

VERS UNE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES ET UN DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE TRANSFRONTALIERS

Issue 4, October 2008

Connecter les communautés et les institutions dans la zone libérée de l'onchocercose au Burkina Faso et au Ghana.

La SNV Ghana (Equipe de conseil de Tamale) et la SNV Burkina Faso (Equipe de conseil de Ouagadougou) ont fourni ensemble des services de développement des capacités au projet socio économique CE-DEAO/ FAO de la zone libérée de l'onchocercose entre le Ghana et le Burkina Faso. Cet accompagnement a permis la mise en œuvre d'un trajet pilote pour l'approche territoriale participative et négociée pour le développement de la zone dans sa partie comprise entre le bassin de la Volta Blanche de part et d'autre de la frontière entre les deux pays. Ce document d'information met en exergue cette expérience de la mise ensemble des intérêts fonciers de deux communautés et institutions ainsi que sur les leçons apprises.

Les principales conclusions sont :

- Une approche inclusive et transfrontalière est nécessaire pour un développement basé sur les ressources naturelles dans cette zone libérée de l'onchocercose.
- Une planification basée sur la participation et la négociation offre une approche adaptée aux défis posés par ce genre de situation.
- Le passage à l'échelle de cette approche exige que les pouvoirs locaux s'en approprient. Ce qui exige que les besoins de capacités nécessaires soient comblés et qu'une attention particulière soit portée aux modalités pratiques préalables dans un tel environnement.



SNV

Connecting People's Capacities

Le Contexte

L'onchocercose, ou « cécité des rivières » est une maladie endémique des vallées fluviales de la savane ouest-africaine qui a touché un grand nombre de personnes.

Elle est désormais en grande partie éradiquée. Ce succès est le résultat du Programme de lutte contre l'onchocercose (Onchocerciasis Control Programme – OCP), mis sur pied dans le milieu des années soixante-dix sous l'égide des pays touchés par le fléau et de diverses agences internationales. L'éradication de la cécité des rivières a ouvert de larges étendues en bordure de rivière à une utilisation plus intensive, facilitant ainsi le développement économique de ces régions.

Nombre de ces zones dites Zones libérées de l'onchocercose (ZLO) sont à cheval sur des frontières internationales et des interventions menées dans un pays peuvent donc toucher des pays voisins. C'est la raison pour laquelle il a été décidé d'adopter une approche concertée de développement international.

Les pays OCP ont convenu que la responsabilité de cet effort concerté devait être assumée par les gouvernements nationaux (plutôt que les agences internationales). La coordination et la mise en œuvre de ces programmes de développement devraient incomber aux agences gouvernementales, en confiant des rôles importants aux communautés et aux autorités traditionnelles, notamment du point de vue des ressources naturelles.

Le Programme de développement socio-économique de la zone transfrontalière entre le Burkina Faso et le Ghana libérée de l'onchocercose a été amorcé par la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) afin d'explorer les modalités d'institutionnalisation d'une telle approche de développement et de planification transfrontalière.

La première phase de ce programme, plus connu sous le nom de « projet ZLO », a été exécutée par la FAO de 2003 à 2007. Sa zone d'exploitation était la zone frontalière dans la région Nord-est du Ghana et les provinces adjacentes du Nahouri et du Boulgou au Burkina Faso.

L'une de ses missions était de vérifier le caractère approprié de l'approche de développement territorial participatif et négocié (DTPN) pour la planification et le développement transfrontaliers basés sur les ressources naturelles dans la ZLO.

Le DTPN est un mécanisme mis au point par la FAO qui offre une approche structurée pour l'obtention d'un consensus et pour la planification commune en matière de gestion des ressources naturelles (ftp.fao.org/SD/SDA/Sdar/Bonnal/PNTD). C'est ce qui rend cette approche potentiellement utile compte tenu de la complexité de l'environnement institutionnel constitué de communautés, d'autorités traditionnelles et d'agences gouvernementales dans deux pays ayant des mandats qui se chevauchaient en partie en matière de gestion des ressources naturelles.

A travers ses équipes de conseils basées à Tamale (Ghana) et à Ouagadougou (Burkina Faso), la SNV a apporté un appui sous forme de services de développement des capacités aux équipes du projet ZLO afin de tester l'approche DTPN. Le BADECC (Business and Development Consultancy Centre), une ONG basée à Tamale, s'est chargée d'organiser les séances de formation et de superviser les activités de terrain.

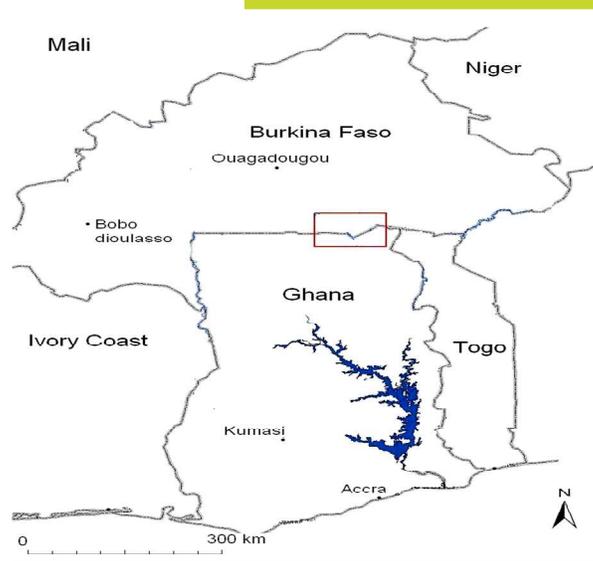
Comment acquérir des terres dans la zone de projet (Burkina Faso)

Seul un homme (étranger ou local) peut acquérir des terres dans la portion burkinabé de la zone d'intervention. Il doit formuler sa demande auprès du chef foncier traditionnel auquel il doit présenter des dons symboliques. Il a besoin de donner des précisions sur l'usage auquel les terres sont destinées car cela aura une incidence sur la durée de l'accord.

Les droits d'exploitation des terres agricoles sont généralement temporaires qui peuvent fréquemment changer de mains, alors que des terres à vocation résidentielle pour la construction d'une maison sont attribuées sur une base plus permanente. Une fois que le chef foncier a réalisé les rites traditionnels, la terre est attribuée à l'intéressé et il peut commencer à la mettre en valeur.

D'après les membres et les chefs de la communauté locale interrogés, aucune procédure officielle supplémentaire n'est requise nécessitant l'intervention d'un organisme des pouvoirs publics une fois que le processus coutumier est achevé.

ZLO Zone de projet



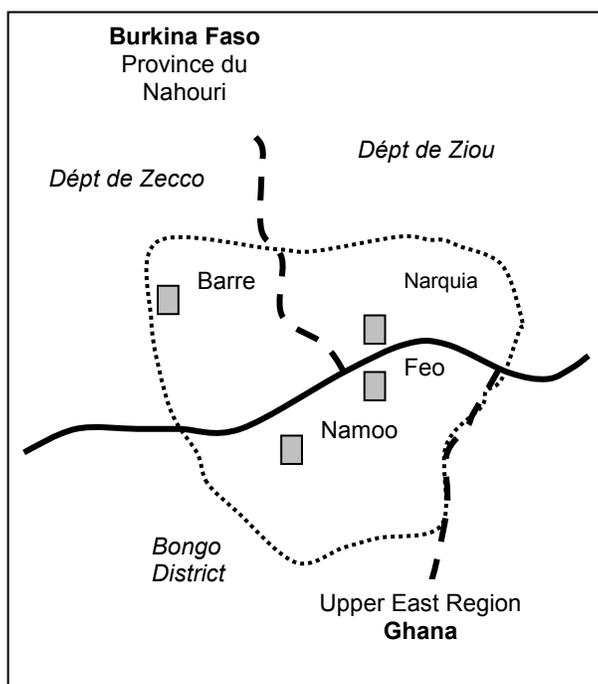
Structures existantes de gestion des ressources naturelles

Bien que les deux pays diffèrent dans la façon dont leur administration et leur gestion foncières sont institutionnalisées, ils présentent aussi beaucoup de similitudes, notamment dans les zones rurales.

- Les deux pays ont un régime foncier dualiste au sein duquel les accords coutumiers coexistent avec un système formel. Dans les zones rurales, le régime coutumier reste la force dominante.
- Maintenant que la décentralisation est intégrale au Burkina Faso, les deux pays ont un cadre institutionnel comparable au sein duquel l'échelon administratif le plus faible (l'Assemblée de district au Ghana et la commune au Burkina Faso) est chargé de coordonner le développement basé sur les ressources naturelles tout en ayant un contrôle limité sur l'exécution des interventions. En effet, la responsabilité de la mise en œuvre incombe aux services techniques qui doivent en premier lieu rendre compte au gouvernement central.

Une différence majeure entre les deux pays est qu'au Burkina Faso, la gestion communautaire des ressources naturelles a été institutionnalisée par l'établissement de Commissions villageoises de gestion du terroir (CVGT) qui reçoivent un appui technique et financier du Programme national de gestion des terroirs (PNGT). En revanche, au Ghana, le soutien accordé à la gestion communautaire des ressources naturelles a été laissé à des initiatives ponctuelles montées le plus souvent par des organisations non gouvernementales.

Pilote zone



Le processus pilote

L'objet du processus pilote était d'évaluer l'applicabilité de l'approche DTPN pour la planification et le développement de la ZLO. Les principales questions portaient sur le besoin de négociation et d'obtention d'un consensus transfrontaliers, ainsi que les conditions institutionnelles requises pour favoriser la mise à l'échelle et l'internationalisation de l'approche.

Le processus DTPN a été testé dans une seule zone pilote à cheval sur la frontière. La zone englobait les communautés de Barre et de Narquia au Burkina Faso et celles de Namoo et Feo au Ghana ; elle couvrait donc deux départements (actuellement des communes rurales) et un district. La plupart des résidents de la zone pilote appartiennent à l'ethnie Gruni (Frafra). Quoique divisés par la nationalité, ils ont en commun la langue, la culture et les ancêtres.

Une équipe composée de membres du personnel, des autorités locales et d'organisations non gouvernementales a été créée et formée de manière à faciliter la planification conjointe, à apporter un savoir-faire technique et à assurer la coordination avec les institutions pertinentes. Une approche par apprentissage dynamique a été adoptée aux termes de laquelle on alternait de petits ateliers avec une mise en pratique sur le terrain. Les ateliers étaient destinés à la formation mais aussi à la mise en commun et à l'évaluation des expériences acquises sur le terrain afin d'ajuster l'approche au contexte de la ZLO.

Principales Observations

Nécessité d'un cadre de planification transfrontière à tous les niveaux.

Il existe un besoin évident d'ancrer les structures communautaires de gestion des ressources naturelles dans des stratégies de développement et de planification de niveau supérieur (liaison verticale) et de créer des interactions entre communautés voisines (liaison horizontale). La gestion des ressources naturelles demeure toujours solidement ancrée dans le domaine des autorités traditionnelles et, dans l'ensemble, elle reste communautaire, mais il est fréquent que les communautés partagent les ressources. En outre, les changements dans l'utilisation ou la gestion instaurés par une communauté peuvent affecter une zone beaucoup plus vaste. Or, il est apparu que ce genre d'impacts et d'interactions s'étendent souvent au-delà de la frontière et sont de plus en plus souvent la cause de conflits et de différends.

Le DTPN offre un cadre approprié pour la planification transfrontalière.

L'exercice pilote a débouché sur des propositions de développement préparées conjointement et largement soutenues par les communautés de part et d'autre de la frontière. Le processus s'est caractérisé par un degré élevé de participation active de la part des membres des communautés et de leurs chefs. L'attention accordée à la négociation et à l'obtention d'un consensus a permis aux communautés de mieux comprendre leurs revendications respectives et l'utilisation qu'elles font des ressources naturelles communes. C'est pour cette raison précise que les représentants des structures traditionnelles et des communautés ont apprécié l'exercice de planification. Les communautés locales et leurs chefs ont aussi perçu la valeur du processus dans un contexte beaucoup plus large, c'est-à-dire bien au-delà de la gestion des ressources naturelles. Comme le dit le Chef de Bongo: « cela rapproche à nouveau les peuples ayant les mêmes ancêtres. »

Partager les ressources au-delà de la frontière

Le barrage en terre à Féo, récemment rénové, sert à l'abreuvement du bétail et pourrait offrir un certain potentiel d'irrigation. La promotion de l'irrigation est compliquée par le fait que la totalité de la zone irrigable se situe au-delà de la frontière, à Narquia.

Le chef Feo près du barrage situé avant la frontière et pointant vers des terres irrigables situées au-delà de la frontière



Mise à l'échelle

Les principaux enseignements tirés de la mise à l'échelle et de l'internalisation de l'approche DTPN sont les suivants:

Les autorités locales ont besoin de s'approprier le processus.

Les autorités locales ont essentiellement perçu le projet pilote DTPN comme une autre activité du projet ZLO et non comme une occasion de s'impliquer davantage. Elles étaient indubitablement favorables au processus et ont désigné du personnel de terrain pour faire partie de l'équipe de planification mais le projet pilote n'a pas réussi à susciter une implication plus active des décideurs au sein du processus de planification et, par là-même, un engagement de leur part à suivre la mise en œuvre des plans.

Les capacités des organisations (gouvernementales) locales ont besoin d'être renforcées.

L'expérience des autorités locales et des ONG en matière de planification du développement basée sur les ressources naturelles dans la ZLO se situe essentiellement au niveau communautaire et au niveau du diagnostic (ERP). Leur capacité à replacer les besoins des communautés et la planification dans une perspective plus large par le biais de la négociation et de l'obtention de consensus semble très limitée et doit donc être renforcée. Pour une collaboration transfrontière entre ces organisations, il faut aussi que les différences qui existent en termes de mandat et de culture du travail soient appréhendées, appréciées et résorbées.

Les défis opérationnels ont besoin d'être résolus. L'établissement d'une structure d'appui commune aux deux pays pour la planification et le développement transfrontaliers aura besoin de tenir compte des enjeux suivants:

- **Des coûts opérationnels élevés pour les institutions gouvernementales.** Ceci est dû aux indemnités de déplacement à l'international qui s'appliquent aux activités entreprises de l'autre côté de la frontière, à l'efficacité réduite en raison de la barrière de langue et aux formalités laborieuses de passage des douanes;
- **Complications administratives.** Les fonctionnaires ont besoin d'une autorisation de l'administration centrale pour traverser la frontière en mission. L'obtention de ces visas peut s'avérer très laborieuse, notamment au Burkina Faso;
- **Zones opérationnelles restreintes des ONG.** Les ONG ont une licence qui ne leur permet de travailler que dans un pays donné et des unités administratives précises. Cela ne permet pas aux ONG locales de travailler au-delà de la frontière.

Différence entre le DTPN et les autres approches de planification GRN

Vous avez besoin de soulever le pot jusqu'à vos genoux avant d'appeler quelqu'un pour vous aider à le porter. Le DTPN nous a aidé à soulever le pot jusqu'à nos genoux (diagnostiquer nos problèmes) et à présent nous recherchons quelqu'un pour nous aider à le porter (mettre en œuvre nos propositions). D'autres approches se contentaient de porter le pot sans nous permettre de le positionner sur nos genoux. Point de vue d'un membre d'une communauté.

Action conjointes planifiées par les membres des communautés Barre et Namoo



Conclusions initiales et prochaines étapes

Les expériences dans la zone pilote confirment qu'un accord et une coopération transfrontaliers seraient requis pour le développement de l'ensemble de la ZLO. Une approche de type DTPN pourrait créer le niveau de consensus sur l'utilisation et la gestion des ressources naturelles qui permettrait d'envisager un développement plus poussé.

Pour permettre une mise à l'échelle notable de ce processus, les gouvernements auront besoin de jouer un rôle beaucoup plus prépondérant dans la coordination, la facilitation, le financement et la mise en œuvre de programmes de développement au sein de la ZLO. De même, les ONG locales et les autorités traditionnelles doivent s'impliquer plus activement, notamment au niveau du terrain. En s'appuyant sur la structure mise au point durant le processus pilote, il est proposé ce qui suit:

Une implication **du gouvernement** permettrait de réorienter sa contribution d'un engagement dans les processus de planification transfrontalière intégrée, comme c'était le cas dans la zone pilote, à une coordination transfrontalière entre les deux pays. Il n'est en effet pas nécessaire que les agents du gouvernement continuent de travailler opérationnellement sur le terrain, à condition que les activités de part et d'autre de la frontière soient bien coordonnées et que les structures traditionnelles soient mobilisées et soutenues correctement. Cela permettrait de réduire sensiblement les charges d'exploitation et les complications logistiques.

La coordination transfrontalière devrait être assurée aux niveaux administratifs appropriés, à savoir au niveau régional/du gouvernorat/de la province pour garantir un accord sur les grandes lignes des objectifs de développement de la ZLO, et au niveau du district/de la commune pour harmoniser les processus de planification et la mise en œuvre des projets de développement.

Les autorités locales, de même que les ONG, devraient faciliter des processus de planification négociés entre les communautés et fournir aux structures traditionnelles et aux communautés le soutien technique et administratif requis.

Les gouvernements auront besoin d'une assistance technique et financière pour consolider leurs capacités aux différents échelons administratifs. Il ne sera sans doute pas possible d'éviter totalement un soutien budgétaire opérationnel à ce stade mais celui-ci devrait être aussi limité que possible et progressivement éliminé sur une période de temps réaliste.

Les autorités traditionnelles auront besoin d'occuper une place plus importante dans la planification au niveau local car ce sont elles qui sont les mieux placées pour mener à bien une collaboration (transfrontalière) entre les communautés en matière de gestion des ressources naturelles. Elles auront besoin d'un soutien pour renforcer leurs capacités techniques et pour consolider leur position afin de garantir un niveau de service satisfaisant de la part des pouvoirs publics et des ONG.

Les ONG locales devront être incluses dans ce processus afin de renforcer l'appui au niveau du terrain. Ceci comprendra un appui technique ainsi que l'élaboration de propositions pour la mobilisation de ressources. En outre, les ONG pourraient jouer un rôle important en qualité « chiens de veille » pour faire en sorte que les pouvoirs publics fournissent bien les services requis. Les ONG locales de la ZLO ont généralement des capacités techniques limitées et elles dépendent le plus souvent de financement de projet pour leurs opérations ; elles auront donc besoin d'un soutien technique et financier pour jouer ces rôles, tout particulièrement à court terme.

Il ressort clairement de ce qui précède qu'un **appui extérieur financier et technique** restera requis ; toutefois, sa priorité et son orientation seront modifiées. On mettra désormais davantage l'accent sur le renforcement des capacités institutionnelles plutôt que sur la mise en œuvre directe de projet, comme cela a été le cas jusqu'ici. Les premières indications suggèrent que ce transfert de l'appropriation aux autorités (locales) et aux ONG pourrait bien être moins efficace qu'une mise en œuvre directe de projet à court terme. Toutefois, compte tenu des difficultés rencontrées dans la ZLO pour maintenir un financement extérieur et réaliser la mise en œuvre, il serait peut-être bon d'investir dans une approche propice au transfert d'appropriation pour permettre une implication plus efficace des gouvernements nationaux, des ONG locales et des autorités traditionnelles à plus long terme.

Contact

SNV Ghana is organised in portfolio teams located in the Greater Accra, Volta, Western, and Northern regions, with a new office soon to be opened in the Upper West Region. Each team consist of a team coordinator and a mix of international and country professionals.

Country Office / Southern Portfolio Team

Location No. 6, Mankata Close, Airport Residential Area.
Address P.O. Box KIA 30284, Airport-Accra,
Telephone +233 21 776198 / 775240/ 772858/ 774782
Fax +233 21 772332
Website www.snvworld.org

Eastern Portfolio Team

Location Stadium – Cabori road, House no. A6/28
Address P. O. Box AH 565, Ho.
Telephone +233 91 27205 / 25721 / 25011
Fax +233 91 25011

Western Portfolio Team

Location Airport Ridge (First turn left from main circle direction Elubo)
Address P .O. Box 413, Takoradi
Telephone +233 31 23217 / 25516 / 24018 / 22542
Fax +233 31 25516

Northern Portfolio Team

Location House No. R. C. 82, Guamani Rice city, Tamale
Address P.O. Box TL 2547, Tamale
Telephone +233 71 23415 / 23129
Fax +233 71 23129

Upper West Portfolio Team

To be opened early 2009 . For information contact the Country Office

Colophon

Ce document d'information a été conjointement préparé par la SNV Ghana (Northern Portfolio) et la SNV Burkina Faso (Equipe de Renforcement des Capacités Ouagadougou 1). L'Institut Royale des Tropiques (KIT) a fourni le support éditorial.

Les principaux contributeurs sont: Erik Van Waveren, Balma Yakubu, et Virginia Mariezcurrena.

Pour toute information complémentaire, merci de contacter Erik Van Waveren (evanwaveren@snvworld.org) ou Jean Marc Sika (jmsika@snvworld.org)

'Briefing' est une publication de la SNV Ghana

La SNV — Organisation Néerlandaise de Développement se veut une organisation qui fait la différence. Outre la mise en œuvre des projets et programmes, nous assurons le conseil de nos organisations clients. Celles-ci peuvent être des institutions gouvernementales, des organisations de la société civile et du secteur privé.

Ce Briefing vient donc compléter nos services de conseil et capitaliser nos expériences pratiques. Nous partageons cette connaissance en vue de renforcer notre efficacité, celle de nos organisations clients et des autres acteurs pertinents.

Mise en relation des capacités des hommes

Mettre en relation les capacités des hommes est notre contribution au développement du Ghana. La SNV intervient au Ghana depuis 15 ans et nous avons fait preuve de rapides et profonds changements. Le secteur privé a connu un développement rapide, les organisations de la société civile jouent un rôle d'une importance croissante, et le gouvernement a pris des initiatives audacieuses comme l'introduction dans le pays des systèmes d'assurance santé. De plus en plus, le gouvernement, la société civile et le secteur privé s'accordent sur la nécessité de travailler ensemble. Cela est cependant loin d'être facile. La SNV Ghana est éminemment appelée à jouer un rôle important, puisque nous avons aussi bien travaillé avec tous ces types d'organisations. Notre ambition est de fournir à nos clients un état de l'art du conseil qui leur permette de négocier efficacement face aux défis qui se présentent à eux.

Nos services de conseil

Fournir des services de conseil de haute qualité n'est possible que si seulement l'on connaît le contexte de son client. Puisque personne ne peut être expert dans tous les domaines, nous avons choisi de nous limiter à un certain nombre d'activités importantes. Dans le domaine de la fourniture de services de base, nous privilégions les soins de santé primaire et l'éducation de base. Nos activités dans le domaine du développement économique s'articulent au tourisme et à un certain nombre de sous-secteurs agricoles.