



*Organisation de Coopération  
et de Développement économiques*

*Organisation for Economic Co-operation  
and Development*

*Comité Permanent Inter-Etats  
de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel*

*Permanent Inter-State Committee  
for Drought Control in the Sahel*

### *Club du Sahel*

*Compte rendu de la réunion préparatoire*

*sur la Conférence Régionale prévue*

*du 21 au 25 mars 1994 à Praia (Cap-Vert)*

*sur la problématique foncière et la décentralisation*

*Paris, 7 et 8 avril 1993*

---

## Le Club, centre d'études et de documentation sur le Sahel

---

Le Club du Sahel réalise de multiples études en faisant appel à des spécialistes ou consultants de haut niveau. Il dispose d'informations de première main grâce à des travaux au Sahel et à sa liaison constante avec le Secrétariat Exécutif du CILSS. Il reçoit également les publications des agences de coopération et organismes internationaux.

L'ensemble représente un fonds de documentation unique sur le Sahel, qui dessert le Club et le CILSS mais qui fait aussi l'objet d'une large diffusion et peut être consulté par d'autres utilisateurs. Près de 400 références ont été réunies par le Club depuis sa création.

### **DOCUMENTS**

La plupart des documents du Club existent en français et en anglais :

- Etudes, rapports des consultants et comptes-rendus de réunions.
- Bulletin d'information semestriel, diffusé à 2500 exemplaires.
- Recueil de tous les documents portant le timbre du Club du Sahel.
- Ouvrages d'édition (Le Sahel face aux futurs, Femmes du Sahel...).

### **DIFFUSION**

Une première diffusion est assurée par le Club. Par la suite, la diffusion est confiée aux centres suivants :

#### **Europe**

*CIRAD/CIDARC - Service IST  
Avenue du Val de Montferrand  
BP 5035 10-5  
34032 MONTPELLIER cedex - France  
Téléphone : (33) 67-61-58-00*

#### **Asie**

*Institut de recherche de JICA  
International Coop. Centre Building  
Ichiguya Hommura-cho  
Shinjuku-ku - TOKYO 162 - Japon  
Téléphone : (81) 3-269-32-01*

#### **Amérique du Nord**

*Centre Sahel - Université Laval (local 0407)  
Pavillon Jean-Charles de Koninck  
QUEBEC - Canada GLK 7P4  
Téléphone : (1-418) 656-54-48*

#### **Afrique**

*RESADOC - Institut du Sahel  
BP 1530  
BAMAKO - Mali  
Téléphone : (223) 22-21-78*

En outre, le Club a lancé un projet de Réseau documentaire international sur le Sahel, qui s'appuiera sur les quatre pôles géographiques ci-dessus.

### **CONSULTATION**

Tous les documents constituant le fonds documentaire du Club sont disponibles dans les centres de diffusion énumérés ci-dessus, ainsi qu'à Paris à l'adresse suivante :

#### **Centre de Développement de l'OCDE**

Melle Isabelle Cornélis (Bibliothécaire)

94 rue Chardon Lagache - 75016 PARIS

Téléphone : (33-1) 45-24-95-86 ou (33-1) 45-24-96-32

Une base de données bibliographiques commune a été établie par le Club du Sahel et le Centre de Développement de l'OCDE pour améliorer la diffusion de l'information sur le Sahel. Cette base de données tourne sur MICRO-ISIS, logiciel développé par l'UNESCO et également utilisé par les membres du Réseau international d'information sur le développement.

---

#### Club du Sahel - OCDE

2 rue André Pascal

75775 PARIS cedex 16 - France

Téléphone : (33-1) 45-24-82-00

Télex : F620160 OCDE Paris

Télifax : (33-1) 45-24-90-31

---

## **INTRODUCTION**

Organisée par le CILSS et le Club du Sahel, la réunion qui vient de se tenir à Paris, sous la présidence de J.H. GUILMETTE, Directeur du Secrétariat du Club du Sahel, avait pour but de recueillir les critiques, commentaires et suggestions d'un groupe de trente-cinq participants auxquels étaient présentés deux projets de synthèses régionales : l'un sur la problématique foncière, l'autre sur la décentralisation.

Les participants étaient des représentants : des bailleurs de fonds, des ONG, du Secrétariat exécutif du CILSS, du Club du Sahel, ainsi que des experts et spécialistes de la communauté scientifique européenne ou américaine (cf. en annexe la liste des participants).

La réunion préparatoire tenue à Paris devait être suivie d'une autre du même type prévue à Ouagadougou du 26 au 28 avril, au bénéfice des Sahéliens, sollicités de faire connaître également leur avis sur les deux synthèses précitées.

Ces deux rencontres s'inscrivent dans le processus de préparation de la Conférence régionale de Praia, laquelle doit constituer une étape importante du processus engagé en mai 1989 par la Rencontre régionale de Ségou (Mali).

Conformément à l'ordre du jour adopté (cf. annexe ci-jointe), les travaux ont occupé deux matinées en séances plénières et un après-midi où l'assemblée s'est divisée en deux commissions, l'une pour examiner plus en détail le document proposé comme synthèse de la Problématique foncière, l'autre celui représentant la synthèse sur la Décentralisation.

### **Introduction à la Conférence de Praia**

M. Moustapha YACOUBA (SE CILSS) a d'abord exposé le calendrier et le but des réunions ci-dessus et de la Conférence régionale prévue du 21 au 25 mars 1994 à Praia. Il a précisé le processus de la préparation et le calendrier des étapes à franchir jusqu'à la tenue de cette conférence régionale.

Il a indiqué que les deux sujets à l'ordre du jour avaient donné lieu dans la plupart des pays du CILSS (Tchad excepté) à des études et à des ateliers nationaux.

### **Présentation de la synthèse sur la problématique foncière**

Madame Gerti HESSELING (ASC), co-auteur avec M. Boubakar Moussa BA (SE CILSS), a présenté le document proposé. Elle a d'abord souligné que les gouvernements sahéliens ont bien pris conscience des problèmes fonciers et de décentralisation. Les études nationales exploitées pour établir cette synthèse ont été réalisées par des chercheurs sahéliens. Ceci a eu le triple intérêt : d'éviter l'empreinte occidentale, de permettre l'expression directe, et la formation de Sahéliens.

Le document de synthèse (55 pages sans les annexes) vient d'être rédigé par un groupe de cinq personnes réunies à Madison (USA). Il sera complété par des annexes, une bibliographie et une carte.

Les textes sont présentés afin de toucher des publics multiples selon qu'il s'agit du texte principal, des encadrés ou des douze annexes spéciales.

Les auteurs sont fondés sur les orientations, critères et considérations suivantes :

- le foncier est conçu au sens large, englobant toutes les ressources naturelles et pas seulement la terre ;
- le système foncier est en mutation dans tous les pays ; cette transition entraînera des changements fondamentaux à moyen terme ;
- la dualité qui veut que le système coutumier soit un frein alors que le droit foncier moderne serait approprié, a été écartée ;
- les litiges et conflits fonciers sont révélateurs des rapports de force et des problèmes sociaux ; il convient de rechercher des solutions pour éviter que les conflits ne dégénèrent.

Dans le cadre d'un scénario souple, diverses solutions alternatives sont examinées :

- propriété foncière comme régime dominant ;
- co-gestion : État et communautés locales ;
- pratiques foncières locales plus autonomes, l'État étant tenu à l'écart.

Enfin, le lien entre la problématique foncière et la décentralisation apparaît nettement.

### **Présentation de la synthèse sur la décentralisation**

M. Jamie THOMSON (ARD) a présenté le rapport (41 pages) au nom des quatre auteurs, avec la collaboration de M. Cheibane COULIBALY co-auteur.

Les quatre thèmes principaux abordés concernent :

- les problèmes à régler : illustrés par quatre études de cas typiques ;
- les éléments nécessaires à la création de compétences décentralisées capables de résoudre les problèmes (juridictions, autorités locales) ;
- la possibilité accrue de recours au bénéfice des citoyens (protection contre les abus de pouvoir) ;
- la sécurisation des minorités nationales : problème délicat qui se situe dans le cadre plus général de la co-existence de communautés qui partagent les mêmes ressources naturelles dans un contexte de pénurie. Faisant allusion aux dissidences actuelles au Sahel (Mali, Niger, Casamance) ainsi qu'aux conflits frontaliers ou ethniques, M. Cheibane COULIBALY a exposé le cas du Mali et décrit les données et vicissitudes

du problème touareg, lequel revêt des aspects variés dont certains sont reliés à l'absence de décentralisation ou à la difficulté d'exploiter les espaces transfrontaliers.

## Commentaires généraux sur les deux rapports de synthèse

M. Réjean PICHÉ (Solidarité Canada-Sahel) a donné le point de vue des ONG. Incontestablement, les études du CILSS et du Club du Sahel, l'ouverture démocratique de ces dernières années ont contribué à lever des tabous et ont favorisé les prises de parole au Sahel. Dans la même perspective, sont prévus, dans chacun des pays du Sahel des forums ONG-populations.

Les défis mondiaux actuels marginalisent certaines régions, il y a des exclus. Attention à ne pas privatiser trop vite les terres au Sahel (risque de dégradation et de concentration). Les populations peuvent s'adapter à condition de les aider à protéger le milieu, à cadastrer, à mettre en place les institutions et à trouver les solutions concrètes.

La décentralisation ne doit pas être considérée par l'Etat comme une occasion de transfert de responsabilités et de charges (services sociaux, infrastructures, etc.) aux communautés locales. Elle ne doit donc pas se traduire par une simple déconcentration au bénéfice des agents locaux de l'administration. Elle doit être, au contraire, un véritable transfert politique, lequel doit susciter un développement autonome créatif, et s'appuyer sur le principe de subsidiarité. Les femmes doivent accéder aux responsabilités et se trouver associées très fréquemment.

M. René ROCHELINE (consultant) exprime son désaccord à propos de l'inclusion, dans la synthèse sur la décentralisation, du transfert des services publics, et de la sécurité des minorités. Selon lui, ces deux sujets n'entrent pas dans les objectifs des réunions de Ségou et de Praia. On devrait donc se limiter au foncier et à la décentralisation stricto sensu.

Les documents de synthèse souffrent de trois faiblesses : les femmes ne sont pas suffisamment prises en considération ; l'éleveur est lui aussi plutôt oublié, alors qu'il existe de nombreuses études maliennes par exemple sur la terre et les espaces pastoraux ; les terres communautaires mériteraient d'être traitées systématiquement.

Les enseignements positifs des synthèses sont : la démarche ouverte sur la réalité et la diversité des situations ; la mise en relief de l'inadaptation de la législation et du cadre statutaire ; l'approche prudente, souple, participative.

Pour le foncier, la question est de savoir si l'on reconnaît officiellement les droits coutumiers collectifs et partout le double régime : terres collectives et terres individuelles. La décentralisation pose de multiples questions: niveau village ou arrondissement ? participation accrue des femmes, éleveurs, organisations associatives ? pouvoir de police ? formation ?

**Le débat général** a été l'occasion de multiples interventions que l'on peut regrouper en fonction des sujets évoqués.

Soulignant l'importance de la question des minorités et ses incidences, tant en ce qui touche les problèmes fonciers que la décentralisation, plusieurs participants ont insisté afin que ce sujet soit maintenu à l'ordre du jour. De même, en ce qui concerne le transfert des services publics à l'échelon local.

Certains intervenants remarquent que l'on paraît un peu trop oublier l'ampleur des problèmes que rencontrent les pastoralistes, lesquels vivent une transition difficile. Les connaissances sur le foncier pastoral, au Mali et au Niger par exemple, sont très insuffisantes ; or les préoccupations foncières sont importantes aussi dans les sociétés pastorales. Le problème foncier est au cœur des crises, il ne doit plus être éludé ou laissé seulement entre les mains des politiques.

Nombreux sont ceux qui soulignent les mutations en cours. Peut-on légiférer correctement dans une situation si mouvante ? Mieux vaut être pragmatique, près des réalités, souple et s'adapter. Ainsi, plutôt que de parler de droit coutumier par opposition au droit moderne, ne vaudrait-il pas mieux dire transition foncière.

Les situations sont souvent instables. Peut-on, face à toutes ces mutations assurer une sécurisation foncière ? Les juristes sont d'ailleurs bien peu créatifs. Le partage des eaux, les réserves naturelles, les aires protégées, autant de sujets qui ne sont pas régis actuellement.

Quant à la décentralisation, on observe qu'il s'agit d'un thème encore nouveau alors que le foncier dispose tout de même d'un acquis de connaissances et d'expériences.

**Parmi les questions qui se posent, à noter :**

- quel appui fournir aux organisations paysannes, quelle place leur donner ?
- comment discuter avec les services administratifs pour préciser le rôle de chacun ?
- les donateurs sont-ils obligés de négocier seulement avec les États ? Ne devraient-ils pas, eux aussi, faire leur auto-critique ?
- comment éviter que l'État utilise la décentralisation pour se décharger sur les communautés locales ?
- comment faire pratiquement pour assurer la transition d'un État hypercentralisé à une décentralisation qui doit être l'affaire des citoyens ? Au Mali, par exemple, alors qu'il y a une ouverture au niveau politique, le blocage se situe au niveau de l'administration.
- comment faire prévaloir l'idée de subsidiarité qui veut que l'on traite de préférence les problèmes au niveau local et avec les représentants des populations, l'administration et l'État n'intervenant qu'en complément, lorsque le niveau local ne peut le faire.
- comment assurer la formation des agents locaux ? Utiliser les langues locales ? Faire face aux dépenses et au coût de la décentralisation ?

\*

\* \*

Comme indiqué plus haut, deux commissions ont examiné séparément et en détail les deux synthèses au cours d'un après-midi. Voici les comptes-rendus des débats correspondants.

## Commission de la problématique foncière (rapporteur : Roger PONS, consultant)

Quatorze personnes ont assisté à cette réunion sous la présidence de M. Boubakar Moussa BA, co-auteur du projet de rapport-synthèse. Un tour de table a permis à chacun de donner son avis sur le document, et d'indiquer, le cas échéant, les questions qu'il désirait poser à ses auteurs M. BA et Mme Gerti HESSELING.

À la quasi unanimité, l'assemblée émet un avis très favorable. Il s'agit d'un bon rapport. Les études de cas, en particulier, ont été appréciées. Peut-être les auteurs pourront-ils faire un peu plus court en élaguant les redondances et amender le plan.

Les douze annexes spécialisées ci-après compléteront le texte de 55 pages du rapport proprement dit :

- Annexes N° 1 : Termes de références
- Annexes N° 2 : Langues sahéliennes
- Annexes N° 3 : Législations foncières à l'époque coloniale (France, Grande-Bretagne, Portugal)
- Annexes N° 4 : Systèmes de production et faisceaux de droits
- Annexes N° 5 : La "dina" (Mali)
- Annexes N° 6 : Réformes en cours dans les neuf pays membres du CILSS (y compris codes forestiers et codes ruraux)
- Annexes N° 7 : L'élevage "oublié du foncier" (l'espace pastoral)
- Annexes N° 8 : Difficultés de la gestion des ressources naturelles à l'échelle locale
- Annexes N° 9 : Exemples de pratiques foncières locales
- Annexes N° 10 : Observations sur le foncier urbain et péri-urbain
- Annexes N° 11 : La gestion des ressources naturelles et l'intégration des femmes
- Annexes N° 12 : Propriété privée et propriété collective

Pour parachever la synthèse sur le foncier, les auteurs se proposent, au cours de cette année, de cerner les quelques zones d'ombre qui subsistent, grâce notamment à des études de cas au Niger.

**Les questions ou remarques principales** émanant des membres de la commission ont concerné les aspects ci-après du sujet :

**La sécurisation relative à la propriété foncière** a donné lieu à de nombreuses observations :

- Par quels moyens peut-on l'assurer ? Dans les sociétés occidentales, c'est l'État qui s'en charge par le cadastre. Dans les sociétés africaines, l'État, au contraire, est plutôt un facteur d'insécurité. La difficulté majeure, la question fondamentale, est de trouver des autorités compétentes et disponibles au niveau des différents problèmes ; d'où la nécessité d'une "géométrie variable" et du pluralisme juridique.
- Concernant l'espace pastoral, quelqu'un a fait remarquer que l'appropriation privée ne favorise pas la valorisation des pâturages, étant donné l'irrégularité du climat, principalement des pluies.

**La propriété privée** ne fait l'unanimité. Certains estiment qu'elle n'encourage pas l'investissement. D'autres considèrent qu'elle est au contraire, l'un des moyens nécessaires pour aller vers l'indispensable intensification de l'agriculture et de l'élevage, intensification imposée par la raréfaction de l'espace utilisable, conséquence de la démographie galopante du Sahel.

Pour plusieurs participants, il faut relativiser cette notion de propriété. N'est-ce pas plutôt la "ressource" qui fait prime parfois ?

L'exemple de l'Afrique du Nord a par ailleurs été cité. Dans cette région, la plupart des terres cultivables sont appropriées, et les résultats montrent que ce régime foncier n'est pas le plus productif, beaucoup s'en faut.

- **Le rôle de l'État et le besoin d'une législation foncière** ont donné lieu, également, à de multiples commentaires et avis. L'État doit-il s'impliquer directement, ou bien, se cantonner dans un rôle arbitral ? Beaucoup estiment qu'il doit intervenir, mais d'une façon très modeste et aussi limitée que possible.

Une législation foncière est-elle vraiment nécessaire ? La colonisation des pays du CILSS fournit un historique d'autant plus intéressant que les trois puissances coloniales avaient chacune un style, une approche, des concepts différents : Français légalistes ; Anglais partisans de la coutume et s'appuyant avant tout sur la jurisprudence (common law) ; Portugais avec leur particularisme.

Que constate-t-on au Sahel à ce sujet aujourd'hui ?

De nombreux États veulent agir et réglementer dans le domaine du foncier. L'évolution est nette depuis ces dernières années. On parle de charte foncière, de code rural, de code forestier, alors que dans certains pays le sujet était tabou, on ne voulait pas entendre parler de modification du régime foncier. C'est le cas, par exemple, du Mali où les mentalités ont beaucoup évolué depuis 1991 et la démocratisation, en particulier après la tenue de l'atelier national sur la problématique foncière et la décentralisation de novembre 1991 à l'initiative du CILSS et du Club du Sahel.

Un code foncier visant à tout régler par de nombreux articles serait dangereux. La législation est, certes, un outil incontournable, mais elle doit être limitée et prévoir l'adaptation aux situations locales si diverses, et si rapidement changeantes en cette période de mutation. Il convient d'être pragmatique, toujours près des réalités, et d'intervenir seulement dans les secteurs où l'on peu agir utilement. La bonne formule, quant aux codes fonciers, serait que le législateur sahélien les limite aux quelques articles définissant les principes généraux toujours valables, et pour le reste, qu'ils renvoient au droit coutumier ou mieux encore aux pratiques locales.

La révision de la législation foncière n'est pas une panacée en soi ; elle doit accompagner tout un ensemble de mesures cohérentes, et la sécurisation doit être assurée, souvent, plutôt par rapport à la ressource que par rapport à l'espace.

Enfin, il ne faut pas oublier d'inclure les aires protégées dans la réglementation future.

Ensuite, les participants ont discuté **les moyens susceptibles de prévenir ou de régler les conflits fonciers**. Ceux-ci ne naissent pas seulement de l'appropriation de la terre, mais aussi de l'**usage** de l'espace dans lequel la coutume et les pratiques font souvent intervenir des usagers fort différents par leur mode de vie, leur culture, leur langue.

En premier lieu, la **concertation et la négociation** constituent la meilleure manière d'agir utilement. Les membres de la commission foncière sont unanimes à penser qu'il y a là des moyens et des procédures essentielles. La négociation a une importance cruciale ; elle mérite une grande attention.

Mais alors, comment amener les parties concernées et les acteurs à négocier à propos de l'accès et de la gestion des ressources naturelles ? Puis comment négocier ? quand ? avec qui ? Les situations sont souvent complexes ; elles opposent des groupes sociaux fort divers : agriculteurs-pasteurs, sédentaires-nomades, citadins-villageois, etc. Dans les cas les plus aigus, l'État se doit de prendre l'initiative afin de prévenir de graves conflits. La législation doit tenter de prévoir et de disposer à propos de cet aspect fondamental et délicat que doit être la négociation - et même la concertation - en matière de litiges fonciers.

D'autre part, plusieurs intervenants dans le débat ont attiré l'attention de la commission sur les moyens indispensables à une bonne gestion du foncier, pour ce qui touche à la qualification des nombreux acteurs qui interviennent à un titre ou à un autre : agents de l'administration, techniciens locaux, agents du Crédit Agricole, etc. Malheureusement, beaucoup d'entre eux ignorent quasiment tout du droit foncier et des problèmes qu'il soulève. Au Sénégal, par exemple, on a constaté dans certaines régions que seuls les délégués des associations paysannes connaissaient les bases de la législation. La formation des agents administratifs chargés de gérer localement le foncier est un impératif. Sinon, sans exécutants avertis et compétents, les solutions foncières proposées ne seront pas correctement appliquées.

Les bailleurs de fonds, de leur côté, devraient mobiliser les moyens nécessaires afin d'aboutir au changement de mentalité des agents de l'administration spécialisés : forestiers, agents de l'élevage, dont l'idéologie bureaucratique est un véritable obstacle à l'amélioration de la situation.

Enfin, la commission s'est attachée à répertorier **les questions les plus urgentes** et les options possibles pour les résoudre. Ces questions à traiter en priorité sont énoncées dans le projet de synthèse. Elles s'intitulent :

- cohabitation : agriculture-élevage transhumant
- gestion supra-villageoise de l'espace
- migrations massives des zones dégradées vers les espaces relativement riches disponibles
- conflits inter-communautaires
- conflits transfrontaliers

#### **Commission de la décentralisation** (rapporteur : Armelle FAURE, consultante)

Cette commission composée d'une vingtaine de membres s'est réunie pour discuter plus en détail du contenu du document sur la décentralisation qui sera présenté à la Conférence de Praia.

Huit points ont été retenus :

1. Concept de décentralisation
2. Échelle de décentralisation et hiérarchisation
3. Rôle de l'État (architecture institutionnelle et réglementaire)
4. Rôle et place des différents acteurs
5. Moyens et enjeux
6. Information et formation
7. Stratégies d'aides et procédures des bailleurs
8. Propositions méthodologiques pour influencer les politiques

L'ensemble des participants s'accorde pour dire qu'il importe avant tout de commencer les réflexions et les actions à partir de ce qui existe à la base, dans le souci de respecter la variété et la diversité des réalités locales, en légitimant ce qui est efficace et sans oublier les groupes défavorisés.

Les réflexions de la commission se rassemblent en deux points : pourquoi la décentralisation et comment la mettre en oeuvre ? Nous n'avons pas pu épuiser le sujet, qui a rebondi sur des propositions d'activités pour appuyer et accompagner le processus de décentralisation et sur des nouvelles pistes de réflexion.

#### **Pourquoi décentraliser ?**

Le processus de décentralisation est en cours. Certains aspects existent depuis longtemps, ils étaient considérés par l'État selon un principe de subsidiarité (par ex. la construction d'écoles par

les organisations locales sur les fonds de ristournes du coton ou grâce aux mandats d'émigrés). La question aujourd'hui est de proposer de nouveaux pouvoirs institutionnels efficaces pour les populations.

Pourquoi les États et les gouvernements sont-ils embarqués dans ce processus ? Ils sont amenés à réaliser la décentralisation sous une double pression interne et externe :

- double pression interne : la dynamique et les multiples expériences à la base stimulent les États (par ex. un groupement de débiteurs de bois organisés est capable de construire un pont, ou une école ; ces situations sont nombreuses dans tous les pays du Sahel) et s'ajoutent à la nécessité de transférer des charges aux populations locales, car c'est la fin d'un monopole d'État sur beaucoup de secteurs. Dans le domaine des ressources naturelles, notamment le bois, l'État autorise une exploitation minière, et la décentralisation permettra un nouvel équilibre dans les relations villes-campagnes.
- pression externe des bailleurs de fonds.

### Comment décentraliser ?

La commission a soulevé des questions techniques et politiques, en soulignant la différence entre les deux notions de démocratisation et décentralisation, et en précisant le rôle du CILSS et du Club du Sahel.

1. La décentralisation part d'une **volonté politique** de reconnaître ce qui existe à la base et de lui donner une légitimité et des moyens, ce qui pose des questions d'ordre technique mais c'est un problème éminemment politique.

La décentralisation ne s'octroie pas, elle s'acquiert. C'est un cheminement, un processus, qui ne peut pas se contenter de discours, de déclarations ou même de lois. Il convient de proposer des mesures techniques d'accompagnement, en formation et information (par ex. au Cap Vert, le gouvernement a eu une volonté politique, mais le pays n'avait pas d'expérience pour gérer les communes ; au Burkina-Faso, les bailleurs apportent un appui au programme des 10 villes moyennes). Il est indispensable que les communautés aient une autonomie de gestion et des ressources financières locales.

2. **Démocratisation et décentralisation** sont deux choses différentes, même si elles peuvent être mise en œuvre ensemble, la seconde n'a pas besoin de la première.

On relève quelques liens organiques entre les deux notions, notamment en ce qui concerne la reconnaissance du rôle des structures traditionnelles. La gestion locale n'est pas forcément démocratique, mais elle peut relever d'une longue expérience de décentralisation (par ex. la gestion des pâturages et de l'eau en zone touarègue). La reconnaissance d'une gestion locale décentralisée des ressources naturelles peut mener à légitimer des rapports inégalitaires.

Les structures traditionnelles sont indispensables pour protéger une ressource naturelle, car la solution moderne ne saurait se passer de l'assentiment des détenteurs de droits traditionnels, notamment pour la protection des forêts. Cependant, elles doivent être tempérées dans le cadre de

la décentralisation par une ouverture démocratique, parce qu'on sait qu'elles disqualifient quasi-systématiquement certaines catégories d'utilisateurs, par exemple les femmes et les éleveurs, aussi les jeunes, certaines castes...

Démocratisation et décentralisation ne sont pas nécessairement liées dans la pratique, par exemple au Niger, la procédure par laquelle l'État a redonné la gestion des ressources forestières aux populations, en 1989, ne s'inscrivait pas dans un processus de démocratisation.

Enfin, il faut éviter de faire avec la décentralisation ce que l'on a vu de la démocratisation : se contenter de déclarations et laisser faire ensuite le processus.

De ce fait, quel sera le rôle de la société civile, la place du secteur non public, c'est-à-dire tout ce qui ne relève pas de l'État, dans l'accompagnement de ce processus ?

3. **Le rôle du CILSS et du Club** à partir de la Conférence de Praia : montrer des types de solutions, ce sera aux États de choisir. Afin de préserver la "mosaïque" des réalités locales soulignées au début, il ne faut pas enfermer la décentralisation dans des lois ou des règlements trop précis, ou tenter de définir trop strictement les types d'institutions. Le rôle des différents acteurs se définira donc à partir de cas concrets, par exemple concernant :

- le règlement de la subsidiarité du rôle respectif de l'État et des collectivités territoriales (ou organisations rurales) dans l'aménagement du territoire, la perception des taxes, la "police" (par ex. les brigades dogons pour la protection de la forêt de Boré au Mali), le droit de signer directement des accords avec les ONG, les bailleurs...
- la délimitation des échelles de décentralisation pertinentes. Cependant, la commission souligne qu'il est utile d'avoir deux niveaux accessibles afin de créer des contre-pouvoirs et de limiter les risques de constitution de potentats locaux (par exemple : le village, ou l'intervillage pour les éleveurs, à la base, et le "canton" au-dessus).

### **Propositions de pistes de réflexion et d'activités favorisant le processus de décentralisation**

#### **1. Les pistes de réflexion :**

- réfléchir sur l'impact et les conséquences du PAS et du PASA sur la décentralisation ;
- une meilleure connaissance des organisations rurales, des organisations socio-professionnelles et du secteur privé rural afin d'appuyer leur participation au processus de décentralisation ;
- la formation et l'information dans les langues locales.

#### **2. Des propositions d'activités favorisant le processus de décentralisation :**

La commission a conscience de la nécessité d'avoir un poids politique pour soutenir le processus : le CILSS appuie la révision des codes, des textes législatifs et réglementaires (Atelier de Bobo sur les codes forestiers, en janvier 1993).

En mai 1993, une résolution portant sur le Foncier et la Décentralisation devait être proposée au Conseil des ministres du CILSS.

Après la Conférence de Praia, il faudra prévoir de faire des comptes-rendus des débats au niveau national.

### Débat final

Réunis à nouveau en séance plénière, les participants ont d'abord entendu les rapporteurs précités rendre compte des travaux en commission. Après quoi le président a invité les membres de chaque commission qui le désiraient à interroger le rapporteur de l'autre commission afin de préciser ou d'éclairer certains points. Puis le débat final s'est déroulé.

Parmi les questions débattues citons entre autres :

- La nécessité de prévoir les moyens nécessaires à la décentralisation. Les communautés locales sont souvent assez démunies, à défaut de subventions dont la pérennisation peut être pernicieuse, il faudrait attribuer des prêts adaptés et supportables.
- Un examen rétrospectif du cheminement des idées nouvelles incite à la patience. N'a-t-il pas fallu attendre la fin de la décennie 70 pour que la notion de "charges récurrentes" des projets de développement commence à être vulgarisée ! La décentralisation est un concept récent au Sahel, il lui faudra sans doute du temps pour germer et se concrétiser dans les pays du CILSS même si un certain chemin a déjà été parcouru depuis 1988, année où elle a été recommandée par le Club du Sahel réuni à Tucson (Arizona - USA).
- Les femmes doivent être largement considérées en ce qui concerne la gestion des ressources naturelles, auxquelles elles prennent une large part, notamment comme responsables de l'alimentation.
- Les organisations professionnelles agricoles devraient être l'un des instruments privilégiés, favorisant la décentralisation.
- Les agences d'aide sont en générale peu enclines à s'attacher à la solution de grands problèmes du type de ceux qui sont à l'ordre du jour. Il ne sera pas facile de les sensibiliser à propos de la décentralisation et des questions foncières.
- Avec la démographie galopante qui caractérise le Sahel, les ressources naturelles limitées risquent de devenir insuffisantes ; le cas des terres cultivables, des jachères, des zones de transhumance est déjà fort embarrassant. Il va falloir rechercher la survie des populations vers d'autres secteurs d'activités. La décentralisation serait peut-être un moyen parmi d'autres pour résoudre ces difficultés croissantes.

- La décentralisation doit reposer sur la légitimité locale ; il serait souhaitable qu'elle ne maintienne pas les rapports inégalitaires de la société locale lorsqu'ils existent.

### **Informations pratiques sur la Conférence de Praia**

Les participants comprendront : des élus, des représentants de l'administration, du secteur privé, des organisations paysannes, des ONG, des donateurs, de la presse et de la communication.

Des résumés des principales synthèses et des documents les plus importants seront traduits en langues locales, à l'usage des délégués paysans.

Les langues de travail seront le français et l'anglais, mais il est prévu également l'usage de l'arabe, du foulfoulbé, du wolof, du bambara, du moré et du créole.

La conférence est organisée par le Secrétariat Exécutif du CILSS avec la collaboration du Club du Sahel, le pays hôte étant le Cap-Vert.

Réunion Préparatoire  
CILSS/Club du Sahel  
pour la Conférence Régionale, prévue du 21 au 25 mars 1994 à Praia,  
sur la Problématique Foncière et la Décentralisation

Paris les 7 et 8 avril 1993,  
à 9h00, Salle Monaco OCDE,  
2 rue André-Pascal, 75016 Paris

### **ORDRE DU JOUR**

#### Mercredi 7 avril

9h00 - 9h30	Accueil des participants
9h30 - 9h45	Introduction sur la Conférence de Praia
9h45 - 10h15	Introduction sur la synthèse <u>Problématique Foncière</u> par Dr. Gerti Hesseling (Université de Leiden) et Boubakar M. Ba (CILSS), et sur la synthèse <u>Décentralisation</u> par Dr. Jamie Thomson (Associates in Rural Development, Burlington, U.S.A.) et Cheibane Coulibaly (IMRAD, Bamako)
10h15 - 11h00	<u>Commentaires</u> par un représentant des ONG, des bailleurs de fonds et du monde scientifique
11h00 - 12h00	<u>Débats</u>
12h00 - 14h00	DEJEUNER LIBRE (OCDE ou restaurant de votre choix)
14h00 - 17h00	<u>Débats</u> en deux commissions sur la Problématique Foncière et sur la Décentralisation

#### Jeudi 8 avril

9h30 - 10h00	<u>Présentation des résumés des débats</u> par les rapporteurs des deux commissions
--------------	---

10h00 - 11h00	<u>Réactions des (co-) auteurs et débat</u>
11h00 - 11h15	<u>Présentation des thèmes majeurs de la Conférence (voir annexe)</u>
11h15 - 13h00	<u>Débat</u>
13h00 - 14h30	<u>Déjeuner: restaurant des Délégués/OCDE</u>

### **Fin de la Réunion**

## Stratégie générale

pour la discussion en commission des divers thèmes pour  
la conférence sur le Foncier et la Décentralisation  
à Praia en mars 1994

Vous trouverez ci-dessous une version provisoire de la Stratégie générale qui sera présentée, discutée et amendée lors de la réunion préparatoire à Paris les 7 et 8 avril et à Ouagadougou du 26 au 28 avril 1993.

I. DIAGNOSTIC	II. APPROFONDISSEMENT	III. RÉPONSES
Décentralisation, Services publics, Ressources Naturelles.	Complexité et diversité des situations locales (dans leurs contextes supra-villageois, régionales et transfrontaliers.)	Options et voies possibles (réformes et institutions - la gamme)
1.1 Comment se présentent les différends, conflits et litiges pour l'accès aux ressources (cas concrets et vivaces, par exemple, la vallée du Fleuve Sénégal)	2.1 Intérêts multiples, conflits pour l'accès aux ressources naturelles : - entre individus et groupes - au sein de la famille - entre pasteurs, pêcheurs et cultivateurs - entre différentes ethnies.	Résolution des problèmes spécifiques en fonction d'une gamme d'options institutionnelles (boîtes à outils) - - - - - - -
2.1 Est-ce que les services publics répondent aux besoins des citoyens ? Si non, qu'est-ce qui ne va pas ? (exemples concrets)	2.2 Pourquoi les services publics ne fonctionnent pas ? (caractéristiques des SP, Communautés, Règles/ Institutions)	(médiateur)  1. Public entrepreneurship 2. Collectivités à différents niveaux et les leaders (création de juridiction à but spéciaux) 3. Cours/Tribunaux

## **LISTE DES PARTICIPANTS**

**Président: M. J-H Guilmette, Directeur, Club du Sahel**

### **ALLEMAGNE**

Mme Sunhilt **SCHUMACHER**  
Division 101 - Sahelian Countries  
GTZ GmbH  
Dag-Hammarskjöld-Weg 1-2  
Postfach 5180  
D-6236 Eschborn 1

Mme **TRUX**  
GTZ GmbH  
Pilotvorhaben Umwelt und Ressourcenschutz  
Wachsbleiche 1  
D-5300 Bonn 1

### **BELGIQUE**

Mme Sonia **VAN LOO**  
Responsable du Sahel  
AGCD  
5 place Champ de Mars  
BP 57  
1050 Bruxelles

### **CANADA**

M. Laval **TREMBLAY**  
ACDI  
CP 548  
Ouagadougou  
Burkina Faso

### **ETATS UNIS**

Mr. Mike **McGAHUEY**  
Natural Resources Management Advisor  
USAID  
AFR/ARTS/FARA  
Washington DC 20523

Mr. George **TAYLOR**  
USAID  
BP 13300  
Niamey  
Niger

### **FRANCE**

M. Olivier **FERRY**  
Chargé de mission  
Ministère de la Coopération  
20 rue Monsieur  
75007 Paris

	Mr. Alain <b>SEZNEC</b> CFD Cité du Retiro 35-37 rue Boissy d'Anglas 75379 Paris Cedex 8
<b>PAYS-BAS</b>	<b>M. Henri JORRITSMA</b> Ministry of Foreign Affairs Programme Environment Postbus 20061 2500 EB La Haye
<b>SUISSE</b>	<b>M. Denis BUGNARD</b> Chargé de programme Federal Department of Foreign Affairs DDA Eigerstrasse 73 3003 Berne
<b>APREFA</b>	<b>M. Etienne LE ROY</b> APREFA 14 rue Cujas 75231 Paris Cedex 14 France
<b>ARD</b>	<b>Mr. Jamie THOMSON</b> Senior Associate Associates in Rural Development Inc. 110 Main Street PO Box 1397 Burlington VT 05402
<b>ASC</b>	<b>Mme Gerti HESSELING</b> Afrika Studiecentrum Postbus 9555 2300 RB Leiden Pays-Bas
<b>ATELIER ECHANGES</b>	<b>Mme Josephine OUEDRAOGO</b> Atelier Echanges 35 rue de l'Industrie 1030 Bussigny Suisse

**CILSS**

M. Boubakar Moussa **BA**  
CILSS  
BP 7049  
Ouagadougou  
Burkina Faso

M. Michel **CALES**  
CILSS MIFRAC  
BP 72  
Ouagadougou  
Burkina Faso

M. Moustapha **YACOUBA**  
CILSS  
BP 7049  
Ouagadougou  
Burkina Faso

**CIRAD**

M. Alain **BERTRAND**  
Chercheur en Economie Forestière  
CIRAD/FORET  
45bis avenue Belle-Gabrielle  
94736 NOGENT/MARNE CEDEX  
France

M. J. **WEBER**  
CIRAD  
42 rue Scheffer  
75116 Paris  
France

**FAO**

Ms. V. **ALTARELLI**  
Service IV  
Centre d'Investissement  
FAO  
Viale Terme di Caracalla  
00100 Rome  
Italie

**IIED**

Dr. Camilla **TOULMIN**  
Director, Dry Lands Programme, IIED  
& Member INC/D Expert Panel  
3 Endsleigh Street  
Londres WC1H ODD  
Royaume Uni

IUCN	Mr. Peter <b>HISLAIRE</b> Area Coordinator, Western Sahel IUCN Rue Mauverney 28 CH-1196 Gland Suisse
IUED	M. J-P <b>JACOB</b> IUED CP 136 1211 GENEVE 21 Suisse
IMRAD	M. C. <b>COULIBALY</b> IMRAD-CAURIS BP 3041 Bamako Mali
IRAM	M. A. <b>MARTY</b> Chargé de Mission IRAM 14 rue Paul Cézanne 34830 Clapiers France
SCS	M. Rejean <b>PICHÉ</b> Coordonnateur SCS Solidarité Canada Sahel 801 Sherbrooke Est Montreal PQ H2L 1K7
UNEP	Mr. W. Franklin <b>CARDY</b> Deputy Assistant Executive Director Director, DC/PAC UNEP PO Box 30552 Nairobi Kenya
UNSO	Mr. F. <b>SOBHANI</b> UNSO Room FF906 304 E45th Street New York NY 10017 USA

**CLUB DU SAHEL**

M. J-H **GUILMETTE**  
M. Thijs **BIENEFELT**  
M. John **LEWIS**  
M. J-M **PRADELLE**  
M. Henri **JOSSERAND**

**CONSULTANTS**

M. R. **PONS**  
Mlle A. **FAURE**  
M. R. **ROCHETTE**