rurales* au Tchad, etc.

conscients de leurs limites que leurs homologues au niveau national et seraient donc probablement plus disposés à appliquer le principe de subsidiarité.

Toutefois, il ne reste pas moins possible que les collectivités territoriales rechignent à transférer leurs pouvoirs aux instances locales spécialisées. L'autre problème que pose cette option concerne le statut juridique de ces dernières. Comment doter un village ou une fédération villageoise d'une dimension juridique leur permettant de gérer les ressources dont ils dépendent ? Il n'y a pas de solution toute faite à cet égard ; la réflexion devrait s'orienter vers la recherche de mesures simples, pragmatiques et peu coûteuses.

Améliorer la gestion décentralisée des ressources naturelles

Accroître la participation

Il est nécessaire que les mesures visant à accroître le degré de participation des usagers dans les juridictions locales aillent au-delà des activités de "sensibilisation" et "d'animation". Deux possibilités se présentent à cet égard.

Premièrement, on pourrait inciter les instances locales à fonctionner selon un mode démocratique, où les responsables seraient élus. Cela les rendrait responsables devant la population et permettrait aux usagers d'exprimer leurs priorités à travers le choix de leurs représentants. Pourtant, si certaines institutions coutumières chargées de la gestion locale des ressources naturelles au Sahel ne sont pas pleinement "démocratiques", elles sont souvent très "proches" de la population, à laquelle elles rendent compte d'une manière ou d'une autre. Doit-on exclure d'office de telles institutions de la GDRN ? Il n'est pas facile de légiférer la participation. Selon la loi en vigueur au Mali, les coopératives officiellement reconnues fonctionnent de manière démocratique mais, comme le savent les Maliens, cette "vérité juridique" est le plus souvent très éloignée de la "vérité quotidienne". Malgré ces problèmes, il reste souhaitable de promouvoir l'émergence de juridictions locales de GRN permettant, autant que possible, aux usagers de s'exprimer et de choisir leurs responsables.

Deuxièmement, on doit tenter de fournir aux membres des juridictions locales, les outils qui leur permettront de faciliter la participation des usagers. On pourrait par exemple introduire dans les juridictions locales les techniques de la MARP (Méthode Active de Recherche et de Planification Participatives), déjà bien connues au Sahel. Evidemment, la réussite d'une telle formation dépend de la manière dont les techniques apprises seront appliquées.

Accroître la transparence

Si la "démocratisation" des institutions chargées de la GRN rapprocherait les responsables des usagers, d'autres efforts en vue d'une plus grande transparence n'en restent pas moins nécessaires. Ceux-ci pourraient prendre la forme de formations en comptabilité pour mettre en place un système clair de gestion financière, de formations pour élaborer des procédures transparentes de prise de décision, ou encore de formations concernant la planification et la présentation des activités. De façon générale, il reste énormément à faire pour améliorer le niveau d'alphabétisation des adultes et leur aptitude en calcul. Ces activités sont peu compliquées, mais demandent des investissements continus et intensifs. Divers acteurs - Etat, bailleurs de fonds, ONGs - peuvent y contribuer efficacement, et les résultats auront des effets positifs bien au-delà de la GRN.

Améliorer les connaissances techniques

Des mesures devraient être prises pour permettre aux responsables de la GDRN d'accéder à l'information dont ils ont besoin et d'améliorer leurs connaissances techniques. Ceci pourrait prendre la forme d'échanges entre responsables de différentes juridictions, pour leur permettre de voir comment d'autres bureaux font face aux problèmes de GRN et quelles solutions sont développées pour les résoudre. Il y existe évidemment d'autres vecteurs d'information dont les instances locales pourraient bénéficier tels que les médias, les ateliers de formation, etc. Enfin, la gamme de prestataires de services a besoin d'être élargie, afin d'améliorer la qualité des services fournis. Les projets opérationnels d'appui à la GRN devraient s'efforcer d'employer des entreprises du secteur privé et l'Etat, pour sa part, devrait créer un environnement fiscal favorable à l'émergence de ces prestataires. Les instances locales auront d'autant plus de chance de trouver les prestations de services dont elles ont besoin que le choix de prestataires sera important.

Améliorer les mécanismes locaux de règlement des conflits

De façon inévitable, l'exploitation des ressources naturelles conduit à une certaine concurrence entre les usagers et à l'éclatement de conflits. Il est préférable de procéder à la résolution des conflits au niveau local, à condition que le processus soit transparent et que l'impartialité des médiateurs soit évidente. Les juridictions locales de la GRN devraient être encouragées à développer une capacité locale pour la résolution des conflits. Les voies de recours doivent être clairement spécifiées, tout en décourageant fortement les usagers de "contourner" le système local. Pour ce faire, il serait nécessaire que les textes de loi et les autorités administratives appuient la légitimité des mécanismes locaux de gestion des conflits, en reconnaissant le caractère

"obligatoire" des décisions locales et en imposant aux usagers de ne faire appel aux tribunaux de l'Etat qu'en dernier recours.

Améliorer la mobilisation des ressources financières au niveau local

Les instances locales de GRN doivent être autorisées et encouragées à mobiliser des ressources financières à travers leurs propres mécanismes fiscaux. Pour ce faire, il faudrait - au préalable - que l'Etat transfère la plupart de ses prérogatives fiscales aux niveaux décentralisés et renonce à sa prééminence sur le foncier. Dès lors que les collectivités décentralisées transfèrent leur pouvoir de gestion des ressources naturelles aux juridictions locales, elles doivent de même s'engager à transférer leurs compétences fiscales.

L'Etat et les bailleurs de fonds doivent être prudents et éviter de subventionner la GDRN en finançant les frais récurrents de gestion et les coûts d'aménagement des juridictions locales. En effet, dans une telle situation, les responsables locaux risquent de rendre compte aux bailleurs, plutôt qu'aux usagers des ressources naturelles qu'ils représentent. De plus, la présence de financements externes décourage la recherche de solutions peu coûteuses et durables au niveau local. Lorsque des financements externes s'avèrent nécessaires, les bailleurs et l'Etat devraient délivrer leurs contributions sous condition que les juridictions locales mobilisent au moins le même montant. Mieux encore, des mécanismes de "crédit" (semblables à celui du FIL au sud du Mali) pourraient être mis en place. En revanche, le financement, par des donateurs extérieurs, de formations, de visites, de réformes juridiques, etc., serait souhaitable et productif.

LA DECENTRALISATION AU SAHEL

Dans cette dernière partie du document, nous tentons de décrire le processus de réforme déjà entamé au Sahel, et d'en analyser les limites.

Processus de réforme

La plupart des pays sahéliens ont entrepris, ou sont en train d'entreprendre, des réformes allant dans le sens de la décentralisation administrative. Dans certains pays, tel que le Sénégal, ce processus a commencé il y a plusieurs décennies ; dans d'autres, surtout ceux où la démocratisation est plus récente (Mali, Niger), les nouvelles lois régissant la décentralisation ont été introduites dans les années 1990 seulement. Dans quelques pays (Tchad, Burkina Faso)

L'Etat est toujours aux premiers stades d'élaboration de nouveaux textes et de réformes. La décentralisation fait partie de la constitution dans certains pays (Tchad, Mali), et pas dans d'autres. Parallèlement à la décentralisation de leurs dispositifs administratifs, les états sahéliens ont aussi proposé de déconcentrer leurs services techniques, et de les rendre comptables à la fois au gouvernement central et aux collectivités territoriales. Pour le moment cependant, la plupart des services techniques de l'Etat continuent de fonctionner selon une logique hiérarchique et centralisée, même au Sénégal.

En termes de fiscalité, les collectivités territoriales sahéliennes jouissent d'une autorité assez limitée. La plupart d'entre elles peuvent collecter les impôts de capitation et prélever des taxes sur le commerce. Cependant, les fourchettes de taxation sont normalement régies par la législation nationale. Dans plusieurs pays, il est proposé que des fonds soient créés au niveau central pour être répartis ensuite entre les différentes collectivités territoriales selon un certain nombre de critères ; pour le moment cependant, peu de fonds sont ainsi transférés depuis le gouvernement central vers les collectivités décentralisées.

Quant au foncier et la gestion des ressources naturelles, le rôle des collectivités territoriales reste ambigu. Au Sénégal, par exemple, les communautés rurales sont chargées de la gestion d'une partie importante du domaine national : ce sont elles qui attribuent les terres agricoles aux paysans. Toutefois, selon le code forestier sénégalais, les forêts restent sous le contrôle du service forestier. Ailleurs au Sahel, il est trop tôt pour savoir avec précision quel sera le rôle des collectivités territoriales en matière de GRN, bien qu'au Mali il est prévu de créer, à partir du domaine national de l'Etat, un domaine pour les collectivités décentralisées.

Dans la plupart des pays sahéliens, les états ont aussi mis l'accent sur la gestion des ressources naturelles au niveau des villages à travers "l'aménagement et la gestion de terroirs". On observe aussi un gain d'intérêt dans le secteur forestier pour la gestion des ressources forestières au niveau local, depuis les premières initiatives de ce genre au Niger. Suite à l'expérience pionnière du Niger, d'importantes réformes sur la filière bois de chauffe sont en cours dans plusieurs pays sahéliens et visent à favoriser la gestion villageoise des ressources forestières.

Il semble donc qu'il y ait eu des changements importants dans la réflexion politique des états sahéliens. Tous les pays sahéliens, à des degrés différents, se sont engagés à décentraliser leurs structures administratives, dans le cadre d'une politique visant à encourager la participation populaire aux affaires publiques. Tous ont reconnu que le modèle d'après-indépendance d'une

administration territoriale fortement centralisée est aujourd'hui dépassé. La plupart d'entre eux ont adopté une rhétorique de développement favorable à l'émergence d'une gestion décentralisée des ressources naturelles.

Cependant, le passage de la rhétorique à la pratique reste encore limité. D'une part, l'application de ces réformes sur le terrain prend inévitablement beaucoup de temps. D'autre part, et ce qui est plus inquiétant, le sens profond des discours politiques est souvent sensiblement "dilué" avant d'être traduit en termes juridiques, sans même parler de l'application finale des lois. Les réformes des codes forestiers sahéliens illustrent bien cette tendance : précédés par une rhétorique très "libérale" sur la nouvelle politique forestière, en faveur de la participation et de la décentralisation, les nouveaux codes finalement adoptés par les assemblées nationales sont visiblement les descendants directs de ceux qu'ils ont remplacés.

Obstacles et contraintes

Dans la première partie de ce document, nous avons présenté les conditions nécessaires à l'émergence de la GDRN et certains éléments associés à la gestion locale et efficace des ressources naturelles. Par la suite, nous avons émis un certain nombre de recommandations sur la manière d'appuyer l'émergence de la GDRN et de promouvoir sa réussite. Bien que la plupart de ces recommandations aient été proposées dans le passé, toutes n'ont pas été adoptées par les décideurs sahéliens, et ce malgré leur engagement dans le processus de décentralisation. Même là où elles ont été introduites, ces mesures prennent beaucoup de temps à donner des résultats concrets au niveau local.

Il y existe aussi des différences importantes dans la manière dont chaque pays sahélien a entamé le processus d'appui à la décentralisation en général, et à la GDRN en particulier, bien que tous aient adopté la même rhétorique. Plusieurs facteurs permettent d'expliquer en partie ces observations. Certains sont liés à la volonté politique de se décentraliser ; d'autres sont liés à l'histoire du Sahel et d'autres encore sont liés aux contraintes inhérentes à tout changement.

Processus législatifs et normes coutumières

La création d'un environnement propice à l'émergence de juridictions locales de gestion des ressources naturelles rencontre un certain nombre d'obstacles liés aux processus législatifs et aux normes coutumières des pays sahéliens.

Les pays sahéliens sont, le plus souvent, vastes et peu peuplés, gouvernés par des jeunes états qui ne peuvent accéder à d'importantes ressources financières et où les lois sont difficiles à appliquer. Celles-ci sont écrites dans une langue étrangère à la vaste majorité des ruraux, et dans un style incompréhensible à la plupart de la population lettrée. Le fait que la plupart des lois foncières soient restées des "lettres mortes" pendant plus de trente ans (en dehors de quelques grandes villes), montre les limitations de la législation au Sahel.

Toutefois, la plupart des observateurs s'accordent sur le fait que les lois existantes sont insuffisamment "libérales" à l'égard de la création de juridictions locales de GRN. On a besoin de lois "constitutionnelles" qui stipulent le rôle de l'Etat par rapport aux ressources naturelles, et considèrent la gestion des ressources naturelles comme une affaire locale, sauf dans quelques contextes spécifiques. Ceci permettrait d'aligner la législation sur la réalité du terrain, et de clarifier la façon ambiguë qu'ont les instances locales existantes de gérer les ressources naturelles.

Deux autres aspects de l'héritage juridique au Sahel semblent particulièrement "hostiles" à la GDRN. Premièrement, les lois des pays sahéliens s'appliquent à toute l'étendue nationale, sans respecter les différences régionales parfois importantes. Il serait plus approprié de proposer une loi-cadre qui définisse la politique nationale forestière (par exemple) en termes larges mais sans équivoque, et qui soit complétée d'une série de codes forestiers régionaux ou locaux, élaborés par les usagers des ressources forestières. Deuxièmement, les lois ont tendance à être "exhaustives". Tout est légiféré et codifié bien que les législateurs savent que la plupart des règles resteront inappliquées. Il est évident qu'une telle démarche "omnisciente" vis à vis de la législation est rigide et ne favorise pas les initiatives locales ; c'est la démarche inverse de l'approche itérative et flexible nécessaire à la GDRN.

Un manque de confiance et d'appui institutionnel

L'émergence d'un environnement propice à la GDRN a été ralentie parce que l'appareil étatique doute de la capacité des institutions locales à gérer les ressources naturelles. La majorité des administrateurs et du personnel des services techniques s'avèrent peu disposés à aller au-delà de la rhétorique sur la décentralisation et restent convaincus de la nécessité d'une mainmise étatique sur les ressources naturelles. Cette méfiance semble se matérialiser par la création de nombreux "murs" que doivent franchir les institutions locales afin de pouvoir entreprendre - de façon officielle - la gestion des ressources naturelles. Pour qu'un village sahélien obtienne l'autorisation de gérer une forêt communautaire par exemple, les villageois doivent souvent entamer une démarche compliquée et onéreuse auprès de l'Etat et satisfaire de

multiples clauses et conditions (dont beaucoup ne sont pas respectées par les services forestiers). Bien que le transfert de pouvoirs et de responsabilités nécessite d'être prudent, des "garde-fous" trop contraignants augmentent sensiblement les coûts de transaction pour les instances décentralisées, ce qui risque de décourager toute initiative locale.

Alors qu'on se méfie de la capacité des institutions locales à gérer les ressources naturelles, peu d'efforts sont investis pour la renforcer ; les programmes étatiques visant à doter les populations rurales des connaissances dont elles ont besoin en matière de GRN sont relativement rares. Certains projets d'aménagement et de gestion des terroirs permettent aux villageois d'acquérir de nouvelles connaissances techniques, mais la plupart ont tendance à faire les "plans de développement" ou les "schémas d'aménagement" à la place des villageois.

Un manque d'empressement à transférer les pouvoirs au niveau local

L'appui à la GDRN suppose une diminution de la capacité de l'État et de son appareil à extraire des redevances en contre partie de l'exploitation de ressources naturelles. L'importance de redevances informelles pour des fonctionnaires mal payés ne doit pas être sous-estimée. Cela explique pourquoi l'appareil étatique n'est pas pressé de déléguer son autorité sur la GRN aux instances locales.

Bien que les états sahéliens se disent favorables à la démocratisation et la décentralisation, la volonté des gouvernements à partager le pouvoir politique par l'intermédiaire des urnes électorales demande à être appréciée avec réalisme. Certains pays, tels que le Sénégal et le Mali, semblent être réellement engagés dans un processus de démocratisation et de décentralisation. Les systèmes politiques d'autres pays, par contre, sont issus d'une tradition politique très différente, où toutes les sources de pouvoir sont considérées comme potentiellement dangereuses et doivent donc être contenues.

Une faible capacité locale à gérer les ressources naturelles

Dans certains pays sahéliens, la capacité locale à gérer les ressources naturelles paraît nettement plus problématique qu'ailleurs, dû au fait que l'autorité des structures locales a été systématiquement affaiblie par le passé. A titre d'exemple, notons le contraste entre l'histoire politique post-coloniale du Mali, d'une part, et du Niger ou du Burkina Faso, d'autre part. Au Mali, l'Etat n'a jamais pu complètement effacer l'exercice de l'autorité locale : le pays est trop grand et les groupes ethniques trop nombreux pour permettre à l'Etat, avec les moyens technologiques limités de l'époque, de tirer toutes les

“ficelles” politiques. En conséquence, les initiatives de GDRN se sont maintenues, de même que la capacité locale à prendre des décisions et à gérer les affaires publiques. Au Burkina, par contre, l'exercice d'un pouvoir centralisé a été le leitmotiv des régimes successifs, objectif réalisable compte tenu de la faible étendue géographique du pays. Le Niger est un immense pays, mais à la différence du Mali, il a été dirigé, pendant une longue période, par un leader particulièrement influent, qui a eu également la “chance” de disposer de ressources financières liées à l'exploitation de l'uranium. Le paysage politique nigérien a donc été fortement occupé par l'État central, qui a laissé peu de place aux institutions locales.

Une réticence locale à la gestion participative

L'appareil étatique n'est pas le seul acteur dont les intérêts sont en jeu dans la décentralisation. Dans plusieurs endroits, des élites locales ou coutumières risquent aussi de perdre de leur pouvoir dans la mesure où la GDRN devient de plus en plus participative. Le cas le plus frappant à cet égard est le Tchad, où les chefs traditionnels ont exercé pendant longtemps un pouvoir important, découlant en partie du contrôle qu'ils avaient sur les droits d'accès aux ressources naturelles. Ailleurs au Sahel, on observe d'autres cas où le pouvoir de certaines autorités locales pourrait pâtir d'un changement vers une gestion plus ouverte et participative des ressources naturelles.

Une dépendance limitée envers les ressources naturelles

La croissance de la démographie et de la demande urbaine contribue très probablement à une valorisation des ressources naturelles. Cependant, dans nombre d'économies rurales au Sahel, les populations ne dépendent pas entièrement des ressources naturelles pour vivre : des milliers de Sahéliens comptent également sur l'exode saisonnier vers les pays côtiers et méridionaux (en particulier vers la Côte d'Ivoire et le Nigeria) pour assurer un revenu. Le fait que les emplois non-agricoles fassent partie intégrante de la stratégie de nombreux Sahéliens pourrait diminuer, aux yeux de ces derniers, l'importance relative des ressources naturelles et donc diminuer l'attrait qu'il y a à investir dans leur gestion.

Pratiques et politiques peu appropriées des bailleurs de fonds

Nombre de bailleurs de fonds continuent à fonctionner de façon peu favorable à la GDRN. Les mesures incitatives de nombreux donateurs sont telles que leur personnel est souvent encouragé à accorder de grands financements pour des projets de court terme. Cette tendance a l'effet regrettable d'orienter l'assistance financière vers des activités telles que la construction d'infrastructures, pour lesquelles les coûts sont importants et les réalisations “visibles”. D'autre part, certains projets sont sur-financés ce qui entraîne des

dépenses irresponsables. Cela va à l'encontre d'un renforcement des capacités institutionnelles et n'encourage pas les structures locales à rendre compte de leurs activités aux parties intéressées. Peu de bailleurs s'intéressent aux petits projets qui se construisent au fur et à mesure de l'évolution des besoins et dont les résultats ne sont visibles qu'à long ou moyen terme (par exemple l'alphabétisation, la formation informelle, l'information, etc.). Ces activités, pourtant, sont précisément celles dont les institutions locales ont besoin pour développer leurs capacités.

CONCLUSIONS

Comme le montre ce document, nombre d'exemples de gestion décentralisée des ressources au Sahel sont encourageants. Quand les conditions sont réunies, la gestion locale peut se développer et réussir. L'analyse de diverses études de cas permet de déterminer les facteurs qui conditionnent l'émergence de la GDRN, ceux qui sont nécessaires à sa réussite et ceux qui contribuent à son échec.

A partir de cette analyse, il est possible d'identifier les orientations politiques et les types d'interventions capables d'appuyer le développement d'une GDRN efficace. Tandis que certaines de ces réformes ont été mises en œuvre, d'autres sont restées au niveau du discours. Plusieurs facteurs expliquent ce blocage, ainsi que la lenteur avec laquelle les changements prennent place. Certains de ces obstacles peuvent être levés à condition d'une réelle volonté politique. D'autres, par contre, font partie des contraintes avec lesquelles les populations rurales du Sahel sont obligées de vivre.

iiED

International
Institute for
Environment and
Development

Programme Zones Arides

Le Programme Zones Arides oeuvre pour la promotion d'une gestion plus efficace et équitable des ressources naturelles de l'Afrique semi-aride, à travers différents types de travaux menés en collaboration avec de nombreuses organisations. Ses efforts sont tout particulièrement centrés sur la conservation des sols et la gestion de la fertilité, le développement pastoral et les régimes fonciers ainsi que les problèmes d'accès aux ressources. Les objectifs clés du programme sont de renforcer les liens de communication entre l'Afrique francophone et anglophone, soutenir le développement de la recherche et des ONGs, promouvoir la gestion des ressources depuis la base en s'appuyant sur les compétences locales, encourager l'adoption de méthodes participatives et consolider les droits des usagers locaux.

Ces objectifs sont matérialisés à partir des quatre activités suivantes: la recherche en partenariat avec les organisations africaines et autres acteurs de développement, la formation et vulgarisation des méthodes participatives, la dissémination de l'information et enfin, le conseil auprès des bailleurs de fonds.

International Institute for
Environment and Development
3 Endsleigh Street
London WC1H 0DD
UK

Tel: (+44 171) 388 2117

Fax: (+44 171) 388 2826

E-mail: drylands@iiED.org

ISSN 1357 9312