



# Négocier la gestion des ressources naturelles, renforcer l'action publique

*Conférence finale du projet NEGOS-GRN,  
Ouagadougou,  
5 -7 novembre 2012*

Financé par :



Mis en oeuvre par :



**Rédaction :** Allison Cressy  
**Contributions :** Amel Benkahla (Gret), Némaoua Banaon (Gret),  
**Crédit photos :** Patricia Toelen  
**Mise en page et relecture :**

*A notre ami Bernard Ouattara, qui nous a quitté trop tôt*

## LISTE DES ACRONYMES

AFD	Agence Française de Développement
AMBF	Association des Maires du Burkina Faso
AMEDD	Association Malienne d'Eveil au Développement Durable
ANCR	Association Nationale des Conseillers Ruraux
CAF	Chantier d'Aménagement Forestier
CEZIET	Centre d'Encadrement des Zones d'Intensification de l'Elevage Traditionnel
CINESDA	Centre international d'études sociologiques et de droit appliqué
CIV	Comité Inter Villageois
CLPA	Comité Local de Pêche Artisanale
CNCR	Conseil Nationale de Coordination et de concertation des Ruraux
CPF	Confédération Paysanne du Faso
CR	Communauté Rurale
DGEAP	Direction Générale des Espaces et des Aménagements Pastoraux
FFEM	Fonds Français pour l'Environnement Mondial
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
GAM	Groupe d'Apprentissage Mutuel
GERSDA	Groupe d'Etudes et de Recherche en Droit et Sociologie Appliquée
GRAF	Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier
GRET	Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques
GRN	Gestion des Ressources Naturelles
IHEID	Institut des Hautes Etudes Internationales et du Développement
IPAR	Initiative Prospective Agricole et Rurale
IRD	Institut de Recherche pour le Développement
LC	Laboratoire Citoyennetés
LOA	Loi d'Orientation Agricole
MCA	Millenium Challenge Account
PACR	Programme d'Appui aux Communautés Rurales
POAS	Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols
PCR	Président de Conseil Rural
RAF	Réforme Agraire et Foncière
SIF	Système d'Information Foncière

## SOMMAIRE

---

<b>I. CEREMONIE D'OUVERTURE DE L'ATELIER</b>	<b>7</b>
1. Discours d'ouverture	7
2. Présentation du programme Negos-GRN	8
3. Présentation de la problématique de l'atelier	9
<b>II. NEGOCIER LA GRN COMME ACTION PUBLIQUE</b>	<b>11</b>
1. Sénégal - Favoriser la mise en débat par l'intermédiation entre intérêts et entre institutions : la gestion des ressources littorales/halieutiques au Saloum	11
2. Mali – Renforcer les services techniques et les collectivités locales <i>via</i> l'action projet : la négociation du schéma d'aménagement pastoral de Yorosso	14
3. Burkina Faso – Permettre une plus grande pertinence de l'action de l'Etat : la renégociation du cahier des charges de la zone pastorale de Samoroguan	16
<b>III. NOTES DE POLITIQUE PUBLIQUE DE NEGOS</b>	<b>20</b>
1. Présentation des notes	20
2. Discussion : La Note de Politique Publique comme outil et comme support	22
<b>IV. SESSIONS THEMATIQUE SIMULTANEEES</b>	<b>23</b>
1. <b>Thématique 1 : Réguler l'accès aux ressources naturelles sans (trop) exclure ?</b>	<b>23</b>
1.1 Présentation 1 : Réguler l'accès aux RN sans (trop) exclure: cas des marchés ruraux de bois de Yorosso, Mali	23
1.2 Présentation 2 : L'exploitation du <i>Detarium</i> à Dionewar (Sénégal): des pratiques coutumières à la redéfinition / recentrage de l'accès	25
1.3 Présentation 3 : Négociation des pistes de transhumance	27
1.4 Discussion	27
2. <b>Thématique 2 : Les accords locaux comme réponse à l'inachèvement des cadres légaux et institutionnels ?</b>	<b>28</b>
2.1 Présentation 1 : Le cadre légal et institutionnel de la GRN au Mali et la démarche de mise en place d'accords négociés	28
2.2 Présentation 2 : Wula Nafaa (USAID) et La Convention pour une Gestion Intégrée des Ressources des Bas-fonds (COGIRBAF) au Sénégal	29
2.3 Présentation 3 : Les chartes foncières locales au Burkina Faso : un outil d'institutionnalisation de la gestion négociée des terres et des ressources naturelles	32
2.4 Discussion	33
3. <b>Thématique 3 : Quels rôles pour les collectivités locales dans la gestion des ressources naturelles ?</b>	<b>35</b>
3.1 Présentation 1 : L'expérience des Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS) dans la Vallée du Fleuve Sénégal (Sénégal)	35
3.2 Présentation 2 : La gestion foncière locale au Burkina Faso	38
3.3 Discussion	39
4. <b>Thématique 4 : Comment favoriser une effectivité des politiques foncières et de gestion des ressources naturelles ?</b>	<b>40</b>

4.1 Présentation 1 : La loi 034-2009 portant régime foncier rural (Burkina Faso) : Enjeux de mise en œuvre	40
4.2 Présentation 2 : Gestion foncière décentralisée et problématique des affectations foncières au Sénégal	41
<b>V. LES GAM COMME OUTIL D'APPRENTISSAGE</b>	<b>45</b>
1. Présentation	45
4. Discussion	46
<b>VI. APPORTS ET DIFFICULTES DE LA SYNERGIE ENTRE CHERCHEURS ET OPERATEURS</b>	<b>47</b>
1. Présentation	47
2. Discussion	50
<b>VII. SESSIONS SIMULTANEEES ENTRE ACTEURS : LE BURKINA FASO, LE MALI, ET LE SENEGAL</b>	<b>51</b>
1. Perspectives : Burkina Faso	51
2. Perspectives : Mali	52
3. Perspectives : Sénégal	53
<b>VIII. SYNTHESE DES TRAVAUX ET PERSPECTIVES POUR L'ACTION</b>	<b>55</b>
<b>IX. CLÔTURE</b>	<b>57</b>

## **I. CÉRÉMONIE D'OUVERTURE DE L'ATELIER**



*Participants de la conférence reçoivent les Notes de Politique Publique et études de cas de Negos*

### **1. Discours d'ouverture**

Après une introduction de Némaoua Banaon, coordinateur du projet NEGOS au Gret, le mot de bienvenue a été dit par Maître Bruno Fako Ouattara du CINESDA, qui a remercié tous les participants et exprimé sa satisfaction de voir le programme Negos, qui avait démarré au Burkina Faso, se clôturer ici avec la conférence finale. Une minute de silence a été observée en hommage à un collègue du CINESDA, Bernard Ouattara, qui nous a quitté en juin dernier de manière brutale.

L'honorable député Diawara, de l'Assemblée nationale du Mali, a ensuite souligné les attentes concernant les résultats de cet atelier pour faire face au défi de la gestion des ressources naturelles et de la préservation de l'environnement.

L'honorable député Cheikh Seck, président de la Commission développement et aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du Sénégal, a ensuite remercié Enda Graf et Ipar qui lui ont permis de participer à cet important séminaire. La question des ressources naturelles doit en effet être abordée dans le souci de « territorialité », c'est une question importante d'aménagement du territoire. Il est nécessaire que les dispositifs institutionnels s'articulent bien avec les territoires.

Le Ministre de la Décentralisation et des collectivités locales, Toussaint Abdel Coulibaly, a salué la démarche du projet, qui s'inscrit dans la recherche-action et associe des acteurs du

développement et des laboratoires de recherche. Beaucoup de projets ont abordé les questions de gestion des ressources naturelles, mais l'originalité du projet Negos est qu'il a cherché à mettre certains principes à l'épreuve du terrain. La négociation locale des RN permet de s'inscrire dans une dynamique partagée et d'aborder de manière durable les enjeux liés à la GRN pour les générations futures. Les compétences partagées entre l'Etat et les collectivités locales sont au cœur des politiques de décentralisation mises en œuvre dans les pays et seront abordées pendant l'atelier. Les expériences menées dans le programme NEGOS ainsi que les notes produites et les échanges qui auront lieu pendant l'atelier devraient aider à traiter ces nombreuses questions, notamment celle de l'accompagnement nécessaire des collectivités locales à assumer leurs rôles. Que l'Union Européenne et le FFEM soient remerciés pour le financement accordé à ce projet et que les travaux à venir connaissent un plein succès. Le Gouvernement a des attentes fortes pour que cet atelier produise des recommandations qui permettent d'apaiser les populations et de gérer les ressources naturelles afin de maintenir la paix sociale.

## **2. Présentation du programme Negos-GRN**

Patricia Toelen, responsable du projet au Gret, a une fois de plus remercié les participants d'avoir bien voulu répondre à l'invitation et rappelé rapidement le contexte dans lequel le projet Negos s'est déroulé. La désertification et la dégradation des ressources naturelles est en effet au cœur des préoccupations de développement. De nombreuses approches ont été développées par des projets, mais souvent avec une vision très technique, qui ne permet pas de prendre en compte la dimension socio-politique de la GRN. Ils peuvent obtenir des résultats sur le terrain, mais sans que ceux-ci induisent des changements dans les politiques menées au niveau local ou national. Les politiques publiques donnent une place croissante aux collectivités locales, mais leur implication en matière de GRN demeure limitée du fait des difficultés de transfert de compétences à opérer.

Les enjeux du projet ont été de concourir à construire une régulation locale, à la fois légale et légitime du point de vue des populations, afin de remédier aux limites des cadres institutionnels existants. Cette articulation entre légalité et légitimité, au sein de différents systèmes de normes, peut déstabiliser les équilibres locaux entre populations et remettre en cause certains acquis. Le postulat du projet est que la négociation entre acteurs et le renforcement de leurs capacités, permet d'aborder ces questions difficiles, dans un cadre accepté par tous. Le niveau de la collectivité locale apparaît comme le niveau le plus pertinent, même si leurs compétences réelles sont encore très insuffisantes pour répondre à ces défis ; elles peuvent néanmoins constituer un cadre privilégié d'action publique, en articulation avec le niveau régional et national.

L'intervention du projet repose sur une démarche de recherche-action qui s'appuie sur :

- La production de connaissances et d'analyses ;
- La constitution de groupes de travail à plusieurs échelles (local, national, régional) ;
- Le développement de partenariat avec les institutions et organisations travaillant sur la GRN au niveau national et régional.

Les grandes phases du projet ont été les suivantes :

- La réalisation d'un diagnostic approfondi des pratiques de gestion des ressources naturelles et foncières ;
- L'expérimentation de dispositifs innovants : stratégie d'intervention et outils méthodologiques ;



- La capitalisation des expériences (études de cas nationales, capitalisation globale) ;
- La contribution aux politiques (notes de politiques et ateliers de dialogue politique).

Différents produits et formats de capitalisation seront issus du projet :

- Un guide méthodologique, pour donner des clés d'action aux acteurs locaux ;
- Des notes de politique, dont les thématiques ont été définies au cours du projet, pour éclairer les décideurs et opérateurs de développement ;
- Des publications scientifiques (études de cas et articles scientifiques) pour nourrir les réflexions et les travaux de recherche.

### **3. Présentation de la problématique de l'atelier**

#### **Pourquoi parler de gestion négociée des ressources naturelles ?**

Parler de gestion « négociée » des ressources ne va pas de soi. Comme l'a souligné Philippe Lavigne Delville, chercheur à l'IRD et membre du Comité scientifique de NEGOS, les ressources naturelles font en effet l'objet de convoitises croissantes.

- Les ressources naturelles sont souvent confrontées à des usages divers, qui mettent en concurrence les acteurs entre eux et traduisent l'état des rapports sociaux entre catégories d'acteurs au sein du territoire.
- Depuis la conférence de Praia, la nécessité d'aborder la gestion des ressources naturelles au niveau local fait consensus, mais les moyens de mise en œuvre posent toujours problème. On est face à plusieurs défis liés à la défaillance ou l'inadaptation des régulations étatiques, l'incomplétude des normes.
- Enfin, il existe une pluralité de normes (coutumières ou néo-coutumières, étatiques, internationales, etc.) et une certaine compétition entre instances de régulation (chefferies de terre, chefferie politique, comités divers, administration, commune). Cette pluralité de normes est une réalité durable qui doit être intégrée dans les approches.

Il s'agit donc de mettre en place des régulations effectives sur des problématiques bien identifiées (surexploitation d'une ressource, conflit entre acteurs, etc.). Cela ne peut passer que par des formes de négociation : entre acteurs hétérogènes, entre échelle territoriales différentes, entre intérêt à court et à long terme, entre aspirations locales et cadre légal. Il faut donc trouver des compromis sur différents objets : sur le statut de la ressource (gestion privative, communautaire, étatique ?), sur les ayants-droit (qui peut avoir accès à la ressource), les autorisés, les exclus, sur les usages possibles et la répartition des bénéfices (individuels, collectifs).

#### **Des dispositifs institutionnels hybrides sont à inventer**

Il n'existe pas de solution toute faite ni de modèle à appliquer, mais des constructions socio-politiques très contextualisées. Les configurations sont en effet variables et les enjeux spécifiques : ressources ou espaces concernés, diversité des acteurs, enjeux pour les acteurs, etc.

Entre forces et faiblesses des communautés, de l'Etat, du marché, des compromis et dispositifs durables peuvent se construire, en s'appuyant sur le contexte local. Les règles se façonnent ainsi progressivement, avant de pouvoir se stabiliser. Ces règles doivent être simples, contextualisées, opératoires et socialement acceptables. Les mécanismes de contrôle doivent être légitimes et effectifs, ce qui n'est jamais simple. Il y a un important enjeu d'apprentissage, dans lesquelles les collectivités locales peuvent jouer un rôle clé.

### **Gérer les ressources naturelles, c'est construire de l'action publique**

La GRN n'est pas qu'un processus technique ou écologique, mais bien une construction socio-politique. L'action publique, c'est la façon dont des problèmes collectifs de société sont définis et pris en charge par des acteurs étatiques, privés, associatifs, dans des relations variables entre eux. Les enjeux réels ne peuvent être définis que par les acteurs eux-mêmes et c'est sur les relations entre acteurs que l'attention doit être portée. Les enjeux de développement durable pour les générations futures et de paix sociale, sont au cœur de ces processus et ont une dimension politique évidente.

Dans un environnement caractérisé par une forte incertitude, qui traduit l'évolution des rapports de force, stabiliser les règles peut permettre de contribuer à une meilleure régulation et à renforcer la coopération entre instances locales, communales et étatiques. A terme, il s'agit bien de jalons posés vers la construction d'un nouveau pacte entre l'Etat et les citoyens.

## **II. NÉGOCIER LA GRN COMME ACTION PUBLIQUE**

---

### **1. Sénégal - Favoriser la mise en débat par l'intermédiation entre intérêts et entre institutions : la gestion des ressources littorales/halieuques au Saloum**

Cette session a été animée par Boukoum Assan, de l'ONG AGED (Burkina Faso)

#### **1.1. Diversités des institutions et divergences des intérêts en matière de GRN**

La présentation a été réalisée par Papa Faye, IPAR (Sénégal).

Papa Faye souligne que, dans le Saloum, les ressources naturelles sont en régression mais connaissent une valorisation grandissante. Les îles du Saloum sont classées en réserve de biosphère et au patrimoine mondial de l'Unesco depuis les années 70. Du fait de l'arrivée de projets et de matériel de transformation dans les années 80, elles ont fait l'objet d'une exploitation grandissante par les différents acteurs.

La formation de GIE et de fédérations de GIE a été réalisée sous l'impulsion du service des pêches : foisonnement de GIE dans les villages, création d'une FELOGIE intra-communautaire, d'une Union locale supra-communautaire, qui ont eu pour conséquence un éclatement prématuré et la naissance d'unions locales de village. La « comitisation » apparaît donc comme résultante des interventions de développement : c'est le cas en ce qui concerne le comité de plage de Niodior et le comité de surveillance de Dionewar (comité de plage dont les compétences se sont élargies), qui entrent en conflit avec le service des pêches, de par le recoupement de leurs prérogatives. Un appui de l'ONG ENDA met en réseau ces comités de plage de quatre îles entre 2006 et 2008. Mais la question est de savoir pourquoi créer un comité correspondant à chaque groupe d'acteurs ? Il n'apparaît plus comme une forme d'organisation collective locale, mais comme une construction institutionnelle dans laquelle se jouent les rapports de pouvoir entre acteurs.

Le projet Negos-GRN est intervenu dans ce contexte complexe d'empilement de comités et de mécanismes de régulation et de conflits d'intérêts exacerbés par la valorisation croissante de la ressource. Les mécanismes de contrôle des RN apparaissent ainsi comme un moyen de contrôler la rente générée par les projets de développement et des affaires publiques locales. Quelle intervention mettre en place dans ce contexte où se développent des stratégies d'acteurs et des jeux de pouvoir, mais où il existe aussi une préoccupation bien réelle quant à la durabilité de la ressource ?

#### **1.2. Les mises en débat de Negos comme moyen d'intermédiation entre institutions et intérêts**

Présentation de Cheikh Beye, Enda-Eve (Sénégal)

La méthodologie d'action a été présentée par Cheikh Beye, à travers des mises en débat dans chaque village au sein de travail de groupe. Les villages ont travaillé séparément et ont restitué ensuite leurs travaux devant l'ensemble des villages.

Ces débats ont permis de valider le diagnostic effectué et de produire des recommandations concernant la redynamisation des comités de surveillance villageois, en veillant à une structuration plus inclusive et à la mise en place de conventions locales, pour formaliser les accords. Le maintien d'un comité inter-villageois a aussi été proposé.

Les outils utilisés, comme les GAM (Groupes d'Apprentissage Mutuel) locaux, ont permis de disposer d'espaces de discussion ouverts pour les populations. La négociation a été utilisée comme moyen de prise de décision consensuelle. Il est ressorti le besoin pour les populations de mettre en place un COGERN villageois dont les missions dépassent largement la gestion des ressources naturelles (comité de vigilance, organisation du transport en pirogues). Pour les villageois, le COGERN est l'espace de coordination et d'articulation des actions des différents projets.

Le COGERN fait donc l'objet d'une volonté de contrôle par les différents groupes d'acteurs. Il est utilisé pour combler le déficit d'agents de l'Etat sur le terrain chargés d'appliquer les lois, et se trouve au cœur d'un jeu de pouvoir pour l'accès aux ressources par les acteurs (ex : volonté de contrôle par les jeunes de l'activité d'exploitation des coquillages dévolu traditionnellement aux femmes).

Malgré ces difficultés, le projet Negos a réussi à mettre en place un COGERN à Niodior et une convention locale consensuelle sur la gestion des ressources halieutiques et forestières a été mise en place. Elle traite aussi de la surveillance des plages et de l'exploitation des produits de la mer. Le fonds incitatif du projet a aussi réussi à doter ce COGERN d'une pirogue pour le déroulement de ses activités.

### **1.3. Intervenant externe : Jean-Pierre Chauveau, chercheur à l'IRD**

Pour l'intervenant, le diagnostic présente une configuration typique appelant une construction négociée de l'action publique. On est en effet face à une pluralité conflictuelle des ressources, des usages, des institutions et des types de légitimité. **La gestion des ressources naturelles est dès lors perçue comme un enjeu socio-politique autant qu'écologique** : (i) la GRN n'est pas neutre en termes d'inclusion/exclusion de certaines catégories d'acteurs, (ii) la captation des ressources liées au projet est une donnée importante à prendre en compte, et (iii) la multiplication des comités participe plus d'enjeux institutionnels que d'une logique fonctionnelle.

Les actions ont été centrées plus précisément sur la **renégociation** de l'action publique, en s'appuyant sur toutes les dynamiques en cours. Plusieurs approches ont été mises en œuvre :

- **l'intermédiation** : qui contribue à dépasser les différentes logiques et modes de régulation en les combinant plutôt qu'en en excluant certaines, en tenant un rôle de médiateur neutre, en partageant une analyse juridique et sociale, en renforçant l'action collective sans délégitimer l'Etat et en structurant les réflexions et débats au-delà des enjeux environnementaux ;
- La **redynamisation des comités**, pour renforcer leur logique fonctionnelle (qu'est-ce qu'on cherche à réaliser ? pour qui ?). Ce qui suppose d'identifier clairement les

enjeux et les ayants droit, de négocier la façon de les aborder, d'identifier les fonctions à remplir (élaboration des règles, mise en œuvre, contrôle), les modes d'organisation les plus indiqués et la responsabilité/redevabilité des comités.

Quelques questions restent cependant entières : Quelle durabilité de l'action de médiation au-delà du projet ? Faut-il promouvoir les GAM locaux comme espaces de concertation à institutionnaliser ? N'y a-t-il pas des risques d'instrumentalisation politique des COGERN ? Sous quelles conditions la convention locale pourra-t-elle réellement s'appliquer ?

#### **1.4. Débat avec la salle**

D'après le Président de la Communauté Rurale (PCR) de Dionewar, les concertations locales (GAM locaux) sont vraiment à encourager et développer. Le contexte local était en effet très conflictuel et nébuleux. Les populations ont voulu chercher à savoir comment étaient gérées les ressources de leur village et l'intervention du projet a permis aux acteurs de clarifier entre eux les modes de gestion des RN en vigueur. C'est après ces concertations qu'une partie des ressources tirées de l'exploitation du diterium (*ditakh*) ont été reversée dans la caisse villageoise pour l'intérêt collectif (Ibrahima Diop, PCR de Dionewar).

Le pluralisme institutionnel peut poser problème dans les cas où il y a opposition entre institutions. Le choix du projet Negos a été d'intervenir au niveau de la communauté rurale ou commune rurale.

La « gouvernementalité » représente le fait que les institutions ou les formes de comité sont utilisées pour contrôler les rapports de force de pouvoirs au sein d'une communauté déterminée.

Le terme de « comitisation » a été utilisé pour mettre en exergue le fait que chaque groupe d'acteur veut mettre en place un nouveau comité pour capter la rente des différentes interventions des projets (Papa Faye).

Les besoins d'intermédiation entre populations sont issus du constat de la réduction de la ressource et de la baisse de la collecte des coquillages. Il est apparu nécessaire de définir de nouvelles règles construites par les communautés (Cheikh Beye). Il a été noté que la GRN a besoin d'une approche intégrée de toutes les ressources, elles ne doivent pas être traitées séparément (Cheikh Seck).

L'action publique concertée comme approche qui sous-tend les enjeux des RN doit être d'abord supportée par une vision de planification spatiale à long terme. Comme il y a beaucoup de facteurs d'évolution (croissance, enjeux politiques), le plus important est d'avoir une esquisse de Schéma d'aménagement du terroir, à partir duquel on peut développer des approches pour la GRN et négocier des modes opératoires. Pour maîtriser la capacité de nuisance d'acteurs extérieurs pouvant favoriser l'accaparement de terres, il faudrait des schémas d'aménagement négociés par les communes avec l'Etat (Touré).

Le problème de pluralisme institutionnel se pose en cas de problème de coordination quand les institutions se contredisent ou s'opposent dans la gestion des RN. Le projet Negos a choisi le Conseil rural comme unité d'intervention pour permettre de centrer toutes les institutions dans les mains de la CR (Pape Faye).

## **2. Mali – Renforcer les services techniques et les collectivités locales via l'action projet : la négociation du schéma d'aménagement pastoral de Yorosso**

Cette session a été animée par Kader Fanta Ngom, expert foncier au PACR Vallée (Sénégal).

### **2.1 Présentation du contexte et des résultats du diagnostic effectué dans le cercle de Yorosso.**

Présentation de Moussa Djiré, Gersda (Mali)

En introduction, Moussa Djiré, a présenté le site d'intervention Negos dans le cercle de Yorosso, où les activités agro-pastorales occupent une place très importante. Au cœur de la zone cotonnière, c'est aussi une zone importante de transhumance, d'où l'augmentation des conflits fonciers. A partir de 1995, des projets ont été développés dans la zone pour accompagner les populations (notamment les agro-éleveurs) dans la mise en place d'un schéma d'aménagement pastoral (aménagement de pistes, de points d'eau, balisage, etc.). Ces activités ont cependant été interrompues en 2005, c'est pourquoi le projet Negos l'a choisie afin de poursuivre le travail qui avait été entamé.

Le diagnostic effectué a révélé qu'il existait un référentiel commun pour le règlement des conflits, mais qu'il y avait d'importantes limites dans sa mise en œuvre. Le schéma pastoral était perçu comme le problème des éleveurs, des Peuls, comme le démontrait la quasi inexistence des comités de gestion au niveau villageois. De plus, cette expérience n'avait pas réussi à mobiliser le conseil communal et souffrait d'une trop forte « délégation » de pouvoir qui a eu pour conséquence la captation des acquis par une élite locale.

La problématique traitée a donc été de voir comment assurer l'effectivité des règles de gestion de l'occupation des espaces dans un contexte de pluralisme juridique et de décentralisation administrative. Le dispositif institutionnel a été focalisé sur la commune, avec un appui fourni également aux services techniques pour qu'ils jouent leur rôle d'accompagnement et renforcent leur légitimité au niveau local. Les institutions villageoises ont aussi été fortement responsabilisées, dans un principe de subsidiarité. Les instances de débat et de négociation ont été valorisées par l'utilisation du CCOCSAD (Comité de Cercle d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement) et CLOCSAD (Comité local d'orientation, de coordination et de suivi des activités de développement) pour les concertations, ainsi que les assemblées générales villageoises. Les capacités juridiques des acteurs ont aussi été renforcées grâce à une diffusion des textes de GRN au niveau villageois, la mise en place de caravanes juridiques et l'élaboration de conventions locales. Aujourd'hui les questions portent sur les modalités de mise en place des règles et l'adoption d'une réglementation communale.

### **2.2 Projection d'un film sur les activités réalisées dans le cercle de Yorosso.**

Présentation de Bougouna Sogoba, Amedd (Mali)

Bougouna Sogoba a présenté les activités réalisées dans le cercle de Yorosso concernant le schéma d'aménagement pastoral et le cercle de Yorosso. Les résultats de ce travail et

notamment l'implication des services techniques de l'Etat ont fait l'objet d'un documentaire, présenté aux participants de l'atelier.

Les acteurs interrogés dans le documentaire (élus locaux, chefs de village, services techniques de l'Etat) ont montré que l'approche développée par Negos et les concertations villageoises ont été très appréciées. Cela a été un vrai processus participatif. Il y a eu une forte appropriation de la démarche et les populations ont pu exprimer leurs besoins et leurs priorités. Le fonds incitatif a ensuite permis de financer des infrastructures (balises) une fois la délimitation des pistes pastorales définie par les villageois. Il faut continuer à s'appuyer sur les concertations locales pour renforcer les liens entre les populations et les services techniques et que le programme se poursuive.

### **2.3 Intervenant externe M. Daniba, SNV**

Une gestion des ressources naturelles apaisée suppose une approche commune des biens communs (eau, terres, végétaux). Dans les présentations effectuées, on observe bien qu'il y a eu une mutation des systèmes de valeur pour les ressources partagées. Dans le passé, un espace et ses ressources appartenant à un terroir commun était un bien commun. Avec l'économie de marché, le foncier est devenu un capital productif qu'on cherche à s'approprier et qui se réduit donc comme peau de chagrin.

Du fait des aléas climatiques et de la nécessité de trouver de bons pâturages, la transhumance et les déplacements de troupeaux ont toujours été une problématique transfrontalière, mais qui pose de nouveaux problèmes avec ce glissement de valeur. Les dépenses liées au règlement des conflits occupent une part de plus en plus importante au niveau des communes, d'où l'importance de renforcer les concertations multi-acteurs. Les élus doivent être au cœur de ces dynamiques, avec l'appui des services déconcentrés de l'Etat. Les caractérisations des groupes d'acteurs évoluent aussi dans le temps. Par exemple, en zone cotonnière, l'élevage devient une forme de capitalisation pour les exploitations cotonnières. On dépasse donc largement les questions ethniques ; on est aujourd'hui face à des enjeux partagés par tous.

### **2.4 Débat avec la salle**

Des questions importantes ont été soulevées pendant le débat suivant la présentation. Comment a été opéré le choix de zones pour les nouvelles pistes ? Y a-t-il eu dédommagement des villageois qui cultivaient ces terres ? Quel est leur statut juridique (communal, familial) ?

Avant qu'on ne parle de gestion participative, il y avait déjà des règles locales, acceptées par tous et qui étaient sanctionnées lorsqu'elles n'étaient pas respectées. Il faut faire attention à la superposition des conventions locales, qui sont élaborées indépendamment par les projets et ONG sans prise en compte de l'existant. Il y a un manque de coordination entre les acteurs et besoin de beaucoup plus de cohérence dans les interventions qui sont menées sur le terrain.

Quelle volonté réelle des acteurs pour poursuivre la dynamique du projet et plaider auprès des décideurs pour démultiplier ce type d'initiatives dans d'autres zones ? (Cheikh Omar Ba). L'extension est valable pour les échelles géographiques mais aussi au niveau des instances de décision. Cela pose la question de l'action politique (Abdou Fall).



De plus les autorités judiciaires refusent souvent de s'impliquer dans le processus de convention car elles n'ont pas de fondements juridiques. Comment prendre en compte ce fait ? La gestion n'est pas une fin en soi, il faut que les exploitations aient de quoi vivre et aient assez de revenu. En quoi cela leur permet de sécuriser leur revenu et de développer un projet de vie ? Ne faut-il pas penser à une nouvelle gouvernance en termes de gestion du foncier ? (Daouda Diarra).

Il y a un besoin de questionner les agro-pasteurs pour avoir leur avis dans le film, et de se projeter dans l'avenir dans le cadre d'une réflexion prospective territoriale. Quelle vision pour leur territoire ? (Samba Diallo).

Il y a une faible concertation entre services techniques de l'agriculture des différents pays en général, c'est une très bonne chose de le développer. Il faudrait maintenant élaborer le schéma d'aménagement du cercle pour être à une échelle pertinente (Colonel Diallo ). Mais il faut également renforcer les dynamiques transfrontalières (Kassomaké).

Comment assurer la fonctionnalité des instances après la fin du projet ?(Prosper).

L'émergence des collectivités locales, ne pourraient-elles pas poursuivre cette dynamique et prévoir des ressources adéquates dans leurs plans de développement pour poursuivre la concertation entre acteurs ? Avec l'augmentation de la croissance démographique, la pression sur les ressources augmente et risque d'être une prochaine source de conflit ( Koulé).

Est-ce que des supports cartographiques ont été utilisés pour l'animation locale ? Quelles sont les limites de l'approche dans la mise en œuvre du projet et pour la suite ? (Khaly Fall). En cas de conflit, qui intervient ? Ne faut-il pas compléter le cadre réglementaire ? Il y a souvent une hégémonie des agriculteurs sur les éleveurs, alors que ceux-ci ont des droits aussi sur la terre. Est-ce que les textes qui existent sur le pastoralisme ont été respectés ? (Cheikh Seck)

Le projet a pris en compte la dimension intercommunale et cela sera abordé dans la suite des opérations au niveau du cercle, via le financement d'un autre projet. Lorsque l'emprise des pistes sur des terres familiales a été problématique, les chefs de terre ont été sollicités pour pouvoir affecter de nouvelles terres à ces familles (Moussa Djiré).

Les conventions locales vont être des outils qui pourront être mobilisés par les commissions foncières de gestion des conflits ; ceux-ci pourront se référer aux accords locaux dans la phase de conciliation. (Moussa Djiré)

Les stratégies des agriculteurs conduisent souvent à augmenter les surfaces cultivées quand c'est possible, pour occuper l'espace et obtenir une reconnaissance des droits sur la terre. Ces nouveaux comportements induisent plus de conflits, c'est pourquoi il est important de raisonner pour promouvoir une gestion « apaisée » des ressources naturelles (Daniba).

### **3. Burkina Faso – Permettre une plus grande pertinence de l'action de l'Etat : la renégociation du cahier des charges de la zone pastorale de Samoroguan**

Cette session a été animée par Halimata Ouattara du département de l'économie solidaire et du développement au Mali.



### **1.1 Le cas du ranch III de la zone pastorale de Samoroguan**

Peter Hochet, Laboratoires Citoyennetés (LC)

Peter Hochet, a présenté le contexte de mise en place de la zone pastorale. Elle a été créée en 1974 par la Banque Mondiale et a été gérée depuis 1982 par l'Etat, mais sans que celui-ci dispose des ressources nécessaires à sa gestion. Elle couvre 124 500 ha et est située sur un ancien couloir de transhumance du Mali vers la Côte d'Ivoire. Les terres appartiennent au domaine de l'Etat, les communes n'ont pas de pouvoir dans la gestion des terres. Originellement, sur la zone du ranch III, 80% de la zone était interdite aux activités agricoles.

Cette expérience permet de questionner l'action de l'Etat sous deux angles : l'échelle de la pertinence de la zone pastorale (les enjeux nationaux croisent-ils les enjeux des paysans de Samoroguan ?) et le maintien de la pertinence de la zone pastorale (évolution du contexte depuis les grandes sécheresses).

Les photos satellites montrent qu'une grande partie de la zone pastorale a été défrichée (à 80%), dans un contexte où les rapports de force sont très favorables aux agriculteurs. Les éleveurs défrichent aussi pour « barrer la route » aux agriculteurs qui développent des stratégies d'extension du front agricole.

L'analyse critique du cahier des charges a montré qu'il a été élaboré dans le cadre d'un projet qui avait pour objectif de lutter contre la mouche tsé-tsé et avait besoin de justifier de l'existence de l'élevage dans la zone. Les consultants ont eu 15 jours pour élaborer ce cahier des charges, qui comporte de nombreuses contradictions et est inapplicable en l'état. Le modèle économique de la ferme et du ranching par rapport à l'économie pastorale n'est pas du tout questionnée, la qualité de la zone est aussi médiocre du point de vue du pâturage (c'était traditionnellement uniquement une zone de passage). Du point de vue des services de l'Etat, le cahier des charges devait être appliqué, sans qu'il soit tenu compte de ces différentes difficultés.

L'expérimentation menée par le CINESDA sur le ranch III (celui où il y avait le plus de conflits) a reposé que quelques principes : s'appuyer sur les éléments du diagnostic de recherche et sur une lecture critique du cahier des charges pour disposer de données empiriques de la situation. Il s'est ensuite inscrit dans l'article 102, qui prévoit une relecture du cahier des charges, si les populations expriment le besoin de l'améliorer.

La méthode de conduite des concertations a été assez raisonnée : choix des acteurs à inviter, dispositif d'animation, itération horizontale (plusieurs concertations ont eu lieu dans le même village) et verticale (aller et retour entre le niveau villageois et communal jusqu'à ce qu'un accord soit trouvé), alliés, supports visuels, etc. Au cours des concertations villageoises, les discussions ont porté sur le cahier des charges, avec l'utilisation de supports visuels (cartes et schémas de la zone) et des déplacements sur le terrain (visualisation des zones et délimitations). Les concertations communales ont impliqué aussi les villages, organisations paysannes, services techniques déconcentrés, pour valider les accords villageois. Plusieurs espaces de débat ont été mobilisés aussi au niveau national pour mettre en débat les résultats de la recherche et créer les conditions politiques d'une évolution de la position de l'Etat sur la zone. Des négociations et comptes-rendus réguliers étaient aussi réalisés et transmis à la DGEAP.

Les accords locaux ont permis d'entériner les accords locaux : cartographie des espaces proposés par les villageois, mise en place de pare-feux, réaffirmation des couloirs et pistes sur le terrain, tentative de validation politique et technique, encore en cours (point de départ pour négocier avec l'Etat à l'échelle de la zone entière, réduction importante de la surface de la zone car la zone n'était plus vraiment pertinente).

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de cette démarche : (i) Il faut questionner la pertinence des politiques publiques (surtout quand leur élaboration est ancienne et qu'elles tentent seulement maintenant d'être appliquées) ; (ii) Il faut varier de façon contrôlée les échelles, les acteurs, les types de mise en débat (concertation, débat, discussions, séances d'information, réunions de travail avec les services de l'Etat) ; (iii) Le processus a été élaboré pas à pas et de façon réflexive selon trois principes (itération, aller et retour entre différentes échelles, validation technique et politique progressive) et (iv) avec le souci de s'inscrire dans les démarches de l'Etat, tout en maintenant une capacité critique (suivi, information, négociations, etc.)

### **1.2 Intervenant externe Jean-Pierre Jacob, chercheur à l'IHEID**

Une fois qu'une politique publique est élaborée, elle est irréversible. Même si elle n'est pas appliquée immédiatement, elle peut être, sous l'influence des bailleurs, appliquée beaucoup plus tard, même si entre temps les réalités locales ont changé.

Le travail de concertation mené a été considérable. Il a eu un double impact : (i) donner à voir la réalité de la zone grâce aux images satellites qui cassent les idées préconçues et permettent de faire bouger les positions ; (ii) fournir des outils juridiques d'analyse du cahier des charges et les carences du droit (les outils d'application du cahier des charges n'existent pas : instances, formulaires). Le projet a permis de mettre à disposition de la connaissance, hypothèse selon laquelle quand on connaît mieux les choses, on peut changer de position et aboutir à de nouveaux compromis. Que ce serait-il passé si Negos n'avait pas été là ? Le travail réalisé par des chercheurs a montré que le travail de consultant est souvent insuffisant pour prendre en compte des réalités des charges (temps contraint). Y a-t-il à développer un dispositif critique au sein de l'administration, des communes ?

Les relations de causalité sont aussi importantes. Au-delà du travail d'animation locale, il faut savoir que Negos est arrivé aussi à un moment de l'histoire politique très favorable. Suite aux émeutes de 2011, l'Etat burkinabé cherchait en effet à apaiser la situation et à trouver des consensus et est passé d'une position défavorable à une renégociation du cahier des charges en 2010 à une position plus favorable.

On est aussi beaucoup dans un système où les bonnes volontés permettent d'obtenir des avancées, mais sans que cela ne s'inscrive dans un dispositif institutionnel. Dans quelle mesure, les choses ont été formalisées et sont formalisables ? Le risque est qu'avec le changement des hommes, les acquis passés soient remis en cause.

### **1.3 Débat avec la salle**

Le cas montre la forte tendance de l'Etat à limiter la mobilité des éleveurs et à vouloir les fixer dans des ranchs (changement du mode de vie des communautés). Pendant la période des grandes opérations de développement rural, les pays ont ainsi connu des vagues de projets de ce type, financés notamment par la Banque Mondiale. Pour l'Etat, il y a une certaine réticence

à se positionner sur le pastoralisme, alors que sa tendance naturelle est de fixer les populations (Amidou Magassa).

Les dispositions prises par Negos pour pouvoir plaider auprès des décideurs ont été de mettre à disposition des autorités de l'Etat des informations sur une réalité qu'il ne voulait pas admettre (80% zone est occupée par l'agriculture).

Les relations avec le Ministère n'étaient pas prévues au démarrage puisque les services déconcentrés étaient impliqués dans les GAM locaux. Or il n'y avait pas de communication au sein des services de l'Etat, c'est pourquoi des relations directes avec les Ministères ont été instaurées par la suite (Bruno Fako Ouattara ).

Il est important de voir comment les choses peuvent être soutenues dans une perspective d'avenir, plutôt que vouloir étudier le passé, sinon on va à contre-courant. Si le cahier des charges n'a pas de fondement juridique, on travaille sur de la poussière. La responsabilité de l'Etat doit être plus forte. Dans un pays comme le Mali il y a eu de forts investissements, mais qui, faute de mesure adéquates et de sécurisation, ont donné peu de résultats (Daouda Diarra). Au Burkina Faso, dans la zone de Samoroguan, un certain nombre d'infrastructures étaient prévues, mais elles sont aujourd'hui abandonnées (Bruno Fako Ouattara).

L'Etat n'a pas eu les moyens humains et financiers d'adapter sa politique : dans les années 80 avec la grande vague de migrations d'agriculteurs dans la zone et au moment de la mise en place de la décentralisation, le cahier des charges ne prévoyait aucune implication des collectivités locales. Toutes les zones avaient un cahier des charges similaire. L'Etat n'est pas contre leur relecture, même si la décision n'est pas encore prise (Peter Hochet ).

Aujourd'hui 80% de la zone est agricole, est-ce que c'est la vision d'avenir de la commune ou juste un constat ?

Il faudrait avoir une réflexion globale sur le schéma d'aménagement du territoire. Les politiques le prévoient, mais il n'est pas encore mis en place. Une seule région au Burkina a travaillé dessus (la zone du Sahel).

Quelles étaient les réactions des éleveurs résidents et transhumants concernant l'occupation de l'espace à 80% par l'agriculture ? Y a-t-il eu des concertations intersectorielles au sein de l'Etat pour dépasser les contradictions internes ? (Christian Castellanet). Les acteurs les plus impliqués ont été associés aux concertations. Même les transhumants ont des attaches locales et sont liés à un ou deux tuteurs ; ce sont ces tuteurs qui ont participé aux négociations.

L'expérience met en exergue l'échec des politiques de sédentarisation et les difficultés à mettre en œuvre des politiques pastorales (Samaké). Le projet a tenté de montrer ces difficultés et de poser les bases pour une autre politique de l'élevage (Bruno Fako Ouattara).

### **III. NOTES DE POLITIQUE PUBLIQUE DE NEGOS**

---

#### **1. Présentation des notes**

Présentation par Amel Benkahla, Gret (France)

La deuxième journée de conférence a débuté avec une présentation des Notes de Politique Publique produites par les partenaires et le comité scientifique de Negos. Les objectifs de cet outil sont :

- de capitaliser les enseignements issus du projet et de les partager largement,
- d'explicitier l'approche retenue dans Negos,
- de doter les acteurs de la gestion des ressources naturelles et du foncier de références et d'outils d'analyse,
- de clarifier les points conceptuels,
- de s'appuyer sur les expériences de terrain de Negos pour produire une réflexion plus globale sur les enjeux des politiques foncières et de gestion des ressources naturelles, et sur les conditions de leur mise en œuvre,
- de produire des recommandations à l'attention des décideurs et d'ouvrir de nouvelles pistes de réflexion.

Les Notes ont été rédigées sous un format commun afin de créer un corpus accessible et consistant : un format court de quatre pages au maximum sur la base d'un langage accessible. Chaque note se focalise sur un message ou une problématique clé et est accompagné par des références bibliographiques complémentaires, permettant aux lecteurs de poursuivre les sujets qui les concernent le plus.

L'élaboration de cet outil a fait l'objet d'une construction progressive. En effet, les sujets ont été proposés au cours du déroulement du projet, au lieu de définir des thèmes à élaborer dès le départ. Afin de capter la richesse des expériences et de profiter de la relecture critique multidisciplinaire, les 21 notes ont été co-écrites entre institutions (partenaires de recherche, opérateurs, comité scientifique). Elles ont ensuite été assujetties à un important travail de relecture ainsi qu'à une révision en séance plénière lors d'un atelier partenaire en juin 2012.

La conférence finale, résultante de ce travail collaboratif, fut l'occasion de la diffusion officielle des Notes de Politique Publiques suivantes :

#### **Les conditions d'une gestion durable des ressources naturelles :**

- 1 : Les ressources naturelles renouvelables : publiques, privées, communes, en accès libre ?
- 2 : Que veut dire gérer les ressources naturelles » ?
- 3 : Pourquoi parler de gestion "négociée" des ressources naturelles ?
- 4 : Les conditions d'une gestion durable des ressources naturelles « communes »

#### **Les enjeux socio-politiques de la gestion des ressources naturelles :**

- 5 : La gouvernance des RN, un enjeu socio-politique autant qu'écologique

6 : Réguler sans (trop) exclure ? Définir l'accès aux ressources naturelles, c'est aussi définir les identités sociales

7 : Institutionnaliser une gestion négociée des ressources naturelles : un enjeu de gouvernance, une contribution au renforcement de l'action publique

**Les conditions d'effectivité des conventions locales :**

8 : Les conditions d'effectivité des conventions locales : règles et processus de négociation (1)

9 : Les conditions d'effectivité des conventions locales : engagement des autorités et apprentissages (2)

**Les limites des politiques de formalisation des droits :**

10 : Les limites des politiques de formalisation des droits fonciers coutumiers : formaliser pour sécuriser ? De fausses évidences (1)

11 : Les limites des politiques de formalisation des droits fonciers coutumiers : l'illusion de la « photographie » neutre de droits (2)

**Les compétences des collectivités locales :**

14 : Les compétences foncières des communes rurales burkinabé

19 : Redécoupage administratif et territorial, et gestion durable des ressources naturelles et foncières au Sénégal. Promouvoir l'intercommunalité en GRN

21 : Réaliser le transfert de compétences en GRN pour assurer l'effectivité de la décentralisation et consolider la démocratie. Le cas du Mali

**Les outils de gestion des ressources naturelles et foncières :**

15 : Les chartes foncières locales au Burkina Faso : un outil pour la gestion négociée des terres et des ressources naturelles

16 : Reconnaissance des droits fonciers locaux. Les accords de prêt.

18 : Reprendre le contrôle du terroir en intégrant les migrants : le zonage de Gombélédougou

20 : Comment faire du POAS un outil d'aide à la décision pour une gestion concertée de l'espace rural

**Les conditions d'effectivité des politiques foncières et de GRN :**

12 : Les ressources cachées du droit pour sécuriser l'accès à la terre. Eclairages à partir de l'exemple du Burkina Faso

13 : Les enjeux de la mise en œuvre de la loi foncière 034-2009 au Burkina Faso

17 : Comment renégocier une action publique ? Le cas de la zone pastorale de Samorogouan

En plus des Notes de Politique Publique, l'équipe de Negos a également produit un nombre d'études de cas rencontrés sur le terrain pour illustrer les enjeux de la gestion des ressources naturelles :

- Les comités villageois dans la Communauté rurale de Dionewar : entre contrôle des ressources naturelles, capture du pouvoir public local et de la rente « développementaliste »
- Gestion communautaire durable et décisions nationales d'aménagement administratif et territorial. Le cas de la Réserve communautaire : la Somone
- Les relations de genre à propos du sel au Gandiole : une histoire d'exploitantes exploitées
- La zone pastorale du CEZIET de Samorogouan (Burkina Faso) : une politique inachevée mais persistante
- Le pluralisme normatif coutumier et administratif : le cas d'un conflit foncier à Samorogouan (Burkina Faso)
- Le zonage du terroir de Gombélédougou. Re-contrôler les étrangers domiciliés

Les notes, ainsi que les études de cas, sont disponibles dans leur intégralité sur le portail en ligne du comité « [Foncier et Développement](#) »<sup>1</sup>.

## **2. Discussion : La Note de Politique Publique comme outil et comme support**

Suite à la présentation des notes, les modérateurs ont ouvert une discussion sur l'élaboration et l'usage attendu des Notes de Politique Publique, ainsi que sur les adaptations envisageables de cet outil. Les participants ont tout d'abord félicité les auteurs ainsi que les contributeurs à la réalisation de documents pertinents, tant sur la forme que sur le contenu qui soulignent les problématiques les plus préoccupantes. Une discussion portant sur le mode de diffusion a été engagée : faut-il diffuser ces publications gratuitement via internet et dépendre de financements nécessaires à leur production, ou compiler un ouvrage collectif dont la commercialisation compenserait pour partie les coûts de la production scientifique ?

Des participants dans la salle ont également évoqué la question de l'audience des Notes. Sont-elles destinées aux décideurs politiques nationaux, aux autorités locales, aux scientifiques et universitaires, aux ONG et acteurs non-étatiques ? Le langage employé dans les notes, est-il adapté à l'audience ciblée ? Faudrait-il adapter la formulation et les modes de diffusion afin de toucher une plus grande audience ? Cette préoccupation et ce débat sont en effet très courant dans des initiatives de recherche-action comme celle de Negos. Les modérateurs ont précisé que les Notes ont été conçues dans l'espoir de contribuer aux discussions politiques une perspective ancrée dans des expériences concrètes, qui permet aussi des réflexions théoriques pertinentes au-delà des cas isolés (d'une loi, un conflit, ou une institution donnée). L'espoir de voir les Notes diffusées auprès d'une audience aussi large que possible a été partagé par tous.

---

<sup>1</sup><http://www.foncier-developpement.fr/vie-des-reseaux/negos-grn-lutte-contre-la-desertification-et-gestion-decentralisee-et-negociee-des-ressources-naturelles-et-foncieres-en-afrique/documents/>



#### IV. SESSIONS THÉMATIQUE SIMULTANÉES



*Acteurs venant des trois pays discutant entre deux séances*

Parmi les nombreuses problématiques de la gestion décentralisée des ressources naturelles aux Sahel, les organisateurs de la conférence ont choisi quatre thématiques estimées transversales et pertinentes dans les trois pays. Ainsi l'après-midi a été dédié à des sessions thématiques simultanées, consistant en des présentations et des séances de discussion.

### **1. Thématique 1 : Réguler l'accès aux ressources naturelles sans (trop) exclure ?**

#### **1.1 Présentation 1 : Réguler l'accès aux RN sans (trop) exclure: cas des marchés ruraux de bois de Yorosso, Mali**

Présentation de M. Kadari Traoré, Gersda (Mali)

M. Traoré a ouvert la présentation avec une introduction au contexte socio-politique et environnemental de la collecte du bois à Yorosso. Les aléas climatiques se cumulent avec les activités agro-sylvo-pastorales dans la zone, et provoquent une dégradation progressive des ressources forestières, fauniques et halieutiques. Si des réformes politiques ont été initiées en 1990 afin d'adapter les textes juridiques au contexte socio-politique, il est à souligner que la gestion doit muter de la répression des activités humaines à une gestion durable et participative.

Le concept et l'objectif d'un « marché rural de bois » est de gérer les ressources forestières de manière à protéger les ressources tout en reconnaissant la nécessité des communautés riverains à les exploiter. Selon la loi, un marché rural de bois d'énergie est une « aire de transaction commerciale et de vente de bois, ravitaillée à partir d'un massif forestier aménagé et géré par une organisation agréée d'exploitants forestiers ».

Dans le cadre de Negos, les deux partenaires maliens (Gersda et Amedd) ont identifié Yorosso (région de Sikasso au sud de Mali) comme zone d'étude et d'intervention. Cette zone est caractérisée par un climat semi-aride et un paysage de savane. L'économie de cette zone rurale est fondée essentiellement sur l'agriculture, avec la gestion foncière contrôlée par la propriété lignagère et la maîtrise foncière coutumière gérée par les autochtones. La région est couverte à 80% environ par des forêts, malgré le caractère agricole de la zone. Cette ressource n'est pas sans importance : environ 19 000 stères de bois et 9 000 quintaux de charbon sont exploités annuellement.

La gestion des ressources forestières présente donc des enjeux importants à Yorosso. L'approche mise en place par l'Etat consistait jusqu'alors à créer des coopératives d'exploitants de bois et de charbon de bois, dans lesquelles le rôle de la communauté était de participer à la délimitation des massifs forestiers. Or, ceci crée des monopoles d'accès aux ressources en donnant des droits exclusifs à certains exploitants, et est contradictoire à une approche communautaire et participative. De plus, il a été constaté une certaine défaillance dans les dispositifs de contrôle villageois et des services techniques, rendant difficilement applicables les règles d'exploitation (et ainsi la possibilité d'une gestion et d'un accès raisonné et durable).

En constatant ces enjeux et ces problématiques liés aux ressources forestières à Yorosso, les chercheurs de Gersda se sont posés les questions suivantes : comment concilier l'option communautaire et participative et l'option commerciale ? Quel est l'apport de l'exploitation sur le développement du village dont le terroir est délimité ? Quelle place à la collectivité, et comment aller vers un contrôle forestier décentralisé ?

En commençant par une analyse approfondie des instruments légaux régissant les massifs forestiers, le Gersda a extrait un certain nombre de leçons quant à la création d'un monopole d'exploitation à travers les politiques publiques. Une réforme institutionnelle portant sur les ressources d'une zone peut engendrer une restructuration de la gouvernance locale. Ceci peut se traduire dans une restructuration de la gouvernance locale, restructuration socio-politique, économique mais aussi foncière. La rente de la ressource suscite des enjeux financiers importants, ainsi l'option communautaire est souvent mise à mal par l'option commerciale. De plus, les lois et institutions de régulation peuvent fonctionner comme un instrument de mise à l'écart de certains membres de la communauté : en créant des coopératives d'exploitants de bois la gestion des ressources forestières devient une affaire des coupeurs de bois. Ainsi, le passage de l'accès libre aux massifs forestiers à l'appropriation par les coopératives a généré une situation difficile à réguler par les dispositifs étatiques et locaux, tout en mettant les collectivités locales à l'écart du processus de gestion.

Ce projet de recherche sur les marchés ruraux de bois à Yorosso a permis à l'équipe du Gersda de tirer des observations importantes concernant non seulement les ressources forestières au Mali mais aussi des problématiques très souvent rencontrées dans la décentralisation de la gestion des ressources naturelles. Les chercheurs ont constaté que des politiques publiques visant la question participative des ressources naturelles, même lorsqu'elle est bien réfléchie au départ, peut exclure une partie de la communauté locale du fait notamment du positionnement bénéfique des acteurs locaux autour des nouvelles règles. Dans le cas de Yorosso, le système d'exploitation institué (les coopératives d'exploitants de bois) favorise l'exploitation de la ressource au détriment des autres acteurs (gestion durable de la ressource). Dans ce contexte, il convient de réfléchir comment « réintégrer » les communautés dans le système à travers des arrangements locaux. Cet exemple illustre un des objectifs d'intervention des recherches de Negos.



## **1.2 Présentation 2 : L'exploitation du *Detarium* à Dionewar (Sénégal): des pratiques coutumières à la redéfinition / recentrage de l'accès**

### **Présentation de Cheikh Beye, Enda / EVE (Sénégal)**

M. Beye a commencé par une introduction informelle du contexte environnemental et socio-politique de Dionewar afin de familiariser les participants avec la situation des ressources naturelles de l'île. Dionewar est une des îles estuariennes situées dans le delta du Saloum. Les îles possèdent des ressources naturelles commercialisables particulièrement diverses dont dépendent les habitants (mangrove, *Detarium senegalensis*, *Adansonia digitata*, ainsi que des ressources halieutiques entres autres). Il existe une longue tradition de régulation d'exploitation de ces ressources. En effet, des règles coutumières, communautaires et étatiques successives se sont enchainées et se sont superposées au fil des évolutions sociales, politiques, et économiques dans la zone.

Suite aux conséquences désastreuses des sécheresses répétitives dans les années 1970, l'Etat du Sénégal s'est engagé dans une politique de gestion durable des ressources naturelles. Ces politiques visaient la participation effective des populations locales dans les nouveaux dispositifs de gestion pour une meilleure gouvernance des ressources. Ensuite, l'instauration des politiques de décentralisation a fait intervenir de nouveaux acteurs qui développaient des stratégies individuelles ou collectives en réaction aux déficiences de l'Etat dans la gestion des ressources (qui relevaient exclusivement de sa compétence).

Une des ressources naturelles commercialisables de Dionewar est le *Detarium senegalensis*. Le fruit de cet arbre est très prisé par les populations pour ses valeurs nutritives. Sa vente représente ainsi un potentiel économique important pour la communauté, du fait des recettes qu'elle peut générer. Au-delà de son intérêt économique propre, ceci constitue une activité économique alternative au prélèvement des ressources halieutiques, ce qui permet d'instaurer une période de repos et de reproduction de ceux-ci.

Aujourd'hui, les ressources forestières telles que le *Detarium* et le ditakh connaissent des pressions qui se multiplient : la raréfaction des stocks halieutiques a augmenté la dépendance sur ces ressources et simultanément les perspectives du marché perçoivent l'intérêt croissant dans les produits forestiers (jus de fruit, etc).

Dans le milieu Niominka la réglementation des espaces forestiers relevait traditionnellement d'une autorité coutumière appelée l'alkali. L'alkali possédait le pouvoir décisionnel par rapport à la fermeture des forêts en temps de maturation des espèces forestières. Suite à la levée de l'interdiction de la récolte, l'ensemble de la communauté avait accès à ces ressources. Les produits étaient alors destinés exclusivement à la consommation locale, et selon les récits, les périodes de fermeture ont été bien respectées.

Au fil du temps, les systèmes de gestion ont connu des bouleversements à travers la commercialisation des fruits et des produits transformés comme le jus et l'affaiblissement des autorités coutumières de gestion. Dorénavant, les ressources sont soumises à une surexploitation dictée par les exigences du marché. En réponse, des interventions (développementalistes comme étatiques) ont engendré des formes d'organisations et multiplié les règles d'accès aux ressources naturelles au gré des projets.

Impulsé par des projets de développement à partir des années 1990, des « comités de surveillance » apparaissent comme des mécanismes formels et participatifs de planification et d'utilisation des ressources forestières et halieutiques. Ils s'activent pour l'essentiel à la détermination des périodes de fermeture/ouverture de la forêt et des sites de collecte des

coquillages, ainsi qu'à l'application des règles par des mesures répressives. En raison de nombreux problèmes, les comités n'ont pu contrer les pratiques abusives exercées sur les ressources.

L'échec des comités a conduit le Conseil Rural à accompagner de nouvelles dynamiques via un transfert de compétences. Ainsi, avec la collaboration notamment des jeunes, une commission de gestion des ressources forestières est mise en place en juin 2009 dans le village de Dionewar qui applique une réglementation très stricte sur le ditakh avec des sanctions strictes. Agissant au chapitre du bien commun, la commission s'approprie le droit exclusif de cueillette et de vente du ditakh. Les recettes réalisées dans le cadre de ses activités d'exploitation sont utilisées pour la réfection de la mosquée du village et la construction de salles de classe entre autres.

Des délibérations du Conseil Rural et des arrêtés préfectoraux ont facilité l'effectivité des règles de gestion des ressources naturelles. Pour une approche inclusive et pour éviter une logique rentière, une convention locale et un cadre fédérateur des différentes structures de GRN ont été mise en place avec l'appui du Président du Conseil Rural.

Un des résultats de la convention locale était la définition et l'encadrement d'un comité villageois, chargé de la surveillance des ressources naturelles, du suivi de la collecte des produits forestiers, de l'organisation de la vente et du partage des revenus et du reporting annuel sur l'état de la GRN locale. La convention a aussi explicité certaines règles, comme par exemple l'imposition d'une amende de 500 CFA pour chaque fruit cueilli avant d'avoir atteint sa maturité. Finalement, elle a défini la répartition des revenus tirés de la récolte (55 % au village pour des actions de développement, 30 % aux membres du comité villageois, 10 % au Conseil Rural et 5 % pour le fonctionnement du Comité inter villageois).

Cette expérience de négociation d'une convention locale a permis de tirer des leçons par rapport à la gestion inclusive des ressources naturelles à Dionewar. La redéfinition de l'accès aux produits forestiers pourrait être une solution face à la surexploitation du *detarium* à travers le renforcement du dispositif de surveillance, la sévérité des sanctions et l'engagement volontaire des populations, solution renforcée par l'implication du Conseil Rural et des autorités locales. En revanche, du point de vue de la répartition des bénéfices et des investissements sociaux, la redéfinition comporterait des risques d'équité et de justice sociale.

M. Beye a conclu la présentation en rappelant aux participants que le consensus semble facile quand les ressources sont très abondantes, mais lorsqu'elles le sont moins, toute emprise d'un groupe d'utilisateurs se fait rapidement sentir.

Il a souligné qu'il en est de même lorsque les ressources attirent des interventions externes, de l'Etat ou de projets et ONG. Le contrôle des ressources naturelles permet une marge de manœuvre sur le pouvoir villageois. Des interventions externes peuvent ainsi conduire à la domination des puissants et l'exclusion sociale et politique des autres, sous le prétexte de l'intérêt collectif.

### 1.3 Présentation 3 : Négociation des pistes de transhumance

Maiga Boubakar, RECOPA, chargé des relations extérieures, Burkina Faso

*(Par suite d'un problème technique, cette présentation n'a pas pu être enregistrée et retranscrite)*

### 1.4 Discussion

Les trois interventions étant terminées, la discussion a commencé par une prise en compte de la similitude des trois cas, permettant de résumer certains enjeux d'inclusion/d'exclusion dans la gestion des ressources naturelles. A partir de ces cas, on peut observer que la mise en place de nouvelles régulations transforme les rapports des acteurs aux ressources (usagers, usages, répartition des bénéfices) plus ou moins selon le contexte. De plus, on peut retenir que la commercialisation d'une ressource change ces rapports et suscite des enjeux autour du contrôle de la ressource, de la filière et des bénéfices. En prenant en compte ces deux constats, il a été souligné que de tels changements, qui ont tendance à mettre l'accent plus sur l'exploitation que sur la conservation, peuvent représenter des problèmes et des solutions. Derrière la gestion « communautaire », il y a parfois une tendance à la privatisation de fait de l'accès aux ressources. Or, l'équilibre entre intérêts privés et intérêt villageois se joue sur le réinvestissement d'une partie des bénéfices dans des investissements sociaux. Ces préoccupations de bénéfice peuvent aussi apparaître lors des négociations sur la délimitation de l'espace concerné.

La discussion s'est poursuivie avec des débats sur l'effectivité des lois, ainsi que les rapports entre Etats, pouvoirs coutumiers et décentralisation. A l'issue des débats, les participants sont arrivés à un consensus sur un certain nombre des problèmes clés :

- difficultés à trouver des compromis entre acteurs sur le partage des revenus
- contradictions entre pouvoirs coutumiers et dispositifs étatiques (et décentralisés)
- faible capacité de l'Etat à assurer la mise en œuvre de sa politique
- passage aux coopératives : la gestion communautaire mise à mal par l'option commerciale

Avant de partir dans les sessions simultanées, les participants ont acté des recommandations pour les politiques publiques, au niveau opérationnel (praticiens du développement, etc) et pour la recherche :

#### **Pour les politiques publiques**

- prévoir des démarches cohérentes de formation et de suivi lors de la mise en place de dispositifs de gestion des ressources naturelles
- professionnaliser l'exploitation des ressources tout en renforçant les pouvoirs et responsabilités locales en termes de gestion

#### **Au niveau opérationnel**

- identifier les enjeux sociaux et les risques d'exclusion et adapter sa démarche en fonction des contextes sociaux et politiques locaux
- assurer une réelle maîtrise des textes législatifs et réglementaires par les acteurs concernés

#### **Pour la recherche**

- capitaliser sur les cas de réussite en termes de gestion inclusive

## **2. Thématique 2 : Les accords locaux comme réponse à l'inachèvement des cadres légaux et institutionnels ?**

### **2.1 Présentation 1 : Le cadre légal et institutionnel de la GRN au Mali et la démarche de mise en place d'accords négociés**

#### **Présentation de Siaka Coulibaly d'Amedd (Mali)**

La séance a commencé avec une présentation du cadre légal et institutionnel de la GRN au Mali. Un conte humoristique fit office d'introduction avant de s'intéresser aux préoccupations des acteurs maliens en matière légale de gestion des ressources pastorales. En effet, vu les enjeux socio-économiques des ressources pastorales, les autorités maliennes sont particulièrement préoccupées par leur gestion depuis plusieurs décennies. Tandis que les dynamiques locales ont engagé l'Etat dans un processus de réglementation du secteur, le cadre légal actuel des ressources naturelles est souvent incomplet sur le plan juridique et en partie inadapté aux réponses locales.

Les partenaires maliens ont entrepris la réflexion sur la GRN au Mali avec l'hypothèse que les règles sont concertées lorsqu'il existe un dispositif opérationnel permettant de concilier légalité et légitimité, lorsque les rôles et responsabilités de tous les acteurs sont identifiés et respectés et lorsque les organes de concertation sont correctement animés.

Les partenaires ont constaté des limites au cadre légal et institutionnel de la GRN au Mali concernant l'ambiguïté/l'incohérence de certaines dispositions des textes et l'inadéquation de certaines dispositions légales aux réalités locales. Ils ont également souligné l'inachèvement juridique et institutionnel et la méconnaissance et l'inapplication généralisée des textes. Au niveau local, ils ont observé des difficultés de régulation de l'accès aux ressources naturelles, de la fonctionnalité des instances locales, de participation et d'appropriation des processus par les acteurs locaux et des enjeux de pouvoir territoriaux ou locaux face à un faible pouvoir de décision communal sur des questions de GRN.

Face à ces difficultés, les partenaires maliens de Negos ont conduit un diagnostic sur les chemins pastoraux, ensuite débattu et validé par les acteurs à travers des ateliers communaux et locaux. A l'issue du diagnostic, ils ont élaboré une stratégie d'accompagnement de mise en place des accords négociés, avec comme objectifs le renforcement du leadership des communes et du dialogue avec les autres acteurs communaux, la consolidation des schémas pastoraux et la mise en place d'un processus de gestion intégrée des ressources naturelles.

Pour créer un espace de négociation, il faudrait que l'ensemble des acteurs ayant une responsabilité ou un intérêt sur la gestion de la ressource soient impliqués dans la concertation. Par exemple, dans le cas des schémas pastoraux, la participation des Autorités Nationales Collectivités Territoriales, des autorités coutumières, des services techniques déconcentrés, des autorités administratives, de la société civile (OP ; OCB ; OPF ; Projets/Programmes, Réseaux) ainsi que des médias, était nécessaire.

Deux concertations ont été entreprises dans chaque village de la commune, suivant cinq axes stratégiques. Les partenaires ont animé des séances pédagogiques sur les contextes législatif et réglementaire (tant sur les instruments pertinents que la charte pastorale, LOA et les textes

forestiers) pour que les différents acteurs, dont les expériences et les connaissances de la situation sont très diverses, possèdent une base d'information commune.

La stratégie de concertation a ainsi poursuivi son cycle dans chaque village, à travers un diagnostic participatif villageois (débat autour des problèmes et de leurs solutions éventuelles), une session de travail par groupe d'acteurs, une deuxième concertation pour la construction des règles locales (les cartes villageoises, des désaccords dans les débats et finalement les délibérations communales et les décisions d'approbation de la tutelle, dans ce cas, le balisage des parcours pastoraux). M. Coulibaly a expliqué le cas de Sané- Zandiéguela-Nampèna afin d'illustrer l'importance d'une deuxième concertation.

L'expérience des concertations villageoises a permis de faire quelques observations sur la situation des schémas pastoraux mais aussi d'identifier des leçons pour des initiatives futures de concertation locale sur des ressources naturelles. D'abord, il faut reconnaître que la problématique des schémas pastoraux est une question d'action publique et non seulement le problème des éleveurs. En matière de négociation des règles, l'expérience montre que les règles qui sont effectivement intériorisées émanent de la base et viennent de ceux qui sont concernés. La négociation ne peut se concrétiser sans l'approbation des différents acteurs, et l'adhésion des autorités locales qui doivent comprendre, prendre en compte leurs préoccupations et réaffirmer leur rôle dans le processus.

Pour illustrer ce point, l'exemple du chef du Village de Yorosso, qui réglait beaucoup de conflits avant la mise en œuvre des concertations, a été donné. Dans les règles coutumières, le dépôt de plainte est passible de paiement de frais de colas. Craignant que la concertation et les nouvelles règles ne fragilisent son autorité sur la gestion des conflits, il fallait réaffirmer l'importance du rôle du chef pour qu'il adhère au processus. Des leçons acquises autour du contexte particulier des schémas pastoraux ont aussi été présentées pour mieux illustrer l'expérience. Il a été souligné l'intérêt de créer des « fourrières » villageoises, l'importance d'avoir des sanctions spécifiques selon le type d'animal, et la création d'un conseil supérieur du schéma pastoral. De plus, il faut que les normes et coutumes (comme l'interdiction d'abattre le varan à l'intérieur du village, ou l'interdiction de porter des habits en cotonnade ou de porter de l'alcool à l'intérieur du marigot) soient respectées malgré la mise en place de nouvelles instances. Les réflexions suite aux concertations ont permis d'identifier des recommandations spécifiques au bon déroulement du processus. En particulier, il n'a pas été possible de tenir la deuxième concertation de Diarramana (pour des problèmes administratifs liés à une remise en question de la légitimité du chef de village) ni une rencontre intercommunale suite à un problème de jonction des parcours pastoraux entre les villages de Sané (Koury) et Nampèna (Yorosso). La tenue de ces rencontres aurait certainement permis d'améliorer le processus de concertation et des décisions en découlant.

En remerciant les participants pour leur attention, M. Coulibaly a conclu la présentation en réitérant l'importance d'établir des concertations intercommunales concernant les parcours pastoraux, ainsi que la nécessité du suivi du processus de la mise en œuvre des conventions locales.

## **2.2 Présentation 2 : Wula Nafaa (USAID) et La Convention pour une Gestion Intégrée des Ressources des Bas-fonds (COGIRBAF) au Sénégal**

## M. Abdou Sène, Directeur Adjoint et Chef du Volet Amélioration de la Bonne Gouvernance du programme Wula Nafaa de l'USAID au Sénégal

M. Sène a commencé par expliquer que le nom du programme, « Wula Nafaa » qui se traduit comme l'intérêt/richeesse de la brousse ou le terroir, a été choisi pour souligner la liaison entre la prospérité et les ressources naturelles. Avant de faire une introduction du programme général, le directeur a pris un moment pour introduire les missions du volet « gouvernance », dont :

- améliorer la capacité et la performance des institutions des collectivités locales pour une meilleure gestion des ressources naturelles sur une base profitable et durable ;
- accroître la transparence et la responsabilité dans la manière de gérer les ressources naturelles
- renforcer les capacités des collectivités locales à gérer les ressources locales de manière transparente et durable, celle des Conseils Régionaux, des Agences Régionales de Développement, des Conseils Ruraux et des comités villageois pour une gestion transparente des ressources naturelles.
- 

En effet, la capacité et l'efficacité des représentants étatiques locaux représentent des préoccupations communes aux acteurs de la GRN et sont au cœur de la thématique de la session.

L'approche de Wula Nafaa est basé sur le concept « Nature-Pouvoir-Richesse », selon lequel des individus peuvent s'enrichir et devenir plus indépendant sur le plan économique à travers des entreprises basées dans la nature.

Un des dispositifs de gestion exécuté par le programme est la Convention pour une Gestion Intégrée des Ressources des Bas-Fonds (COGIRBAF). Les COGIRBAF consistent en des règles élaborées par un processus consensuel entre acteurs, dans l'intérêt d'assurer la durabilité des investissements et la pérennité de la mise en valeur des bas-fonds. Celles-ci visent une exploitation équitable, pacifique, économiquement rentable et écologiquement rationnelle ainsi qu'une perspective de production de biens et services afin de satisfaire les besoins croissants des populations. Les règles définies par les COGIRBAF doivent, entre autres prendre en compte les intérêts de tous les usagers, respecter les normes techniques, être articulées aux textes et lois en vigueur afin de concilier légalité et légitimité.

Les bas-fonds représentent des énormes potentialités agricoles et sont stratégiques tant pour l'amélioration de la sécurité alimentaire que pour la lutte contre la pauvreté. De plus, ces terres sont actuellement sous-exploitées. Fort de ce constat, l'Etat a défini des orientations stratégiques à travers notamment la Lettre de Politique de Développement agricole (LPDA) et le Programme d'Investissement du Secteur Agricole (PISA).

Le processus d'élaboration d'une COGIRBAF est basé sur un diagnostic participatif, impliquant le Conseil Rural ainsi que des représentants des usagers (à travers des Cellules d'Animation et de concertations villageoises), et une cohérence vis-à-vis des lois et règlements du pays. Le directeur a énuméré les 15 étapes majeures de la mise en œuvre de ce dispositif, pouvant être résumées en plusieurs phases. Le processus commence par des phases d'identification participative du projet et de délibération aux niveaux des villages et des conseils ruraux, suivi par une phase de définition participative des règles provisoires de la COGIRBAF. Ensuite, des phases de sensibilisation, d'harmonisation et de restitution des règles inscrites dans les COGIRBAF avec le Conseil Rural, les producteurs, les services

techniques visent à valider leur justesse et leur applicabilité. Un comité de gestion est mis en place et approuvé par la COGIRBAF permettant la vulgarisation de l'instrument au niveau communautaire, la mise en place d'un comité consultatif avec les services techniques, l'exécution des activités de production agricoles et l'élaboration d'un plan de renforcement des capacités des producteurs.

La gestion administrative de la COGIRBAF est ainsi assurée par plusieurs acteurs et structures de gestion, à savoir le Conseil Rural, le Comité de gestion de bas fond, les Comités villageois d'animation et de concertation, les services techniques et les partenaires du développement.

La COGIRBAF définit également un dispositif de gestion financière. En effet, les revenus provenant des cotisations, des adhésions, des redevances, de la vente des produits et des semences, et des éventuelles prestations de service, dons, contributions du Conseil Rural ou subventions doivent être attribués selon les priorités et normes établies. Ces fonds peuvent être utilisés pour l'entretien et l'amortissement des équipements et infrastructures, pour le fonctionnement du comité de gestion, pour le labour ou pour l'achat des intrants.

La gouvernance de la COGIRBAF est définie dans l'intérêt de la pérennité à travers des rencontres périodiques aux différents niveaux de gestion. L'Assemblée Générale se réunit en session ordinaire tous les six mois sur convocation du Président ou en session extraordinaire sur convocation du Président, à la demande du Président du comité de gestion, ou des deux tiers de ses membres. Le bureau du CG se réunit en session ordinaire une fois par mois et à chaque fois que nécessaire.

En addition à l'initiation et à l'encadrement de la mise en place de conventions, le programme Wula Nafaa intervient dans les bas-fonds à travers un accompagnement technique de l'aménagement du territoire. Le programme a ainsi contribué à la construction de barrages, d'endiguements des parcelles, de planage, et de réseaux de drainage, au labour et à la fourniture des semences et des formations en riziculture et en procédures organisationnelles.

M. Sène a illustré par quelques exemples des projets inscrits dans le cadre de la COGIRBAF, comme la digue antisel de Kaymor (Kaolack), l'aménagement de Samecouta (Kedougou), et un ouvrage de maîtrise d'eau à Ndinderleng (Fatick) et Wassadou.

Prenant du recul par rapport au programme, le directeur a pu résumer les acquis, les résultats et les obstacles constatés dans l'exécution du programme. Au niveau technique et matériel, il a souligné la satisfaction envers la conception et le fonctionnement des ouvrages, l'augmentation importante des surfaces rizicoles (et ainsi l'augmentation des revenus des populations). En matière de gestion, il a aussi félicité l'élaboration d'une COGIRBAF et la création des comités. L'expérience a démontré l'importance d'un processus participatif d'identification des pistes, des mares, et du parcours du bétail, et d'une connaissance des enjeux écologiques des bas-fonds. Le dispositif a aussi favorisé des stratégies de gestion durable des ressources à travers l'élaboration d'indicateurs d'atténuation et de suivi de la biodiversité.

Le programme a aussi rencontré des défis durant le projet, dont ont été tirées des leçons. De bout en bout, le processus est en effet très long et nécessite une longue période d'apprentissage au niveau des usagers comme pour les autorités impliquées. Avant le programme les acteurs étaient peu organisés. Il y avait des difficultés pour mobiliser les contributions des producteurs, et des retards dans leurs investissements financiers.



Finalement, le programme a rencontré des obstacles dans l'implication des certaines collectivités ainsi que des difficultés de collaborations avec certains services techniques.

M. Sène a conclu son intervention en remerciant la salle et en encourageant des questions, réactions et propositions.

### **2.3 Présentation 3 : Les chartes foncières locales au Burkina Faso : un outil d'institutionnalisation de la gestion négociée des terres et des ressources naturelles**

M. Saïdou Sanou, sociologue burkinabé

Une troisième intervention a traité des chartes foncières locales au Burkina Faso. M. Sanou a d'abord situé les chartes foncières dans leur contexte légal et institutionnel au Burkina, en rappelant des expériences de projets antérieurs de gestion transférée (Keshi Béiga, ZASP Barani) et de GRN (RIGRN, GEPRENAF, etc). Les expériences antérieures témoignent d'une nécessité de clarifier les règles de gestion foncière, telles que celles élaborées dans le PNSFR<sup>2</sup>. L'enjeu est ainsi de conférer à la législation foncière « la légitimité qui fait défaut aux autres textes fonciers »<sup>3</sup>.

La loi 034-2009 portant sur le régime foncier rural, et le décret 2010-400 / TA loi 034-2009 fait mention des « conventions locales *inspirées des coutumes, des pratiques et usages* fonciers locaux élaborés au niveau local et visant à prendre en considération la *diversité des contextes* écologiques, économiques, sociaux et culturels en milieu rural. » Ainsi, des chartes foncières locales peuvent contribuer à l'application des dispositions de la loi de 034-2009 et celles d'autres textes relatifs au foncier et aux ressources naturelles. De plus, un tel instrument favorise la responsabilisation des populations locales dans la gestion des ressources naturelles de leurs terroirs.

Une charte foncière locale, telle qu'elle est proposée dans le contexte burkinabé, consiste juridiquement en un acte municipal d'application villageoise, inter-villageoise, communale et intercommunale. Le contenu de l'acte peut viser à résoudre une seule ou plusieurs problématiques à la fois. Les règles inscrites dans une charte sont généralement de quatre ordres :

- les modalités d'accès et d'utilisation de la terre rurale (nature des droits et usages fonciers locaux);
- la gestion des ressources naturelles (préservation des RN, identification et gestion des ressources d'utilisation commune);
- la protection des groupes vulnérables (actions positives à initier);
- la gestion alternative des conflits (instances locales de prévention et de conciliation ainsi que les procédures relatives).

Tandis que le processus d'élaboration de chaque charte foncière locale sera marqué par les particularités de la zone et des ressources qu'elle adresse, M. Sanou a proposé des démarches stratégiques à suivre qui favorisent la négociation, l'appropriation et la légitimité de l'acte :

---

<sup>2</sup> Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural

<sup>3</sup> Cf. PAEPA/Min. chargé de l'agriculture (2000 - 2007)



1. employer une démarche ouverte et fondée sur la progressivité, qui se construit en fonction des besoins ressentis localement. Ainsi, le contenu, échelle et nombre de règles peuvent varier d'un cas à l'autre.
2. commencer avec deux préalables : réaliser un inventaire des instances locales de gouvernance foncière fonctionnelles (SFR, CFV, CVCF) et un état des lieux initial (connaissance des modalités de gestion foncière et enjeux fonciers locaux)
3. créer les conditions d'une appropriation locale du processus : identifier la motivation pour l'élaboration de la charte ; mener une démarche inclusive de représentation des acteurs locaux dans les concertations; et prendre en compte de la diversité des acteurs.
4. assurer une validation administrative : à travers un acte municipal (délibération après validation aux différentes échelles) l'inscription au registre des chartes et ampliation de l'acte (partenaires et tutelle)

Une fois la charte élaborée, il faut qu'elle soit mise en œuvre. Comme cela a été constaté par les intervenants précédents, les enjeux et défis de l'application sont nombreux. Il faut déterminer le champ d'application de la charte, y compris l'échelle d'élaboration et les types de ressources et d'espaces concernés. Une concertation réellement participative ne va pas de soi. Afin d'assurer la qualité des débats il faut identifier des mécanismes de représentation, animer les débats de manière à « libérer la parole » de différents acteurs, et faire valider les débats (avec des groupes d'acteurs ou une assemblée générale, par exemple). Finalement, il faut veiller à la cohérence des règles, en s'assurant par exemple qu'il n'y a pas de contradiction entre les règles des différents villages d'une même commune.

Afin de résumer les enjeux de l'élaboration et de la mise en œuvre des chartes foncières locales, M. Sanou a évoqué les implications de ceux-ci pour les politiques publiques burkinabés. Or ces implications témoignent d'une réflexion pratique qui sera utile à tout acteur qui souhaite poursuivre une telle démarche dans d'autres pays.

Il a rappelé que la loi peut institutionnaliser les conventions locales, négociées en fonction des enjeux et des problèmes locaux à traiter. Après tout, la charte est un outil de gouvernance locale ; ainsi elle est réalisée à l'initiative des instances locales de gouvernance (villageoises et communales). Au Burkina Faso, la loi a prévu un certain nombre de rubriques essentielles à documenter et à préciser dans chaque commune rurale: accès à la terre et aux ressources naturelles, équité, règlement des conflits. Finalement il a rappelé que l'enjeu des chartes foncières locales n'est pas de tout traiter, mais de répondre aux problèmes et de traiter des besoins ressentis localement.

## 2.4 Discussion

Après avoir écouté les trois présentations, le modérateur du groupe a ouvert le débat sur les accords locaux dans un contexte d'inachèvement ou d'imperfection des cadres juridiques. La comparaison des trois cas présentés a permis de faire le constat que les accords locaux sont de plus en plus pris en compte dans les nouvelles législations, mais avec des difficultés d'opérationnalisation.

Les participants ont offert leurs commentaires, questionnements et propositions à la salle, et les débats y résultant ont donné lieu à l'identification des problèmes clés qui caractérisent les enjeux de décentralisation et des accords locaux :

- une synergie insuffisante entre acteurs à l'échelle locale (villageoise, intervillageoise, communale, intercommunale)
- l'insuffisance de flexibilité ou d'adaptation au contexte local de la législation sur les accords locaux, qui est parfois trop détaillée ou précise au point d'être inadaptée.
- les coûts de mise en œuvre (élaboration accords locaux/ opérationnalisation des lois) sont souvent élevés, en termes d'argent, de temps et de ressources humaines.
- même dans les meilleurs cas, l'appropriation locale et la durabilité des accords locaux sont toutefois difficiles à assurer.

Ayant discuté des différents obstacles rencontrés sur le terrain dans les trois pays, le groupe a formulé des recommandations d'ordres politiques, opérationnelles et pour la recherche, ainsi que des recommandations spécifiques pour le projet Negos, à présenter en plénière à l'issue des sessions simultanées.

#### Recommandations politiques :

- laisser une marge de flexibilité dans les législations, centrer les règles sur les principes et prévoir des révisions pour harmoniser les règles avec la réalité.
- renforcer la décentralisation, accélérer le transfert de compétences et de ressources et privilégier la formation

#### Recommandations opérationnelles:

- renforcer les capacités des Collectivités Locales pour saisir les opportunités de financement du développement local, de GRN, ou des fonds d'initiatives d'intercollectivités
- prévoir des moyens et des dispositifs pour mobiliser et mettre à disposition les services techniques dans la durée
- prévoir ou planifier le désengagement des organisations d'appui et identifier des ressources locales pour assurer la mise en œuvre locale
- renforcer les concertations et collaborations aux différentes échelles territoriales, y compris l'échelle transfrontalière

#### Recommandations pour la recherche :

- renforcer les collaborations recherche- opérateurs nationales et inter-états

#### Recommandations pour Negos :

- assurer une continuité du suivi et d'évaluation des expériences en cours
- faire partager les acquis avec les communes voisines des sites d'intervention

### **3. Thématique 3 : Quels rôles pour les collectivités locales dans la gestion des ressources naturelles ?**

#### **3.1 Présentation 1 : L'expérience des Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS) dans la Vallée du Fleuve Sénégal (Sénégal)**

M. Cheikh Ahmed Khaly Fall, sociologue et Chef de la Division d'Aménagement Rurale du SAED<sup>4</sup> au Sénégal

La première communication de la séance portait sur l'expérience des POAS dans la Vallée du Fleuve Sénégal. M. Fall a commencé par évoquer le fait que la Vallée du Fleuve Sénégal est une zone à fort potentiel productif et que, pour cette raison, elle suscite d'importants enjeux fonciers de plusieurs ordres.

La mission de promotion de l'agriculture irriguée sur la rive sénégalaise de la Vallée suppose non seulement la disponibilité des ressources nécessaires (terre et eau) mais aussi la mise en place de mécanismes et de conditionnalités pour une gestion sécurisée, préservatrice et valorisante de ces ressources. A partir de la fin des années 80, le gouvernement sénégalais a manifesté son intérêt pour l'aménagement de la vallée avec la mise en place d'un Plan Directeur de la Rive Gauche (PDRG), comprenant un volet « Appui aux collectivités locales (CL) pour la Gestion de l'Espace rural ». Ce dernier avait comme objectif de sécuriser les ressources et leur valorisation à travers la mise à disposition d'outils et d'instruments d'aide à la prise de décisions pour les acteurs locaux chargés de la gestion décentralisée du foncier. Il vise également à orienter les décideurs et les partenaires vers des investissements adaptés aux vocations des terroirs, mais aussi réconciliés avec les visions et les besoins des populations.

Le programme « d'appui aux collectivités locales pour la gestion de l'espace rural » a préconisé la conception d'outils pertinents de gestion, de suivi du foncier et des ressources naturelles comprenant notamment des outils de planification territoriale, de gestion des ressources naturelles et des outils de régulation, complémentaires des dispositions législatives et réglementaires. Ceux-ci incluent, entre autres, des instruments tels que les POAS (les Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols), la Charte du domaine irrigué, les schémas hydrauliques, les fonds de maintenance des infrastructures hydro-agricoles et le suivi des eaux et des sols. Cependant, un constat préconise de mieux maîtriser l'information foncière et de sécuriser le processus d'attribution des terres. M. Fall a également évoqué le rôle du Projet d'Appui aux Communautés Rurales de la Vallée du Fleuve Sénégal.

Concernant les instruments juridiques dans le domaine du foncier, les POAS se différencient des textes classiques (caractérisés par une légifération ascendante) par un mode d'élaboration qui favorise la concertation et la « quête » de consensus entre acteurs (usagers, services techniques, etc). De plus, le processus prend en considération non seulement les impacts sur le cadre juridique, mais aussi les dimensions socio-économiques et environnementales.

---

<sup>4</sup> Société Nationale d'Aménagement et d'Exploitation des Terres du Delta du fleuve Sénégal et des Vallées du fleuve Sénégal et de la Falém

La démarche a d'abord été testée à travers un projet pilote à Ross Bethio entre 1997 et 1999, permettant de consolider les objectifs et démarches à suivre pour la systématisation du programme. Ainsi, les POAS ont été rendus opérationnels à la fois comme supports institutionnels et techniques pour les collectivités locales et guides pour les acteurs et décideurs du développement rural.

Afin de pouvoir échanger avec l'auditoire sur des aspects très pratiques et des défis concrets de mise en œuvre, M. Fall a décliné les étapes de mise en œuvre qui suivent chaque POAS :

Etape 1 : Démarrage et collecte d'informations :

- mise en place du cadre de partenariat (protocole d'accord entre les partenaires),
- collecte des informations préliminaires (SIG-SAED, CR et services techniques),
- réalisation des cartes de base (supports de la première série d'ateliers de concertation).

Etape 2 : Validation des informations et diagnostic général de la communauté rurale :

- définition de zones de concertation,
- amendement et validation des informations (ateliers participatifs dans les différentes zones),
- diagnostic général de la CR (identification participative des contraintes posées par l'occupation actuelle des sols et/ou la gestion des ressources naturelles en général, priorisation des contraintes),
- réalisation de cartes de synthèse (suivant les thèmes retenus)
- restitution au conseil rural (validation de la première phase et autorisation d'engager la suite).

Etape 3 : Choix des règles d'occupation des sols et du zonage :

- approfondissement du diagnostic : 2ème série d'ateliers de concertation ; rappel des résultats du diagnostic; approfondissement en regardant les facteurs explicatifs des contraintes, les relations entre elles et les acteurs impliqués,
- choix d'occupation des sols : échanges entre usagers sur des solutions en termes de réglementation foncière, d'organisation de l'espace, de vocation des zones ou terroirs et/ou d'organisation pour la gestion,
- synthèse des propositions (mise en commun des propositions ressorties des ateliers de zones),
- restitution au Conseil Rural,
- choix définitifs : Ateliers de synthèse avec le Conseil Rural,
- validation des règles : Analyse minutieuse des règles par des spécialistes du droit, puis restitution aux acteurs locaux (conseillers ruraux, professionnels de l'agriculture, de l'élevage, etc.) l'administration territoriale et la SAED,
- adoption du plan : restitution générale au Conseil Rural élargi puis délibération, ouvrant la phase d'application-test.

Etape 4: Application test :

- mise en place des organes : une commission technique chargée de l'application du POAS; découpage en zones de gestion correspondant chacune à un ensemble cohérent de villages; une commission POAS dans chaque zone de gestion; un réseau d'animateurs communautaires,
- renforcement des capacités de la CR : formation des élus et animateurs locaux sur des thèmes variés (lecture des cartes, gestion des conflits, etc.),
- diffusion du plan : ateliers de restitution par zone d'animation, puis par village,

- édition du document global du plan et des supports variés,
- traduction en langues nationales,
- test de deux ans, matérialisation, aménagement de points d'eau,
- enrichissement du plan : intégration des thématiques omises durant le processus ou apparues par la suite.

A terme, la concertation entre acteurs produira des dispositions précises sur des problématiques telles que la vocation des différentes parties de l'espace, la liste et la position des points d'eau pastoraux, la liste et le tracé des couloirs de passage du bétail en zone agricole, la liste et la position des débarcadères de pêche et les zones d'extension des villages officiels, entre autres. Celles-ci sont aussi à étudier en termes de conformité avec la législation nationale.

En faisant le tour des différents acteurs et de leurs responsabilités précises dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un POAS, l'intervenant a mis l'accent sur le rôle central de la CL. En effet, la CL est le commanditaire initial d'un POAS. Ensuite, la CL est responsable de la co-facilitation, la co-animation et la validation pendant les étapes d'élaboration. De même, elle réalise l'application du dispositif ainsi que le suivi et un travail éventuel d'actualisation des dispositions prises et des pratiques adoptées.

Afin d'illustrer les résultats des POAS, des plans ont été présentés reprenant l'usage des sols à N'Diembène Gandiole, à Gantour et à Ngnith (entre autres), ainsi que des plans d'usage prioritaire des sols dans toute la vallée.

En revenant sur l'expérience de la généralisation des POAS, M. Fall a pu remarquer d'autres impacts de ce processus sur la vallée du fleuve Sénégal. Le dispositif a permis une meilleure sécurisation des usages à travers la répartition concertée de l'espace entre les usages prioritaires. Les rôles et attributions des différents acteurs sont plus clairs. Il y avait un effet de renforcement institutionnel du Conseil Rural grâce aux instruments de gestion foncière et une meilleure maîtrise de l'information. Les échanges directs entre élus et populations ont pu renforcer la démocratie locale et les démarches participatives ; la formation et les débats ont permis de vulgariser la législation foncière auprès de la population. Cette sécurisation et clarification des règles a pu apaiser ou éviter des conflits fonciers et finalement, le processus d'élaboration a permis de prendre des repères pour la réalisation d'un cadastre rural.

M. Fall a conclu la présentation en donnant ses observations sur les défis et obstacles rencontrés, qui permettent de tirer des leçons et améliorer le processus. Il a souligné des difficultés de mobilisation des acteurs, de diffusion, de retour de l'information, de ténacité des pratiques et coutumes locales. De plus, il a noté que des conflits de compétence (par exemple entre le conseil rural et le comité villageois), une résistance à « l'ingérence » politique et la prise en compte du calendrier électoral sont encore des facteurs à prendre en compte. Les conseils ruraux manquent souvent de moyens ou de compétences techniques pour une participation optimale dans le processus. Enfin, il a été observé des conflits de logique entre les acteurs dit « externes » et « internes », lorsque le POAS a engendré des stratégies de positionnement des acteurs, percevant des opportunités de financement ou de recherche, qui ne correspondent pas forcément aux motivations et intérêts de la population locale.

En remerciant les participants de leur attention, M. Fall cède la parole à l'intervenant suivant.

### **3.2 Présentation 2 : La gestion foncière locale au Burkina Faso**

Jean-Pierre Jacob, chercheur associé à l'IHEID (Suisse)

Cette intervention a permis d'éclaircir les dispositions de gestion foncière locale inscrites dans la loi 034-2009 et notamment les moyens donnés par la loi, venant renforcer certains niveaux de décision et donner des prérogatives spécifiques à certaines institutions. M. Jacob a souligné l'impact de la loi sur la communalisation, la villagisation et l'individualisation.

La communalisation de la gestion foncière locale se fait ainsi à travers des chartes foncières ou des conventions locales. Celles-ci posent les principes, les règles, les pratiques et les interdits qui encadrent l'usage des ressources naturelles dans un milieu donné. L'instrument peut définir l'accès à des ressources naturelles renouvelables (RNR) spécifiques (ressources qui ne sont pas produites par l'homme et qui doivent être protégées, le stock de la ressource donnée et son évolution dépendant du croît naturel et des prélèvements, comme le sable ou la forêt). Elles servent aussi à régler les usages et les transactions liées à l'accès à la terre. La charte doit permettre de prendre toutes les mesures réglementaires, techniques et pratiques à même de créer des conditions favorables à la gestion participative et durable des ressources naturelles et foncières dans une zone donnée.

Cependant, il existe souvent un décalage entre l'échelle requise pour la gestion concertée d'une RNR et les échelles où sont validés les processus. Par exemple, dans l'article 15 il est stipulé que « les chartes foncières peuvent être élaborées au niveau villageois, inter-villageois, elles peuvent être initiées à l'échelle d'une ou plusieurs communes en considération du type de RNR concernée », tandis que plus loin dans l'article 18 il est indiqué que « les services techniques déconcentrés et l'Etat assistent les communes rurales dans l'élaboration des chartes foncières » et dans l'article 20 « les chartes foncières sont validées par délibération du conseil municipal ».

Cette communalisation de la gestion foncière passe aussi par la délivrance d'attestations de possession foncière. En effet, l'article 39 précise que « tout possesseur foncier rural peut à titre individuel ou collectif demander la reconnaissance de sa possession ». La mise en œuvre de cette procédure de constatation foncière est assurée par le service foncier rural. De plus, dans l'article 41 il est stipulé que « toute commune peut de sa propre initiative, entreprendre une ou plusieurs opérations de constatation de possession foncière rurale sur tout ou partie de son territoire ».

Les chartes foncières impliquent également une certaine « villagisation » de la gestion foncière car elles se placent dans une tendance à long terme visant à considérer tout village pourvu d'une autonomie administrative comme une entité dotée également d'une autonomie foncière et politique. La loi prévoit, notamment, la création de commissions foncières villageoises et de commissions de conciliation villageoises lorsque l'on sait que la régulation foncière repose parfois sur des maîtrises foncières (ou de brousse) pluri-villageoises. A Padéma, par exemple, il existe huit maîtrises de brousse pour douze villages administratifs.

Finalement, la loi a un effet d'individualisation des droits et des responsabilités envers la terre. En effet, reconnaître les droits coutumiers, c'est les transformer et les rendre compatibles avec les formes modernes de la propriété. Cela comprend deux dimensions : premièrement dans l'identification par le possesseur, un accès privilégié qui dégage une « propriété » individuelle au sein de patrimoines communs ; et deuxièmement dans l'identification par les limites, démarche d'accès plus négligée car il existe souvent un tabou

sur les limites. Cette approche est gradualiste mais a le « désavantage » d'aboutir à l'objectivation de patrimoines communs. Il est aussi à noter que la loi renforce l'individualisation du foncier en introduisant un instrument de contrainte : la taxe.

Pour ceux qui souhaiteraient aller plus loin dans la réflexion sur l'impact et les enjeux de la loi 034-2009, M. Jacob fait référence aux Notes de Politique Publique de Negos (numéros 10,11, 13, 14 et 15) qui abordent d'avantage le sujet.

### **3.3 Discussion**

Suite aux présentations, les intervenants et participants ont évoqué des questions et ont fait ressortir les points récurrents entre les deux cas examinés, faisant référence aussi aux autres exemples rencontrés sur le terrain. Ainsi, ils ont retenu deux constats par rapport à l'implication des collectivités locales dans la GRN: Tandis qu'il y a une pression forte sur les ressources naturelles dans un contexte normatif inachevé, il y a aussi (progressivement) une prise de conscience de la nécessité de pilotage local du développement.

Le partage d'expériences autour de cette thématique a aussi permis d'identifier des problèmes persistants. Les participants ont constaté une dualité juridique au niveau local (entre règles nationales et règles locales/coutumières), une faible capacité institutionnelle des collectivités locales due à des insuffisances de ressources humaines, financières et organisationnelles, et un manque d'accès sécurisé et équitable à la terre et aux ressources renouvelables.

Ayant fait ce bilan des avancements et des obstacles, le groupe a construit des recommandations pour aller de l'avant sur le plan politique ainsi que sur le plan opérationnel:

Recommandations politiques :

- valoriser l'approche POAS/ Aménagement du territoire/ Instruments d'accords locaux pour réaffirmer le rôle de leader de la collectivité locale ;
- sécuriser les droits des usagers à travers un projet global des réformes ;
- transférer (de l'Etat aux collectivités locales) les compétences et les ressources avec une dotation budgétaire.

Recommandations opérationnelles :

- promouvoir la concertation permanente et la co-gouvernance/co-gestion pour toutes les RN situées sur les collectivités précisant le rôle des communautés villageoises et les usagers spécifiques (en utilisant des cahiers de charge par niveau d'acteur pour limiter les dérives) ;
- intégrer les instituts de formation adaptés au développement local.

#### **4. Thématique 4 : Comment favoriser une effectivité des politiques foncières et de gestion des ressources naturelles ?**

##### **4.1 Présentation 1 : La loi 034-2009 portant régime foncier rural (Burkina Faso) : Enjeux de mise en œuvre**

Peter Hochet, Laboratoire Citoyennetés (Burkina Faso)

La loi 034-2009 a été adoptée dans un contexte plus global de sectorialisation partant de la Réorganisation Agraire et Foncière (RAF) engagée en 1984, 1990 et 1996. Celle-ci a été suivie par des dispositions portant sur l'environnement et les forêts (1997), le pastoralisme (2002), l'urbanisme (2006), le PNSFMR<sup>5</sup> (2007) et le foncier rural (2009), ainsi qu'une relecture de la RAF en 2012. Or, dans ce processus on constate des tensions qui opposent à la fois la reconnaissance des droits locaux et les exploitations familiales contre l'agrobusiness, ainsi que des tensions entre ministères (de l'agriculture, de l'élevage, etc.) dans des négociations budgétaires. Si la loi a été conçue dans une logique « participative » celle-ci n'est pas effective au niveau opérationnel : des ateliers préconisés à propos de la PNSFMR n'ont pas abouti et si des ateliers ont porté sur certains décrets (2012-263), aucun n'a été réalisé sur la loi 034-2009 même, ni sur les différentes procédures et formulaires issus du dispositif.

La loi 034-2009 a été élaborée sur les principes de fin de la domanialité de l'Etat sur le territoire national, de reconnaissance des droits locaux et de conciliation locale. Elle implique des instances compétentes pour intervenir dans le domaine du foncier au niveau décentralisé, y compris les services fonciers ruraux (SFR, décret 2010-404), la commission foncière villageoise (CFV, décret 2010-404), les comités de conciliation et les instances locales de concertation foncière (décret 2012-263). Les décrets d'application de cette loi identifient des actes administratifs tels que les registres fonciers ruraux (décret 2010-399), les chartes foncières locales (décret 2010-400), les constatations et attestations de possession foncière rurale des particuliers (décrets 2010-402, 403 et 405). Un certain nombre de documents est également créé dans le cadre de la délégation de droits comme l'accord de prêt (loi 034-2009, art. 52-58), l'autorisation de mise en valeur temporaire des terres rurales (décret 2010-406) et le bail à ferme (loi 034-2009, art. 59-60).

Si les instruments juridiques et administratifs sont manifestement très complets, il reste cependant des défis portant sur la mise en œuvre de ce dispositif. M. Hochet a abordé les plus grands enjeux et défis de l'application de la loi 034-2009, les résumant dans quatre catégories. Il a considéré d'abord les moyens d'achèvement de la loi. La mise en œuvre du dispositif repose actuellement sur des projets et ne fait pas objet d'une prévision du coût général. De plus, la manque d'autonomie de la caisse est problématique. Il faut prévoir une action importante de formation de nouveaux corps de métier car le dispositif requiert un grand nombre de nouveaux agents. Par ailleurs, les commissions foncières villageoises (CFV)



dépendent du bénévolat. Il a souligné également que l'achèvement de la loi repose sur un système d'archivage et de mise à jour performant. La recommandation est ainsi de placer la question de l'achèvement juridique au cœur de la décision.

La mise en œuvre de la loi pose aussi des questions de coordination. Alors que plusieurs ministères sont impliqués dans le dispositif (domaines, impôts, agriculture, décentralisation), leurs responsabilités ne sont pas claires. On constate que de multiples projets ne sont pas coordonnés de manière effective, la répartition territoriale ne fait pas toujours consensus et la coordination des contenus et des méthodes demeure difficilement praticable. Sur ce point, il est recommandé de réaffirmer le rôle de coordination des ministères, notamment celui de l'agriculture qui est le leader historique dans le domaine du foncier rural.

La communication et les différentes interprétations de la loi donnent aussi lieu à des difficultés de mise en œuvre. Il existe des contradictions entre la DGFOMR<sup>6</sup>, les bureaux d'étude et les projets. De plus, certaines interprétations se révèlent réductrices, notamment celles de l'article 36, comme celle de focaliser sur les attestations de possession foncière (APF) individuelles et une vision de la loi 034-2009 la considérant comme une étape transitoire vers l'immatriculation foncière. Une meilleure formation et un suivi des agents de terrain des projets est proposé pour réduire les contradictions et les interprétations diverses.

A terme, l'application de la loi 034-2009 devrait être comprise comme un processus sociopolitique. En effet, l'achèvement de la loi entend un processus de standardisation des relations sur le sujet de la terre, en remplaçant les multiples trajectoires possibles par des procédures uniques, en substituant des instances administratives aux instances coutumières et en limitant « l'enfermement du futur dans le présent » une fois la propriété fixée. En même temps, la loi impulse une « individualisation » des droits fonciers en mettant l'accent sur l'individu et sur l'exploitation (faits de possession, taxation), sur la villagisation (commissions dans tous les villages) et sur la réification des groupes (indivision, contractualisation). Selon M. Hochet, nous sommes donc amenés à voir ce dispositif comme une innovation légale, qui suppose que les logiques d'apprentissage soient progressives et repose sur un changement social sur le long terme.

## **4.2 Présentation 2 : Gestion foncière décentralisée et problématique des affectations foncières au Sénégal**

### **Pape Faye, IPAR (Sénégal)**

En restant sur la même thématique de l'effectivité des politiques foncières et de la GRN, Pape Faye a présenté le cadre juridique et institutionnel de la gestion foncière décentralisée (GFD) du Sénégal.

M. Faye revient tout d'abord sur l'histoire et l'évolution du droit foncier au Sénégal. Le droit foncier coutumier, généralement caractérisé comme inégalitaire, repose souvent sur un système de caste, sur la différenciation des droits sur la base du genre et s'il varie, entre différents communautés, il tend à renforcer une certaine stratification sociale. La loi coloniale

a introduit l'immatriculation et un système d'inscription au livre foncier. Suite à l'indépendance du pays, la loi sur le Domaine National 64-46 a été adoptée au 17 juin 1964, versant toutes les terres « non classées dans le domaine public et non immatriculées (domaine privé) dans le Domaine National ».

Aujourd'hui, on constate la coexistence de plusieurs systèmes législatifs basés sur des sources et des normes différentes, voire opposées. Si le droit positif a été hérité de l'époque coloniale et instauré par l'Etat indépendant, la loi et la jurisprudence islamique sont des sources considérables et les droits coutumiers demeurent des sources légitimes pour de nombreuses communautés.

Ainsi, la loi sur le Domaine National identifie quatre types de terres relevant de sa compétence : les zones urbaines, les zones classées (réserves, forêts classées etc.), les zones pionnières (l'ensemble des terres résiduelles destinées aux programmes d'aménagement et de développement) et les zones de terroir (l'ensemble des terres à usages réguliers d'habitation, de culture ou l'élevage en milieu rural). Si la gestion des zones classées et des zones pionnières reviennent directement aux structures de l'Etat, les zones de terroir sont gérées par le Conseil Rural. Conformément à la loi sur le Domaine National, le droit d'usage est attribué par la Communauté Rurale sous l'autorité de l'Etat. Ce droit d'usage est reconnu à l'occupant, qui doit être du terroir. Ce droit peut être retiré (désaffectation) en cas de non exploitation des terres.

Le droit foncier sénégalais peut ainsi être caractérisé par une persistance du droit coutumier, un pluralisme juridique et une application inachevée de la loi du Domaine National. On observe notamment des problèmes de communication avec les populations locales pour qui la loi n'est que partiellement vulgarisée, voire appliquée de façon sélective. Malgré l'adoption du dispositif, un cadastre rural fait défaut. Enfin, un véritable flou juridique demeure sur les concepts de « mise en valeur » et d'« utilité publique ».

En 1996, dans le cadre d'une transition vers une Gestion Foncière Décentralisée (GFD), l'Etat a transféré la compétence d'affectation et de désaffectation foncière aux communautés rurales avec le Code des Collectivités Locales (art. 192). Elle a aussi transféré la gestion foncière, la gestion des ressources naturelles et celle de l'environnement aux collectivités locales. En revanche, ce transfert de pouvoir était ineffectif. Le pouvoir des communautés rurales a été ensuite réduit lorsque l'Etat initie un projet sur le domaine national après consultation des CR, il n'a plus besoin de faire valoir le caractère d'utilité publique du projet et lorsque les terres du domaine national font l'objet d'un aménagement spécial, l'Etat peut les affecter sans avoir à les incorporer dans son domaine privé.

Malgré cet effort de glissement de la gestion foncière vers les communautés et les usagers, le dispositif a connu un certain nombre de contraintes. Selon M. Faye, on peut considérer les préoccupations principales comme étant :

- l'absence de délimitation intra et inter collectivités locales, comme dans le cas de Ndiébène Gandiole ;
- le transfert de compétences non suivi par un transfert de moyens ;
- l'absence d'information foncière (absence de registres fonciers, de cadastre rural) ;
- l'épuisement de l'assiette foncière de plusieurs CL ;
- l'existence des transactions multi formes et illicites, facteur important dans la spéculation foncière ;

- une contradiction entre une rationalité étatique libérale (privatisation) exacerbée par les politiques agricoles GOANA<sup>7</sup> et le REVA<sup>8</sup> et les programmes bio contre une rationalité paysanne (reconnaissance de droits locaux) ;
- une contradiction du statut de la terre : facteur et base de production mais aussi facteur de pouvoir et de promotion sociale pour le paysan ;
- le manque de formation et d'équipement des commissions domaniales en plus de la non-mobilisation des services de l'Etat compétents lors des affectations ou désaffectations ;
- l'incursion du politique dans les instances locales de décision d'affectation (surtout avec la GOANA, REVA, bioénergies) ;
- l'absence de financements adéquats et dépendance aux bailleurs pour la conception des outils de gestion ;
- l'absence d'une réponse à la croissance démographique et urbaine ; et
- en cas de conflit, des lourdeurs administratives et une complexité des procédures judiciaires pour faire appel en cas d'intervention illégale du politique.

Cependant, on peut reconnaître un certain nombre d'acquis octroyés par ce dispositif, fournissant un appui à des programmes et à des sociétés :

- le PACR-SAED, Wula Nafaa, SODEFITEX, et SODAGRI conçoivent des POAS et
- PACR-SAED aide les CR de la Vallée du Fleuve Sénégal à mettre en place des Systèmes d'Information Fonciers (SIF), les appuient pour régulariser des droits et donne sens au registre foncier annoncé par les lois foncières.

Il a aussi soulevé quelques éléments qui limitent le potentiel des POAS et notamment :

- une mise en avant des préoccupations ou missions de l'opérateur, par rapport à celles de l'utilisateur ;
- des difficultés de mise en œuvre dues à une absence d'animation permanente et appropriée ;
- un manque d'appropriation par les populations locales mais surtout par les conseillers ruraux ;
- une difficile articulation des outils de gestion foncière

Son analyse générale des POAS était donc qu'ils n'offrent pas l'information suffisante pour faciliter les décisions d'affectation ou de désaffectation foncières. Il a illustré ce point citant le cas de Ndiébène Gandiole.

Selon M. Faye, nous avons donc des questions importantes à nous poser sur l'efficacité actuelle et l'avenir de la gestion foncière au Sénégal. Quels sont les outils à concevoir ou à valoriser pour des affectations simplifiées et fiables dans les terroirs ? Comment assurer l'efficacité de la gestion foncière sans verser dans le pluralisme des outils ? Faut-il un plan concerté de développement qui intègre tous les outils ? Une taxe foncière, pourrait-elle servir de source de moyens aux CR ? La réforme foncière étant inéluctable, faut-il y définir les outils de gestion foncière et les articulations nécessaires pour éviter les « prétendues »

---

<sup>7</sup> Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance

<sup>8</sup> Retour Vers l'Agriculture

innovations institutionnelles qui cachent des stratégies et pratiques illicites et d'intérêts particuliers ?

Si ces réponses sont à apporter sur le long terme, dans le court terme, les acteurs peuvent améliorer la gestion foncière en aidant à fournir l'information nécessaire à la CR, en permettant la délimitation des différents domaines fonciers, en facilitant l'articulation des efforts des différents services étatiques et locaux dans la gestion du foncier décentralisé, en renforçant les capacités juridiques des élus locaux et en appuyant l'adaptation de la loi foncière aux politiques et enjeux actuels.

La troisième journée de la conférence a commencé par deux sessions thématiques simultanées portant sur deux outils employés par le projet Negos : les Groupes d'Apprentissage Mutuels (GAM) et la Recherche-Action.

## **V. LES GAM COMME OUTIL D'APPRENTISSAGE**

M. Némaoua Banaon, Gret (Burkina Faso)

### **1. Présentation**

Une session de discussion s'est tenue sur les GAM, l'outil de concertation et de débat favorisé par l'approche Negos. Un grand nombre des participants ayant eu la chance d'assister à un GAM, au niveau local ou au niveau national, la session consistait en une approche des avantages et des inconvénients de cet outil de concertation.

L'origine du concept des GAM est plutôt issue du monde de l'éducation et des loisirs. L'idée générale étant qu'en groupe les acteurs sont plus forts et que le groupe permet la confrontation d'idées. En effet, la réflexion en groupe permet de mieux remettre en cause des idées et des concepts et de confronter des pratiques.

On peut attribuer à l'International Institut for Environment et Development (IIED) la première mise en pratique des GAM dans le champ de la GRN. Les GAM de l'IIED comprenaient des groupes de travail non pas constitués d'institutions mais de personnes intéressées ou spécialisées dans ce domaine. Dans le cadre du projet Negos, les GAM ont fonctionné en associant plusieurs dispositifs de concertation, dont la fonction précise dépendait du stade d'avancement du projet au moment où l'outil était utilisé. Ainsi, les objectifs d'un GAM peuvent être essentiellement d'obtenir de l'information, d'échanger, de recueillir des opinions ou de confronter des idées.

L'expérience des GAM dans le projet Negos a permis d'identifier un certain nombre de pratiques favorisant l'échange. Dès la conception d'un GAM, il convient de cibler les personnes à inviter en adéquation avec les objectifs de la séance. En faisant intervenir des acteurs venant d'institutions différentes on peut favoriser le croisement de l'information et des points de vue. Il est également important de veiller à la représentativité des différents groupes ou institutions impliqués dans le processus. En revanche, les organisateurs doivent résister à la tentation de se servir du GAM comme d'un outil de suivi et d'évaluation, une démarche qui incite un positionnement des acteurs tout à fait différent.

Malgré des avantages significatifs, l'outil présente certaines limites. Il demeure difficile d'articuler les apports des différents intervenants, comme il est difficile de créer des canaux de communication entre des participants cadre et non-cadre. Si le processus de GAM rassemble des acteurs différents et facilite la mise en débat, il n'assure pas une amélioration de la communication entre acteurs en dehors de la séance.

Fort de ces constats, M. Banaon a pu faire quelques recommandations à destination des acteurs qui envisagent d'organiser des GAM ou des concertations du même style. Il a souligné que les discussions de la séance doivent idéalement donner lieu à l'identification des actions de plaidoyer et à la désignation des rôles aux acteurs. Il faut se rappeler que seul, un GAM ne peut être l'unique acteur du changement, mais qu'il s'inscrit comme un maillon dans un ensemble d'actions. Principalement, lorsque l'on traite de la décentralisation et des

responsabilités déléguées, la commune doit avoir une certaine maîtrise d'ouvrage dans le processus ; ceci doit être mis en évidence dans le GAM. Finalement, il a rappelé qu'il est essentiel de partager les conclusions de la séance avec l'ensemble des participants, voire avec tous les intéressés.

En remerciant les participants pour leur attention, la session a poursuivi avec une discussion et un partage d'expériences.

#### **4. Discussion**

Le débat s'est engagé avec des commentaires portant sur la structure même du GAM. Il a été soulevé que la séance peut avoir une ambiance plus ou moins formelle. Si la formalité/informalité de l'ambiance peut varier sensiblement en fonction du pays, en général il est préférable que le processus ne soit pas trop formel. Il s'agit avant tout d'un espace d'information, d'échange et d'apprentissage. En effet, l'innovation réside dans le fait qu'un participant, bien que ses idées soient fondées sur ces expériences professionnelles ou politiques, puisse donner un point de vue sans engager son institution.

Un deuxième commentaire a fait l'objet d'un échange sur l'aspect de l'apprentissage, qui se construit au fil du processus. M. Abdoulaye Goita, Maire de la Commune de Yorosso (Mali) indique que les GAM permettent un apprentissage important et favorisent un espace où les gens peuvent s'exprimer et donc confronter leurs idées. Le Président du Conseil Rural de Niodior (Sénégal) rejoint le Maire en partageant le même sentiment.

Un participant, ayant assisté aux GAM au Samoroguan (Burkina Faso) a évoqué le fait que, pendant les GAM, il faut surtout avoir la vision des populations sur les zones en discussion. Il a indiqué également que l'usage des outils de cartographie a suscité l'intérêt des services techniques.

Après l'expérience des GAM au Sénégal, un participant, proche des Comités Locaux de Pêche Artisanale (CLPA) a témoigné sur l'existence d'un débat relatif à la perception et la fonction d'un CLPA. Il a remarqué que suivant le GAM, tous les participants avaient plus ou moins une bonne compréhension de ces comités.

Avant de rejoindre le groupe en session plénière pour une restitution des séances méthodologiques simultanées, un dernier commentaire a été apporté sur l'importance du GAM au sens d'un espace de mutualisation des idées. L'intervenant a souligné l'expérience des schémas pastoraux au Mali où le passage du débat à la discussion des options et ensuite à la décision des actions à prendre a aussi servi à valider des consensus identifiés au niveau villageois.



## VI. APPORTS ET DIFFICULTÉS DE LA SYNERGIE ENTRE CHERCHEURS ET OPÉRATEURS



*Partenaires du projet Negos en concertation*

### 1. Présentation

Allison Cressy, stagiaire chargée de la capitalisation du projet Negos pour le Gret.

La séance a commencé sur les apports et les difficultés de la Recherche-Action, vue à travers une capitalisation d'expériences du projet Negos. Mme Cressy a expliqué que l'équipe de Negos a souhaité partager les leçons tirées de cette expérience de Recherche-Action parce que cela représente une approche bien adaptée à la matière, souvent complexe, de la gestion des ressources naturelles. Ainsi, les acteurs impliqués peuvent être intéressés de comprendre comment l'approche de Recherche-Action a été employée dans Negos, les apports de cette approche et les recommandations retenues pour améliorer les pratiques. Après un bref rappel des objectifs généraux et de la structure de Negos, elle a explicité le cycle de projet de Negos, car le dispositif de collaboration et d'exécution est central pour la démarche de Recherche-Action du projet.

Ensuite, la présentatrice a résumé les origines, les principes, et les pratiques de la Recherche-Action avant de passer à l'étude même de la capitalisation. La Recherche-Action constitue une collaboration participative entre la recherche et d'autres acteurs qui visent l'action. Les interventions sont ainsi portées par la collaboration entre les deux types d'acteurs, et se basent sur des cycles de 1) définition conjointe des problèmes, 2) l'intervention avec l'observation objective de la part de la recherche, et 3) l'évaluation conjointe des résultats avant de redéfinir les problèmes et identifier les prochaines étapes. L'approche prête une attention particulière aux relations entre groupes (entre associations / coopératives, autorités, ONG) pour prendre en compte leur impact sur le contexte et sur l'intervention. C'est une approche qui est souvent utilisée dans le champ du développement, et son application dans ce domaine a apporté



d'autres pratiques qui soutiennent cette dynamique de collaboration, comme une méthodologie de partenariat et coopération, la nécessité de comprendre les intérêts de tous les acteurs, et l'inclusion de multiples disciplines.

Certes, la recherche, des enquêtes et des expertises ne sont pas inconnues des acteurs du développement. Mais la recherche appliquée et l'utilisation des expertises commanditées par une ONG ou un service de l'Etat diffèrent de la recherche action en certains aspects. La recherche appliquée constitue typiquement des travaux de recherche qui visent des problèmes réels et qui ciblent des acteurs qui peuvent utiliser des résultats pour agir. Mais dans ce cas, les chercheurs ne sont pas des parties prenantes dans la définition de l'action, leurs résultats peuvent être partiellement pertinents aux actions prévues, et les praticiens ne sont pas forcément tenus d'utiliser les résultats. Lorsqu'un organisme commande une enquête ou des études d'experts, les questions sont définies par l'organisme (et donc souvent limitées par leur vision des problématiques), et une fois le rapport fourni, les chercheurs sont rarement impliqués dans d'autres aspects de la définition, de la mise en œuvre ou du suivi du projet. A la différence de ces deux types de la recherche appliquée, la Recherche-Action construit un cycle d'échanges et de redéfinition des approches intégrant chercheurs et acteurs opérationnels.

Une approche « Recherche-Action » est particulièrement bien adaptée à la GRN au Sahel, surtout lorsqu'on considère les éléments politiques de la décentralisation et les enjeux du développement rural. Souvent les problèmes liés à la GRN ne peuvent pas être réglés par une prise de décision politique. De nombreuses expériences des conventions locales, chartes, et concertations ont démontré que la négociation peut aboutir à des règles de gestion plus efficaces et réalistes car elles sont mieux adaptées aux contextes locaux, elles prennent en compte les règles et les autorités reconnues sur place et elles sont stabilisées par leur intégration dans les institutions étatiques en vigueur. C'est pour cette raison que la mise en œuvre des projets « clés en mains » n'est pas suffisante. La recherche-action privilégie des diagnostics multidisciplinaires et puis des cycles successifs d'analyse de la situation pour trouver des solutions réellement adaptées aux besoins. L'approche apporte aussi de multiples opportunités de voir les interventions avec un regard extérieur : observation des chercheurs, discussions avec experts externes et praticiens venant d'autres pays, etc. Cela permet d'avoir du recul par rapport aux problématiques, solutions, et paramètres habituelles de l'aide au développement, et de les croiser avec une analyse plus intégrale de la situation.

En prenant le projet de Negos comme un « cas » de Recherche-Action, nous nous sommes demandés « Qu'est-ce qu'on a appris sur l'approche « Recherche-Action » à travers le Projet Negos ? »

Premièrement, le fait d'utiliser une approche de Recherche-Action permet de faire valoir des nouvelles perspectives, de mettre davantage d'informations à disposition dans les débats, et de (ré)animer des débats publics. Dans le cas de Negos, conjuguer les expériences des chercheurs et des opérateurs du développement pour animer des discussions publiques sur la GRN à plusieurs niveaux (local, national, sous-régional) était l'un des objectifs centraux du projet. Le fait d'initier ces échanges a fait remonter des questions importantes, dont certaines ne figurent pas toujours dans les discussions publiques habituelles (applicabilité des règles, citoyenneté et accès aux ressources, la place des règles coutumières, etc). L'aspect multidisciplinaire de l'approche et la combinaison des expériences du terrain avec les résultats des chercheurs a pu introduire de nouvelles informations dans les débats, autant que des diagnostics socio-fonciers ou la mise en disposition des nouvelles données géographiques. De plus, l'approche a permis de croiser l'expérience du terrain des praticiens du développement avec les points de vue des responsables politiques et des décideurs.

Le fait de collaborer avec des praticiens du développement a renforcé les acquis de la recherche. Notamment, les opérateurs ont apporté leurs spécialités techniques et leurs connaissances des zones d'intervention, fournissant de l'information de base aux chercheurs dans un premier temps et permettant par la suite des échanges interdisciplinaires dans le projet. En plus, le fait d'accompagner le projet pendant quatre ans en tant que chercheur, au cours de la mise en œuvre, a permis d'observer les zones d'intervention dans la durée et de voir les évolutions en fonction du temps et éventuellement en réaction au projet.

Les réalisations effectuées sur le terrain par les opérateurs ont aussi bénéficié de la coopération des équipes de recherche. Les opérateurs ont partagé le sentiment des chercheurs. En effet, le croisement des disciplines et des points de vue a contribué à fournir des apports intéressants, surtout dans l'identification de la stratégie. En plus, les actions ont bénéficié du regard « extérieur » des chercheurs. Finalement, l'aspect sous-régional du projet Negos a été une opportunité de considérer les expériences de terrain d'autres pays et de partager leurs propres expériences.

La visibilité de l'action joue un rôle important dans un projet de Recherche-Action, car un projet qui est visible est capable de mobiliser un soutien plus général et de faire s'impliquer davantage d'acteurs dans le mouvement. Le projet a pu promouvoir la visibilité des problématiques de la GRN spécifiques aux pays comme des problématiques communes dans la sous-région à travers des articles (académiques et journalistiques), des émissions sur la radio et la télévision. Certes, la visibilité n'est pas seulement importante pour un projet de Recherche-Action, mais elle est renforcée par une telle dynamique de collaboration.

En appliquant cette approche à la Recherche-Action en partenariat à un projet de GRN, Negos a aussi connu quelques difficultés qui permettent de tirer des leçons d'apprentissage. Un projet avec une telle configuration peut gagner plus en menant une phase d'*inception*<sup>9</sup>, afin de vérifier la capacité de chaque partenaire, et d'échanger avec eux sur la vision et la logique du projet. Dans le cas de Negos, la possibilité de faire des missions sur le terrain et d'aller voir l'ensemble des partenaires avant de finaliser la stratégie du projet aurait permis de réévaluer et d'adapter le projet aux réalités et aux partenaires sur place.

Dans un projet avec des objectifs en commun entre sept partenaires, il faut que tous ces acteurs soient d'accord sur les questions et problématiques centrales du projet, les approches à utiliser et la logique derrière ces choix. Pour réussir cela, il faut que les différentes structures puissent échanger sur et s'approprier les concepts de base et la logique du projet, et ensuite il faut que cette base conceptuelle soit transmise aux agents du terrain au sein des différents structures. Par exemple, le cadre théorique de Negos a été élaboré par les concepteurs du projet et débattu entre les institutions participantes lors de l'atelier de lancement, mais cette « logique du projet » n'a pas toujours été transféré intégralement aux agents du terrain. Ceci a pu créer des divergences dans les visions du projet, de ses objectifs et de ses stratégies, de sorte que l'action aurait pu être renforcée par plus de consensus.

L'idée de ce projet de Recherche-Action a été d'observer, d'accompagner, de suivre, et d'appuyer des interventions de GRN en cours. En pratique, cela veut dire qu'il faut trouver

---

<sup>9</sup> Selon les « Méthodes de l'aide » de la Commission européenne voir (*Méthodes de l'Aide. Lignes directrices. Gestion du Cycle de Projet*, mars 2004) les tâches principales de la phase de « démarrage » (*inception phase*) incluent « conclusion de contrats, mobilisation des ressources, établissement de relations de travail avec les parties prenantes, organisation d'un atelier(s) de démarrage, examen et révision du schéma du projet et établissement de systèmes de M&E ».

des actions qui sont en cours et qui sont bien adaptées au cadre de projet. Cette configuration demande un certain niveau d'indépendance financière des activités du développement. Or, en réalité, institutions de recherche et ONG sont généralement dépendantes des financements qui sont limités dans le temps comme en volume, et laissent peu de flexibilité d'adaptation du projet existant à une nouvelle initiative. La facilité avec laquelle on peut rassembler assez d'institutions avec des projets en cours parfaitement adaptés est ainsi réduite.

L'expérience a montré que la bonne collaboration dépend d'un certain nombre de conditions qui ne sont pas toujours faciles à réunir. D'abord, il faut que chaque partenaire ait confiance dans la légitimité de l'apport de l'autre et qu'il adhère à la manière dont les tâches sont attribuées aux différents acteurs. Souvent, ces tâches se construisent au fil de temps et grâce à des phases de réflexion et « re-calibration » du dispositif de collaboration. En revanche, le partenariat peut être plus difficile si les structures qui travaillent ensemble sont concurrentielles. Une telle dynamique peut exister entre deux institutions qui travaillent sur le même sujet, vue des enjeux de visibilité ou de réputation. Finalement, une structure peut fournir un travail de très bonne qualité (un diagnostic, une concertation locale), mais qui peut ne pas être pris en compte par le partenaire si des styles professionnels ou des relations interpersonnelles conflictuelles empêchent la collaboration.

La temporalité d'un projet de Recherche-Action est potentiellement plus complexe que celle d'un projet traditionnel de recherche ou de développement. En effet, la collaboration impose une certaine interdépendance des uns aux autres pour passer d'une étape à la prochaine. En plus, le projet était d'une durée déterminée, alors que les avancées du projet peuvent intervenir plus ou moins rapidement selon les différents terrains. Enfin, des difficultés logistiques peuvent entraîner des retards (la coordination des contrats et des temps de travail, le décaissement des fonds aux moments opportuns, etc).

Mme. Cressy termine son intervention en rappelant les leçons-clés retenues de l'expérience, et en remerciant les participants de leur attention.

## **2. Discussion**

Les premiers commentaires ont porté sur des questions de théorie et de mise en œuvre d'un projet de Recherche-Action, en se demandant si on peut considérer que Negos en est un. Ce projet a demandé que des acteurs, qui ont des profils divers et souvent hybrides dans leurs fonctions, s'occupent de tâches bien distinctes: soit de la recherche soit de l'action. Il a aussi été suggéré que ce modèle de collaboration entre chercheurs et opérateurs ne ressemble pas à la Recherche-Action, car la recherche n'a pas été commanditée par la population. Or, selon d'autres participants, le modèle de Negos a dépendu des partenaires 'opérateurs' pour saisir la « demande de recherche et de l'action » des populations.

Un débat sur l'usage ou la valorisation de la recherche a aussi suscité des commentaires des participants venant de domaines divers (politique, développement, et recherche). En effet, dans la Recherche-Action, le chercheur devient acteur, alors qu'à la base, la théorie de la recherche ne demande pas que les choses changent grâce à la recherche. Plusieurs participants ont exprimé leur point de vue que, pour valoriser la recherche, il faut qu'elle soit accompagnée par des financements pour réaliser des actions basées sur les résultats. D'autres ont aussi partagé le fait que certaines rapports de recherche, indépendamment de leur qualité, finissent « au fond d'un tiroir » sans être appliqués à des actions.

En revanche, d'autres façons de valoriser la recherche en dehors des actions dans le champ du développement ont été mentionnées, par des chercheurs comme par des praticiens du développement. La recherche permet de mieux expliciter une démarche ou un processus et ensuite d'en tirer des enseignements méthodologiques. De plus, les problèmes de la GRN se situent non seulement au niveau du développement rural mais aussi au niveau politique. La recherche peut ainsi servir à informer des changements à plusieurs niveaux.

## **VII. SESSIONS SIMULTANÉES ENTRE ACTEURS : LE BURKINA FASO, LE MALI, ET LE SÉNÉGAL**

---

Dans l'après-midi de ce troisième et dernier jour de la conférence, les participants venant de chacun des trois pays ont eu l'occasion de se trouver entre eux dans des sessions simultanées. Les acteurs burkinabè, sénégalais et maliens ont pu ainsi croiser leurs réflexions, formuler des recommandations et même identifier des actions à prendre, spécifiques à leur pays, pour avancer vers une gestion locale et effective des ressources naturelles. A l'issue des sessions, chaque groupe-pays a restitué les résultats de ses discussions en plénière avant de passer à la cérémonie de clôture de la conférence.

### **1. Perspectives : Burkina Faso**

Les acteurs impliqués dans la GRN au Burkina Faso ont d'abord énuméré les acquis du projet Negos ayant eu un impact sur les sites de Padéma et de Samoroguan. Notamment, ils ont reconnu que le projet a permis de :

- établir un cadre fédérateur des expériences en matière de GRN ;
- capitaliser et documenter les expériences antérieures et les mettre à la disposition des acteurs pour leur exploitation ;
- créer un cadre d'échanges à plusieurs échelles (locale, nationale et sous régionale) ;
- harmoniser des visions par rapport à la GRN ;
- révéler la quasi-similitude de la problématique des GRN dans les trois pays (Mali, Sénégal et Burkina Faso).

Ils ont aussi noté des avances spécifiques à chacune des deux zones ciblées.

- A Padéma, ils constatent un début d'application de la loi N°034-2009/AN du 16-06-09, de l'appui à l'élaboration de la charte foncière locale à l'échelle communale, la mise en place du SFR (recrutement/formation et dotation en matériel des agents) et un renforcement du partenariat entre acteurs (ONG, élus locaux et services techniques).
- A Samoroguan, le projet a encouragé une mise en débat des problèmes de la zone pastorale, la réalisation d'une cartographie (projection) de la perception de l'aménagement concertée des acteurs du ranch N°3 de la zone pastorale, et la mise en œuvre d'un micro-projet (Acquisition de motos pour les missions de surveillance - reboisement d'alignement sur 20 Km et séances de sensibilisation à l'échelle des villages).

Ensuite, les participants représentant le Burkina Faso ont considéré un grand nombre de perspectives et de propositions concernant l'amélioration de la GRN dans leur pays avant de retenir les recommandations suivantes :

- poursuivre l'application de la loi 034-2009/AN du 16-06-2009 ;
- cartographier toute la zone pastorale de Samorogouan en reproduisant la démarche aux trois autres ranchs ;
- doter la zone pastorale de Samorogouan d'un plan d'aménagement ;
- rendre accessible la production de la recherche aux acteurs locaux ;
- faire en sorte que les maires et les conseils municipaux s'approprient les résultats du projet ;
- rediffuser aux ministères (MATDS, MRA, MAH, MEDD) les produits de la recherche du projet pour débat ;
- partager au niveau de chaque région les résultats du projet ;
- initier une rencontre entre ministères (MATDS, MRA, MAH, MEDD) et ONG pour échanger sur les Notes de Politique Publique afin d'en faciliter la diffusion ;
- inciter les élus locaux à initier des actions de plaidoyer auprès des Ministères en matière de GRN.

Les acteurs burkinabè ont fini avec des recommandations pour la poursuite des échanges régionaux. Ainsi, ils proposent de :

- porter les résultats des réflexions auprès du CILSS et de la CEDEAO ;
- traduire en langue locale les Notes de Politique Publique ;
- renforcer la synergie d'harmonie pour faciliter l'accompagnement des collectivités territoriales ;
- présenter à l'UEMOA en termes d'enseignements généraux, les résultats de la mise en œuvre de la loi 034 dans les communes de Padéma et Samorogouan pour attirer leur attention sur ceux-ci.

## **2. Perspectives : Mali**

Dans la session dédiée aux acteurs œuvrant dans le Mali, les participants ont fait ressortir ce qu'ils retiennent chacun de l'expérience de Negos avant d'établir une liste des acquis communs aux différents participants. L'accord a porté sur les acquis suivants du projet :

- le développement d'une dynamique sociale par la mise en commun d'acteurs d'intérêts divergents ;
- la construction d'un lien entre opérateurs, chercheurs et praticiens sur une problématique de développement ;
- la contribution de la démarche (approche) de Négos-GRN à une gestion apaisée des ressources naturelles.

Ils ont également reconnu un certain nombre d'acquis revenant à la démarche employée à travers le projet, qui a permis :

- le renforcement du leadership communal/développement de la synergie entre divers acteurs sur les thématiques développées (marchés ruraux de bois et schéma pastoral de Yorosso) ;
- la forte implication des services techniques durant tout le processus de mise en œuvre de la démarche et surtout la perception de leur rôle dans le cadre de l'accompagnement des collectivités territoriales ;

- l'instauration d'un dialogue multi-acteurs et multi-niveaux (communautés, services techniques, l'administration d'Etat et les collectivités territoriales) et conciliation d'intérêts divergents sur la gestion des ressources naturelles ;
- l'implication des universitaires et chercheurs dans les débats et échanges avec les acteurs du terrain sur les problématiques du développement ;
- l'effort de conceptualisation sur les questions de gestion des ressources naturelles partagées ;
- le partage des expériences des autres pays du Projet Négos-GRN

Pour la poursuite du débat et pour la diffusion des résultats au niveau national, les acteurs maliens se sont donnés les tâches de :

- compléter les GAM par la poursuite du dialogue et des échanges à travers les cadres de concertation formels existants (Commission Interministérielle de pilotage du Transfert des compétences, Réseau Réussir la Décentralisation, le Comité de Pilotage de la Loi d'Orientation Agricole, Cadre de concertation du Programme de Développement Agricole, Plateforme nationale pour l'adaptation au changement climatique, etc.) ;
- diffuser les résultats de l'expérience Négos-GRN à travers les associations d'élus locaux, la Coordination des ONG ;
- rendre accessible les produits et outils du projet aux acteurs et usagers (universitaires, étudiants, praticiens, etc.) ;
- mener une réflexion sur la répliquabilité de l'expérience ;
- assurer le suivi-évaluation en vue de consolider les acquis.

Quels engagements des participants au niveau national ?

Afin de concrétiser les recommandations, le groupe a explicité des engagements au niveau national pris par les participants maliens :

- organiser sous le pilotage du Haut Conseil des Collectivités une rencontre d'échanges avec l'ensemble des acteurs au niveau national (départements ministériels, Instituts de Recherche, OSC etc) sur les résultats de l'approche Négos-GRN et
- donner une place aux experts de Négos-GRN lors de la prochaine réunion du Comité National de Pilotage de la Loi d'Orientation Agricole et aux cadres de concertation de la Politique de Développement Agricole et du Réseau Réussir la Décentralisation) ;

Quelles suggestions pour la poursuite des échanges régionaux ?

Pour finir leur concertation, ils ont retenu des propositions pour la poursuite des échanges régionaux, y compris :

- la mise en place d'un réseau régional d'acteurs constitué de chercheurs, d'universitaires et de praticiens en vue de poursuivre la dynamique sur la problématique de gestion négociée des ressources naturelles ;
- la création et l'animation d'un site Web pour la diffusion des publications sur les questions de gestion des ressources naturelles.

### **3. Perspectives : Sénégal**

La session dédiée aux acteurs sénégalais a commencé par un échange ouvert sur l'expérience de Négos, les résultats du projet et les acquis ou difficultés de la démarche. A l'issue de la discussion, ils ont tiré les leçons et les acquis suivants :



- la mise en valeur du principe de subsidiarité avec comme particularité les débats menés à la base (au niveau de la collectivité locale) ;
- l'implication de l'ensemble des acteurs dans les processus de concertation sur la GRN et le foncier ;
- une constance dans le partage d'information avec les acteurs de la GRN sur les réalisations du projet ;
- l'échange entre pays sur des problématiques communes ;
- la production de connaissances et la bonne conceptualisation des démarches ;
- la capitalisation et la proposition d'outils susceptible d'être améliorés ;
- le courage de mettre en débat nos ressources qui structurent nos économies de base ;
- la négociation au cœur de la démarche ;
- la comparaison des politiques (décentralisation, foncier etc.) entre pays ;
- la réflexion sur la recherche action ;
- la méthodologie et
- la mise en débat de questions sensibles (par exemple, le sel)

Afin d'assurer la poursuite du débat et des échanges, les acteurs sénégalais recommandent :

- d'achever les initiatives entamées par le projet au niveau des sites ;
- de diffuser les productions du projet ;
- d'organiser un GAM national sur les résultats du projet pour verser les résultats du projet dans le débat en cours sur réforme foncière du Sénégal ;
- la mise place d'un réseau national sur les ressources naturelles et foncières ;
- de se positionner en force de plaidoyer pour prendre en charge les problèmes environnementaux majeurs (brèche à Saint Louis, ranch de Doli, Pikine, BVS etc) ;
- de restituer les résultats de Négos au niveau des structures respectives ;
- de renforcer la collaboration entre institution de recherche et de développement ;
- de mettre en débat les résultats de Négos au niveau des parlementaires ;
- la production et le partage d'un document de capitalisation sur la démarche du projet ;
- la consolidation des résultats par la poursuite des activités et la mobilisation de financements ;
- le renforcement des organes communautaires de gestion des RN ;
- la poursuite de la mise en débat sur les outils innovants de GRN (ex : POAS etc.) ;
- de faire un plaidoyer sur l'importance de la recherche dans nos politiques de développement et
- l'utilisation du réseau des parlementaires sur l'environnement pour interpeller les décideurs.

Face aux problématiques de GRN qui demeurent dans le contexte sénégalais, les acteurs présents ont pris des engagements devant leurs partenaires en vue de continuer leur travail dans la GRN mais avec un réseau plus tissé. Les engagements suivants ont été retenus :

- participer aux initiatives de mises en débat et de plaidoyer permettant de sécuriser les productions familiales ;
- mettre en place un point focal GRN au niveau d'Enda Graf ;
- coproduire des problèmes de recherches au bénéfice des projets de développement ;
- créer des réseaux de relations entre partenaires ;
- organiser une réunion d'assimilation et un GAM de réseautage et de plaidoyer sur les résultats de projet ;



- faire participer au membre du réseau national aux ateliers de capitalisation et de partager des projets ;
- prendre leurs responsabilités dans la gestion de leurs ressources naturelles et foncières ;
- développer des synergies entre les différentes institutions ;
- accompagner l’UAEL à travers la commission d’environnement et
- créer un espace d’échange à travers le web.

La commission de développement local et d’aménagement du territoire de l’assemblée nationale du Sénégal se propose d’être le point d’ancrage dans la suite du processus.

Finalement, le groupe a retenu des recommandations pour la poursuite du réseau sous régional :

- animer et/ou participer à un débat au niveau sous régionale ;
- participer à la mise en place d’un réseau sous régional et
- réfléchir pour voir les mécanismes de mobilisation des organisations régionales

## **VIII. SYNTHÈSE DES TRAVAUX ET PERSPECTIVES POUR L’ACTION**

Les réflexions, débats et propositions entamés durant la conférence finale de Negos ont permis de concrétiser des perspectives pour avancer vers une gestion concertée des ressources naturelles dans les pays sahéliens. Des recommandations et des engagements spécifiques aux différentes problématiques particulières ont été retenus pendant les sessions thématiques et nationales. Enfin, avant la cérémonie de clôture de la conférence, les participants se sont retrouvés pour une dernière séance en plénière dédiée au développement d’une perspective compréhensive et une vision sous régionale de la GRN. Une synthèse des travaux et des perspectives a été présentée par Cheikh Oumar Ba, Philippe Lavigne-Delville, Jean-Pierre Chauveau et Christian Castellanet.

Les présentateurs ont d’abord rappelé les enjeux du projet Negos qui ont formé la base de la stratégie et de la conception de l’action. Le projet avait comme objectif d’apprendre collectivement sur les conditions d’une gestion négociée des ressources naturelles et sur les façons d’accompagner l’émergence et la consolidation des règles dans un contexte de pluralisme institutionnel. Egalement, Negos a souhaité rendre disponible des repères méthodologiques validés par la pratique et d’identifier et faire reconnaître les conditions politiques et institutionnelles d’une gestion négociée.

L’approche était construite autour d’une collaboration opérateurs/chercheurs, dans des sites d’intervention des opérateurs. Elle s’est basée sur la reconnaissance mutuelle des deux métiers, la mise en perspective et la prise de distance via le diagnostic, les réflexions conjointes sur les démarches et un “suivi de processus” pour objectiver les résultats. Ainsi, le dispositif retenu pour le projet a cherché à donner lieu à des actions de terrain, une production méthodologique conjointe, des lieux d’échanges et de débat à différents niveaux, des repères synthétiques pour alimenter la réflexion.

Les acteurs impliqués dans ce projet ont souligné quelques leçons tirées de l’expérience. Ils ont trouvé que le projet a confirmé la pertinence d’une approche de gestion négociée prenant en compte la complexité du réel (les logiques socio-économiques et les divergences d’intérêts

et de représentations entre les différents groupes d'acteurs locaux et nationaux – sortir des discours normatifs). Egalement, l'expérience a confirmé l'intérêt d'associer chercheurs et opérateurs autour de processus de changement dans la durée – gains réciproques de compétences.

Parmi les principaux acquis du projet, un certain nombre d'outils ont été élaborés ou testés pendant les quatre années de mise en œuvre. Les GAM ont créé des espaces de décroisement, suscité des réflexions croisées, un changement d'échelle des discussions et une dédramatisation des conflits. Les Notes de Politique serviront par la suite de support de débats ; elles fournissent des précisions conceptuelles et elles explicitent des leçons d'expérience. Enfin, le guide méthodologique (en cours d'élaboration au moment de la conférence) permet une traduction en termes opérationnels et accessibles des acquis du projet. De plus, les participants ont acté la création effective d'un réseau capable de renforcer une dynamique régionale pour enrichir les référentiels et décroiser les acteurs. L'apprentissage collectif (entre maires, élus, agents de l'administration, opérateurs et chercheurs) est aussi un acquis important de Negos.

Les présentateurs ont résumé les recommandations retenues au cours de différentes séances.

- Aux opérateurs :
  - se positionner comme facilitateurs de compromis et de collaboration entre les acteurs (groupes et autorités locales, élus, services techniques) à différentes échelles.
- Aux chercheurs :
  - contribuer à la réflexion critique, à la prise de distance vis-à-vis des interventions par le suivi de processus sur la durée
- Aux décideurs :
  - renforcer et accélérer le processus de transfert en matière de gestion des ressources forestières
  - travailler à l'effectivité des politiques et des lois, visant surtout la progressivité, la formation, la mobilisation des ressources nécessaires et le réalisme (adapter les dispositifs aux moyens) ; placer la question de l'achèvement institutionnel au cœur du processus d'élaboration des politiques et des lois
  - créer les conditions d'implication des différents acteurs (administrations, élus, société civile locale) dans la négociation et le suivi de la mise en œuvre des règles

La synthèse s'est terminée sur les prochaines étapes à suivre, par chacun des acteurs, afin de continuer à avancer sur les problématiques énoncées après la fin du projet.

- Au sein de Negos:
  - finalisation et diffusion du guide méthodologique
  - diffusion des notes de politiques
  - poursuite de la mise en débat des GAM par pays
- Aux partenaires de Negos:
  - poursuite du dialogue politique en fonction des opportunités
  - poursuite de l'intégration des démarches de Negos dans les stratégies opérationnelles
- Aux participants à la conférence finale :

- diffuser et mettre en débat les outils proposés dans le cadre de Negos
- mettre en œuvre les engagements pris lors de la conférence
- A l'ensemble des acteurs, poursuivre le travail d'échanges d'expérience (entre les trois pays), de capitalisations croisées et de plaidoyer au niveau national et régional.

## IX. CLÔTURE

---



*Participants et invités à la cérémonie de clôture de la conférence*

Présidant la séance de clôture, le ministre délégué chargé des collectivités territoriales du Burkina, Toussaint Abel Coulibaly a félicité les différents acteurs présents pour leur travail et particulièrement pour la mise en débat initié par le projet Negos. Il a assuré les différents participants que les recommandations adressées aux décideurs politiques et aux services techniques feront l'objet d'une attention particulière.