

VERS UNE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES ET UN DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE TRANSFRONTIÈRES

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



Auteurs

Erik Van Waveren
Virginia Mariez-Currena
Balma Yakubu Issaka



Institut royal des Tropiques (KIT)



SNV Ghana
PO Box KIA 20284, Airport-Accra
Phone: +233 21 77 61 98
www.snvworld.org
evanwaveren@snvworld.org

SNV Burkina Faso
BP 625, Ouagadougou 01
Phone: + 226 50 34 25 23
www.snvworld.org jmsika@snvworld.org

Institut royal des Tropiques (KIT)
Mauritskade 63, Amsterdam.
The Netherlands
www.kit.nl

Table des matières

Remerciements	4
Abréviations	5
Résumé analytique	6
1 Introduction	9
2 Contexte	10
2.1 Les zones libérées de l'onchocercose.....	10
2.2 Le projet ZLO.....	13
2.3 La participation de la SNV.....	15
2.4 Développement territorial participatif et négocié.....	16
3 Gestion des ressources naturelles	19
3.1 Introduction.....	19
3.2 Ghana.....	20
3.3 Burkina Faso.....	26
4 Projet pilote de planification transfrontière	31
4.1 Objet	31
4.2 La zone pilote	31
4.3 L'équipe de planification	33
4.4 Mise en œuvre du processus.....	34
4.5 Observations.....	39
5 Institutionnalisation de la planification et du développement transfrontaliers.....	45
5.1 Introduction.....	45
5.2 Environnement institutionnel actuel pour la gestion des ressources naturelles	46
5.3 Considérations clés pour une approche coordonnée	47
5.4 Étapes suivantes	50
Références.....	54

Liste des tableaux

1. Institutions impliquées dans l'administration foncière au Ghana	21
2. Structure institutionnelle pour la gestion des ressources naturelles au Ghana	23
3. Responsabilités de gestion foncière au sein de la zone d'intervention au Ghana	25
4. Structure institutionnelle pour la gestion des ressources naturelles au Burkina Faso	28
5. Population dans les communautés pilotes	32
6. Composition de l'équipe DTPN	34
7. Vue d'ensemble du processus pilote DTPN	35
8. Outils retenus pour être utilisés dans le cadre des différentes phases du DTPN	37
9. Niveau administratifs, institutions clés et tâches	52

Liste des cartes

1. Localisation de la zone de projet ZLO	14
2. Représentation schématique de la zone pilote	31

Liste des encadrés

1. Principes directeurs pour un établissement et un développement durables au sein de la zone OCP	12
2. Le processus DTPN	17
3. Comment acquérir des terres dans la zone de projet (Ghana)	24
4. Comment acquérir des terres dans la zone de projet (Burkina Faso)	29
5. Le PNGT et le PZLO : des initiatives de développement complémentaires ou parallèles ?	38
6. Différence entre le DTPN et les autres approches de planification GRN : opinion d'un membre d'une communauté	40
7. L'équipe de planification : efficacité opérationnelle	42

Remerciements

Un grand nombre d'organisations et d'individus ont collaboré et contribué au processus pilote de planification transfrontalière décrit dans ce document de travail.

Les communautés de Feo, Narquia, Namoo et Barre ont pris sur leur temps précieux pour se rendre disponibles pour « un processus de planification de plus ». Leur enthousiasme et leur attitude ouverte ont été une source d'inspiration pour le développement transfrontalier. Les chefs locaux ont été particulièrement intéressés et très favorables au développement et à la planification transfrontières. Ce processus n'aurait pas pu être mené à bien sans leur soutien dynamique.

Les départements de Ziou et de Zecco, de même que le district de Bongo ont facilité le processus pilote et ont tenu leur personnel à notre disposition.

L'équipe de gestion du projet ZLO a joué un rôle critique dans l'élaboration conceptuelle et la facilitation du processus de planification transfrontalière. Le chargé de projet, Komlan Bossou, a activement impulsé une approche de développement transfrontière. Les deux coordonnateurs nationaux, Idrissa Ouedraogo et Emmanuel Tagoe, ont joué un rôle déterminant dans le processus de mise en œuvre. Pamela Pozarni (FAO) a introduit l'approche DTPN au sein du projet et elle a apporté un soutien technique vital durant le processus de planification. C'est Massimo Rossi (Consultant de projet) qui a mis au point la boîte à outils DTPN initiale.

L'équipe DTPN a facilité le processus sur le terrain d'une manière professionnelle. Elle était composée de Yanick Boussim (Naturama), Puan Tanga (département de l'Agriculture, Zecco), Z Julien Some (département de l'Agriculture, Ziou), Issouf Banse (département de l'Environnement, Ziou) Antoinette Zounde (département de l'Élevage, Tiebele), Grace Anafo (département de l'Agriculture, Bongo), Francis Alalinga (aire traditionnelle de Bongo) et Everest Dery (Assemblée du district de Bongo).

La SNV a fait office de gestionnaire de processus. Son soutien a été assuré conjointement par ses équipes de portefeuille à Tamale (Ghana) et à Ouagadougou (Burkina Faso). Parmi les conseillers impliqués figuraient : Virginia Mariezcurrena, Fulgence Bassono, Hubert Somé, Cynthia Awuni, Balma Yakubu Issaka et Erik Van Waveren ; ainsi que les deux coordonnateurs de portefeuille : Jean Marc Sika et Rinus van Klinken.

Le BADECC, organisation basée à Tamale, a rejoint l'équipe de soutien et assuré les séances de formation ; il a aussi apporté un appui technique sur le terrain. Les membres du personnel du BADECC impliqués dans le projet, Jesiwuni Issahaku (Directeur) et Balma Yakubu Issaka, sont devenus des membres très appréciés de l'équipe consultative.

Thea Hilhorst de l'Institut Royal des Tropiques (KIT) à Amsterdam aux Pays-Bas nous a apporté un soutien éditorial. Alan Terry à la University of the West of England (UWE) de Bristol au Royaume-Uni a contribué à la préparation du texte définitif.

Abréviations

AD	Assemblée de district
AST	Accord social territorial
AVV	Autorité des aménagements des vallées de Volta
BADECC	Business And Development Consultancy Centre (ONG locale basée à Tamale)
BEWDA	Bawku East Women Development Association (ONG locale basée à Bawku)
CEDEAO	Communauté économique des États d’Afrique de l’Ouest
CVD	Commission villageoise de développement
CVGT	Commission villageoise de gestion du terroir
DANIDA	Coopération danoise au développement international
DTPN	Développement territorial participatif et négocié
ERP	Évaluation rurale participative
FAO	Organisation des Nations Unies pour l’alimentation et l’agriculture
GC	Gouvernement central
GRN	Gestion des ressources naturelles
KIT	Koninklijk Instituut voor de Tropen (Institut Royal des Tropiques) LAP <i>Land Administration Project</i> (Projet d’administration foncière)
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l’Afrique
OCP	<i>Onchocerciasis Control Programme</i> (Programme de lutte contre l’onchocercose)
OFZP	Projet de la zone libérée de l’onchocercose
ONG	Organisation non gouvernementale
PNGT(2)	Programme national de gestion des terroirs (2 ^e phase)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RAF	Réforme agraire et foncière
RN	Ressources naturelles
SNAT	Schéma national d’aménagement du territoire
SNV	Organisation de coopération au développement des Pays-Bas
SPAT	Schéma provincial d’aménagement du territoire
SRAT	Schéma régional d’aménagement du territoire
UWE	University of the West of England
ZLO	Zone libérée de l’onchocercose

Résumé analytique

L'éradication de l'onchocercose, ou « 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.

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 économique 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 transfrontières. La première phase de ce programme (« 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 de Nahouri et de 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 transfrontières basés sur les ressources naturelles dans la ZLO. Le DTPN est un mécanisme mis au point par la FAO qui offre une approche structurée à l'obtention d'un consensus et à la planification commune en matière de gestion des ressources naturelles. C'est ce qui rendait 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.

La SNV a apporté un appui consultatif aux équipes du projet ZLO afin de tester l'approche DTPN à Tamale (Ghana) et à Ouagadougou (Burkina Faso).

Le processus DTPN a été testé dans une seule zone pilote à cheval sur la frontière. La plupart des résidents de la zone pilote appartiennent à l'ethnie Gruni (Frafra). Ils ont donc en commun une langue, une culture et des ancêtres mais ils sont divisés de par leur nationalité.

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, apporter un savoir-faire technique et 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.

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 ces genres 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. 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. Les communautés locales et leurs chefs ont aussi perçu la valeur du processus dans un contexte beaucoup plus large, c.à.d. 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. »

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

- a. *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.
- b. *Les capacités des organisations (gouvernementales) locales ont besoin d'être renforcées.* 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.
- c. *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 transfrontières 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, 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 ;
 - 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.

Conclusions initiales et prochaines étapes

Les expériences dans la zone pilote confirment qu'un accord et une coopération transfrontières 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, il est proposé ce qui suit :

- *Une implication du gouvernement* permettrait de passer d'une mobilisation complète dans les processus de planification transfrontière intégrée, comme c'était le cas dans la zone pilote, à une coordination entre les deux pays. Il n'est pas nécessaire que les agents du gouvernement continuent de travailler en collaboration sur le terrain, à condition que les activités de part et d'autre de la frontière soient bien coordonnées. Cela permettrait de réduire sensiblement les frais d'exploitation et les complications logistiques. 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 (transfrontière) 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. En outre, les ONG pourraient jouer un rôle important en qualité « d'observatoire 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, il va changer de priorité. 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.

1 Introduction

L'onchocercose, ou « cécité des rivières », a été en grande partie éradiquée des vallées ouest-africaines. Ce succès est le résultat du Programme de lutte contre l'onchocercose (*Onchocerciasis Control Programme* – OCP), une initiative commune des pays touchés et des agences internationales qui a débuté au milieu des années soixante-dix. Dans les zones concernées, 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. 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 économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) afin d'explorer les modalités d'institutionnalisation du développement et de la planification transfrontières. Le programme a commencé en 2003 ; la première phase a été mise en œuvre par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et a pris fin mi-2007. L'une de ses missions portait sur l'introduction de l'approche de développement territorial participatif et négocié (DTPN).

La SNV, organisation de coopération au développement des Pays-Bas, a apporté un soutien consultatif à ce programme à partir de 2006. Le soutien de la SNV s'est axé sur la mise à l'essai de l'approche DTPN dans le cadre d'une planification transfrontière du développement basée sur les ressources naturelles. La SNV jouait le rôle de gestionnaire de processus et les travaux étaient assurés conjointement par ses équipes à Tamale (Ghana) et à Ouagadougou (Burkina Faso). Le BADECC, ONG basée à Tamale, s'est chargé des séances de formation et des travaux dirigés sur le terrain.

Ce document couvre une partie d'un processus de développement qui se poursuit. L'accent est mis sur la mise à l'épreuve de la procédure de planification selon l'approche DTPN, les expériences sur le terrain, les résultats et les enseignements tirés en matière d'institutionnalisation des processus de développement et de planification transfrontières. Le projet pilote s'est déroulé dans une zone géographique précise. Les résultats sont importants pour d'autres zones libérées de l'onchocercose, ainsi que pour le développement transfrontalier en général entre pays francophones et anglophones d'Afrique de l'Ouest.

Ce document de travail commence par une description des programmes ZLO et de la gestion des ressources naturelles dans les zones frontalières du Burkina Faso et du Ghana. Ensuite, nous présentons l'approche de planification DTPN et le programme pilote avant de poursuivre avec une synthèse des résultats et des leçons apprises. Les derniers chapitres abordent les défis auxquels devra répondre l'institutionnalisation puis tirent quelques conclusions générales.

Encadré 3 – Comment acquérir des terres dans la zone de projet (Ghana)

Une personne qui recherche un terrain pour une utilisation prolongée dans le temps (agricole ou résidentielle) doit d'abord formuler sa demande par le biais du chef lequel, à son tour, informe les familles individuelles. Le rôle du chef, dans ce cas précis, consiste essentiellement à servir d'intermédiaire entre le preneur et le bailleur. Toutefois, le protocole traditionnel exige que ce genre de requête soit accompagné de dons (noix de cola ou volaille) afin de procéder aux rites prévus avant la mise en valeur du terrain. Le détail des négociations, pour ce qui est du prix et des droits d'usage, est laissé aux familles et au preneur potentiel. Le chef peut toutefois servir de témoin lors de la transaction finale.

Dans le cas d'un terrain communautaire, le chef informe le *Tendana* qui se charge lui-même de l'allocation. Dans ce cas, le preneur négocie le prix avec le chef et le *Tendana*.

Dans le cas de terre agricole, il est possible de s'adresser directement à la famille. Le chef de famille alloue le terrain en stricte conformité avec le protocole traditionnel pertinent (offrande d'une noix de cola et d'une volaille) pour la pacification des dieux. En ce qui concerne les terres communales, un protocole semblable est suivi par l'entremise du chef et du *Tendana*. Dans ce cas, la famille ou le chef se réserve le droit de récupérer ces terres lorsqu'il ou elle en a besoin. Dans le passé, la première personne à défricher une parcelle s'arrogeait des droits d'usage aussi longtemps que les terres restaient mises en valeur. Toutefois, les pressions démographiques et la raréfaction associée des terres, ont changé cette pratique dans la zone de projet. Toutes les terres sont désormais la propriété d'une famille à l'exception des terres humides et de quelques zones rocailleuses. Le rôle des autorités traditionnelles dans l'attribution des terres relève donc désormais davantage du cérémonial.

Les procédures ci-dessus valent aussi dans le cas d'acquisition de terres par l'État.

Source : Chef de Bongo

Toutefois, il existe un nombre croissant de cas où les chefs se sont approprié davantage de fonctions dans le domaine de la gestion foncière. Même dans de telles situations, l'agrément des dieux doit être obtenu auprès du *Tendana* qui doit faire des libations dans ce sens. Le chef peut gérer les terres mais c'est le *Tendana* qui autorise un acquéreur à exercer son droit de propriété. Dans une certaine mesure, les modalités de gestion foncière sont propres à un clan particulier. Un clan, le plus souvent composé d'un certain nombre de communautés, peut donc être assimilé à une unité de gestion foncière de base.

Dans la zone de projet, l'autorité du chef sur les terres se limite aux terres communales car la majeure partie des terres appartient aux familles. Le chef, en sa qualité de chef de la communauté, détient les terres communales en fiducie au nom des résidents de la communauté et il prend des décisions de gestion, au même titre que le *Tendana*, les chefs de famille et d'autres chefs de la communauté tels que les représentants politiques locaux (membres de l'Assemblée) dans l'intérêt de la communauté tout entière. Les fonctions du chef, du *Tendana* et des chefs de famille ayant trait à la gestion foncière dans le cas particulier de la région du Nord-Est et la zone de projet sont résumées dans le Tableau 3.

Tableau 3. Responsabilités de gestion foncière au sein de la zone d'intervention au Ghana

Responsabilité	Chef	Tendana	Chef de famil-
Détient les terres en fiducie au nom du	X		
Allocation des terres inoccupées à des	X	X	
Allocation des terres inoccupées aux membres de la famille			X
Règlement des litiges/conflits	X	X	X (au sein de la famille unique-
Protège les terres communautaires	X		
Libations et bénédiction du terrain		X	
Application des conventions se rappor-		X	
Imposition de sanctions à l'encontre des intrus et des comportements anti-		X	

Considérations liées au genre

Généralement, dans la région Nord du Ghana, les droits d'héritage et de succession suivent un système patrilinéaire aux termes duquel seuls les hommes de la famille ont le droit d'hériter du bien. Toutefois, cette situation ne semble pas s'appliquer à la zone de projet où les femmes jouissent de droits d'accès et de contrôle sur les terres semblables à ceux des hommes. D'après le Chef de Bongo, les femmes de la famille en âge d'être mariées mais toujours célibataires ou qui sont veuves ou divorcées sans enfants ont les mêmes droits d'héritage que les hommes de la famille.

2 Contexte

2.1 Les zones libérées de l'onchocercose

Le programme de lutte contre l'onchocercose

L'onchocercose, ou cécité des rivières, est une maladie provoquée par des vers qui grandissent à l'intérieur du corps humain. La maladie est transmise par des mouches noires qui se reproduisent dans les eaux à courant rapide. Elle affecte donc spécifiquement les personnes qui vivent près des rivières. Elle est endémique dans la savane ouest-africaine où elle était extrêmement répandue dans les vallées fluviales. Dans les années soixante-dix, il n'était pas rare de trouver 60 pour cent des adultes vivant dans ces zones atteints de la maladie et 5 pour cent de la population adulte victime de cécité.

Le Programme de lutte contre l'onchocercose (OCP) était un effort multilatéral amorcé en 1974 par sept pays ouest-africains et neuf bailleurs (y compris l'Organisation mondiale de la santé, la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture). Par la suite, le programme a été élargi à onze pays. L'OCP ciblait les zones infestées du Bénin, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, du Ghana, du Niger, du Togo, de la Guinée, de la Guinée-Bissau, du Sénégal et du Mali méridional, soit une population totale d'environ 30 millions de personnes, dont deux millions étaient infectées. Cet effort régional élargi était indispensable pour éviter une réinfestation, car la capacité de vol de la mouche noire (jusqu'à 300 km) lui donne un potentiel considérable de colonisation (Norgbey, 1997).

L'OCP était l'une des interventions de santé publique les plus ambitieuses au monde. Ses objectifs étaient doubles : le premier visait à améliorer la santé publique en éradiquant la maladie, le second visait le développement rural dans son ensemble en rendant 25 millions d'hectares de terres dans les zones infestées propres à l'installation et la mise en valeur. L'OCP a donc été perçu aussi comme faisant partie intégrante d'une réponse internationale à la désertification du Sahel.

L'OCP a rencontré beaucoup de succès du point de vue de son premier objectif. La cécité des rivières est aujourd'hui quasiment éradiquée dans les zones cibles (Banque mondiale, 1995). Les craintes de voir une résurgence de la maladie sont, toutefois, bien réelles et exigent un suivi et un contrôle des ZLO (Norgbey, 1997). L'OCP a cessé ses opérations en 2002 et ses responsabilités ont depuis lors été transférées aux différents pays concernés.

Le succès de l'OCP en ce qui concerne son deuxième objectif est plus difficile à déterminer. Dans la conception du programme, il était communément supposé que l'incidence élevée de la cécité des rivières au-delà du milieu du vingtième siècle avait empêché, voire même réduit, l'exploitation des terres fertiles en bordure des rivières. L'éradication de la maladie était donc supposée ouvrir de nouvelles terres à la mise en culture. Plusieurs études depuis ont réfuté la validité de cette hypothèse, tout au moins dans une partie de la zone ciblée. Hervouet (1978), par exemple, n'a trouvé aucune preuve que l'incidence de la cécité des rivières avait effectivement bridé le taux d'installation le long des Volta Blanche et Rouge au Burkina Faso. Sa conclusion est confortée par le fait que les taux d'implantation rurale dans la même région durant la période allant de 1990 à 2005 ont été particulièrement faibles (moins de 2 pour cent) et ne suggèrent pas qu'un flux notable de nouveaux migrants soient venus s'y installer suite à l'éradication de la cécité des rivières (CEDEAO, 2007). En

revanche, ce que ces statistiques suggèrent, c'est une grande variation dans les taux d'essor démographique entre zones OCP : dans certains cas, la population a fortement augmenté au cours des dix dernières années, dans d'autres, il n'en est rien. Il convient de noter que ces taux sont des moyennes sur des entités administratives relativement vastes (régions et provinces) ; par conséquent, ils masquent des mouvements locaux, c.à.d. ceux qui interviennent à l'intérieur d'une même entité administrative, depuis des régions à plus haute altitude vers les vallées fluviales.

L'approche envers l'établissement

Le soutien des pouvoirs publics aux programmes d'établissement en Afrique de l'Ouest a suivi différentes approches qui peuvent être regroupées comme suit :

- a. Établissement parrainé : le gouvernement (directement ou indirectement par le biais d'une agence parastatale ou privée commanditée) contrôle tous les aspects du programme, depuis la distribution des terres, jusqu'aux régimes de production en passant par le développement des infrastructures.
- b. Établissement spontané assisté : les pouvoirs publics offrent certains services et des infrastructures aux migrants qui ont décidé de venir s'installer.
- c. Établissement spontané : les migrants prennent leurs propres décisions et ne reçoivent que peu, voire pas, d'aide des pouvoirs publics dans le processus d'établissement.

Pour tenter de contrôler la migration attendue vers les ZLO, les gouvernements se sont d'abord lancés dans des programmes d'établissement parrainé. Au Burkina Faso, par exemple, l'AVV (Autorité des aménagements des vallées de Volta) a été créée afin d'aménager correctement les 30 000 km² de terres, annulant par la même occasion toutes prétentions préexistantes aux terres de la zone de projet. Avec le temps, il est devenu de plus en plus évident que le taux de développement des projets d'établissement parrainé était trop faible pour subvenir aux besoins de la population rurale et l'établissement spontané s'est alors poursuivi (McMillan, 1993).

Une rencontre ministérielle entre les pays OCP a été organisée en 1994 pour convenir d'une série de principes directeurs devant régir l'établissement sur les terres remises en valeur et faire en sorte que leur gestion se déroule d'une façon coordonnée et plus durable (voir l'Encadré 1). Il a donc été décidé qu'un programme d'établissement spontané assisté serait l'approche la plus pratique et la mieux adaptée au sein des ZLO ; qu'un processus de consultation et de coordination allait être mis en place afin de résoudre les enjeux régionaux (transfrontaliers) ; et qu'une gestion communautaire et inclusive des ressources naturelles devrait être solidement appuyée. La rencontre a également souligné que tous les développements devraient être ancrés dans des cadres de développement national et régional (Banque mondiale, 1995). La réunion confiait la responsabilité de l'appui au développement dans les ZLO aux gouvernements nationaux : des programmes d'appui devaient faire partie intégrante des plans nationaux de développement et être assurés par les structures existantes par le biais d'une action coordonnée. Il a aussi été reconnu que l'établissement dans les ZLO continuerait de nécessiter l'appui des bailleurs de fonds.

Besoin d'une coordination régionale

Une proportion considérable des ZLO se situe en zones frontalières. La proximité de frontières internationales complique le développement au sein de ces zones, en raison des différentes normes et réglementations qui s'appliquent d'un côté et de l'autre de la frontière. En règle générale, les zones frontalières sont également vulnérables à des changements dans l'occupation des sols dans les pays voisins. Ainsi par exemple, l'expulsion des pasteurs du Ghana a augmenté les pressions sur les pâturages dans le bassin de Kompienga au Burkina Faso, fragilisant les systèmes fonciers autochtones (McMillan *et al.*, 1993). Norgbey (1997) soutient qu'une approche régionale cohérente par les pays OCP en faveur du développement des ZLO serait également essentielle pour garantir le contrôle futur de la maladie : « une approche au coup par coup du développement économique dans les zones OCP va non seulement compromettre l'établissement réussi dans les zones libérées des vecteurs de la maladie mais elle va aussi faire que les zones libérées de l'onchocercose courent le risque d'une réinfestation découlant d'un établissement incontrôlé » (ibid. : 23).

ENCADRÉ 1 – Principes directeurs pour un établissement et un développement durables au sein de la zone OCP

Promouvoir l'intégration socio-économique des hôtes, des migrants et des pasteurs

Le gouvernement de la zone OCP devrait mettre en place un processus de consultation et de coordination pour résoudre les questions régionales, en particulier les problèmes associés avec le mouvement des populations nomades

Encourager « l'établissement spontané assisté » comme étant la forme la plus appropriée pour la zone OCP, compte tenu du volume de migration et des capacités financières et managériales des gouvernements

Instaurer, au niveau national, un processus de coordination concernant toutes les activités de développement dans les zones d'établissement

La responsabilité pour la mise en œuvre des projets dans les aires d'établissement devrait incomber aux services techniques

Soutenir l'établissement dans les zones proches des aires déjà colonisées

Fournir des services sociaux dans le cadre de la planification nationale globale

Tenir compte des besoins environnementaux et de santé des migrants dans la planification d'un établissement et d'un développement durables

Pour une gestion plus efficace des ressources naturelles, les gouvernements devraient soutenir la formation d'associations de gestion des terres communautaires qui impliquent les hôtes, les migrants et les pasteurs dans un zonage de l'occupation des sols

Élaborer des politiques agricoles qui soutiennent des systèmes de production plus intensifs et plus diversifiés et tenir compte des interactions en amont et en aval

Concevoir et mettre en œuvre des systèmes de recherche et de vulgarisation agricoles qui répondent à l'évolution des besoins des migrants avec le temps

Promouvoir des marchés efficaces dans les zones d'établissement

2.2 Le projet ZLO

En réponse au besoin d'une approche régionale concertée au développement de la ZLO, la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a amorcé un programme de développement transfrontalier : le *Programme de développement socio-économique de la zone transfrontalière entre le Burkina Faso et le Ghana libérée de l'onchocercose*. La mise en œuvre de ce programme a commencé par un projet pilote sur trois ans (le projet ZLO) avec le soutien financier de la Belgique et un appui technique de la FAO. Ce projet a commencé en 2003 et il a officiellement pris fin en 2006. Certaines des activités ont par la suite été prolongées pendant un an avec un concours financier supplémentaire de la CEDEAO. À ce stade, il n'avait pas encore été défini de véritable programme d'extension.

Objectifs du projet

Le principal objectif de ce programme était d'établir une approche de développement transfrontalier visant à mettre en valeur les opportunités socio-économiques, la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance des populations autochtones et migrantes dans la ZLO transfrontalière. Sa portée était vaste, couvrant les ressources naturelles, les infrastructures et les marchés, les ressources humaines et les activités génératrices de revenu.

Le programme devait fournir un tremplin d'apprentissage pour le renforcement à plus long terme des cadres d'orientation transnationaux et des capacités institutionnelles afin de soutenir un développement socio-économique durable au sein d'un cadre régional intégré de développement de la sécurité alimentaire. À cet égard, le programme devait renforcer les modalités de coopération entre la CEDEAO et les pays de l'OCP/du NEPAD à tous les niveaux.

D'après le document de projet, les quatre objectifs immédiats portaient sur :

- le renforcement des capacités locales institutionnelles et humaines pour garantir la pérennité du projet ;
- l'utilisation et la gestion durables des ressources naturelles partagées ou non ;
- des propositions d'investissement par le secteur public pour le développement d'infrastructures visant à promouvoir la production et les échanges transfrontaliers ; et
- des orientations et des cadres de planification porteurs pour mettre en valeur de manière durable les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire dans la ZLO transfrontalière.

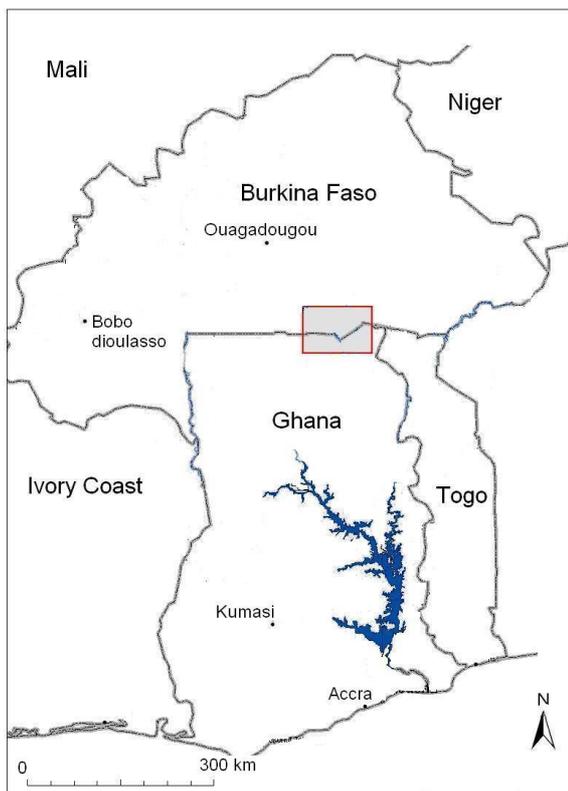
Au stade de la conception du projet, il a été reconnu qu'afin de répondre à ces objectifs, il faudrait obtenir le soutien d'un grand nombre de partenaires, notamment l'appui des autorités locales, des groupes villageois et des organisations de la société civile, ainsi que des ministères nationaux, de la CEDEAO et d'autres organes régionaux. Dans ce contexte, on a envisagé une approche participative décentralisée visant à répondre aux priorités locales et à mettre en valeur la pérennité des activités devant être amorcées dans le cadre du projet.

La zone de projet

La zone ciblée par le projet se trouve à la frontière entre le Burkina Faso et le Ghana (voir la carte 1). D'un point de vue écologique, c'est la zone de transition entre savane guinéenne et savane soudanaise. Elle est dotée d'un climat très chaud avec une seule saison des pluies (de juin à septembre). La température annuelle moyenne est de 29°C. Le taux

moyen de précipitations annuelles va de 800 à 900 mm, mais il peut varier considérablement d'une année sur l'autre. Le type de végétation qui caractérise la région est une savane boisée ouverte, avec des arbres pouvant faire jusqu'à 20 mètres de haut et des herbes hautes. En milieu naturel, le couvert arboré est d'environ 40 pour cent, c'est-à-dire qu'il est fréquent que les couronnes se touchent mais elles ne s'entremêlent pas.

Les sols sont fortement lessivés et ont une faible fertilité inhérente (manque de matière organique, d'azote, de potassium), et des propriétés physiques souvent médiocres : piètre stabilité structurale (ils se compactent aisément) et drainage entravé. De ce fait, ces sols nécessitent une gestion attentive pour en maintenir la production agricole. Des recherches ont démontré qu'avec les systèmes d'exploitation des sols en vigueur, les niveaux de fertilité ont eu tendance à diminuer. Ceci s'explique par le fait que l'exploitation agricole des terres s'est intensifiée



Carte 1. Localisation de la zone de projet ZLO

pour subvenir aux besoins des populations rurales croissantes, notamment dans les zones où la majeure partie des terres arables sont d'ores et déjà exploitées. Il s'ensuit que l'absorption accrue des nutriments n'a que rarement, voire jamais, été compensée par des pratiques de gestion culturale, comme la mise en jachère, ou l'application d'engrais chimiques ou naturels (Windmeyer et Andriessen, 1993 ; Quansah, 2006).

La zone de projet se situe à l'intersection entre deux anciens grands axes commerciaux : la route transsaharienne du Mali vers Accra et la route allant du nord du Nigéria vers l'ouest. Cette dernière contourne la zone de savane guinéenne infestée de mouches tsé-tsé. La zone de projet est densément peuplée avec plus de 100 habitants au km². Ceci peut s'expliquer, tout au moins en partie, par les axes commerciaux et l'environnement naturel relativement favorable (c.à.d. en dehors de la grande zone à mouches tsé-tsé, mais avec une pluviométrie relativement élevée). C'est une population essentiellement rurale qui dépend dans une large mesure du milieu naturel pour ses vivres et ses revenus. La plupart des ménages sont agro-pastoraux mais il y a aussi des groupes de pasteurs qui vivent dans la région. Une agriculture pluviale à faibles intrants y est le plus souvent pratiquée et la productivité agricole est faible. La production agricole irriguée se limite aux vallées fluviales et concerne essentiellement la culture de légumes. La zone compte un cheptel important de bovins, ovins, caprins, porcins et volaille. Le bétail est mis à paître sur des terres communales par les agriculteurs sédentaires mais certains pâturages sont aussi mis à la disposition de groupes de pasteurs.

Les activités du projet ont ciblé 15 communautés désignées de part et d'autre de la frontière. Ces communautés sont éparpillées sur la ZLO et certaines se trouvent assez loin de la frontière et des autres communautés désignées. Au Burkina Faso, la sélection des communautés s'est faite sur la base de leur participation au programme national de gestion des terroirs (PNGT) (voir le Chapitre 3). Au Ghana, la sélection s'est apparemment basée sur les recommandations des Assemblées de district.

Résultats

À la mi-parcours du projet, il était devenu manifeste qu'il serait confronté à de graves difficultés dans la réalisation de ses objectifs ambitieux. En particulier, les différents aspects transfrontaliers n'avaient pas été pris en compte. Le projet s'était lancé dans un certain nombre d'études afin de cartographier les aspects socio-économiques, physiques et institutionnels de la ZLO, dans des exercices de planification communautaire et dans un programme de soutien pour introduire des technologies agricoles améliorées (utilisation de matériel génétique amélioré, compostage) dans des communautés désignées. Probablement du fait de la décision de travailler avec un nombre limité de communautés, les activités se sont en fait largement concentrées sur les communautés individuelles.

Toutes ces activités ont été menées pays par pays. Ceci était en partie dû à la structure opérationnelle du projet à l'époque, qui comptait deux coordonnateurs, l'un pour le Ghana et l'autre pour le Burkina Faso. Il semble que le comité de pilotage, composé de représentants des principales parties prenantes de chaque côté de la frontière, n'était pas suffisamment fort pour garantir l'intégration transfrontalière des activités. Ce n'est qu'avec la nomination d'un Coordonnateur général durant la dernière année du projet (2006) que la direction a adopté une approche transfrontalière intégrée vis-à-vis des activités.

La structure opérationnelle du projet a également compliqué l'approche participative envisagée dans le document de projet. Dans l'ensemble, les études et les activités de planification ont été réalisées directement par des consultants à court terme, ce qui n'a pas encouragé la participation active des collectivités locales et des organisations non gouvernementales, de sorte que les niveaux requis d'appropriation n'ont pas été générés.

2.3 La participation de la SNV

Le but de la SNV est de réduire la pauvreté. Il s'agit d'une organisation internationale qui fournit des services consultatifs aux organisations locales dans 26 pays en développement. La SNV travaille au Ghana depuis 1992 et au Burkina Faso depuis les années soixante-dix.

La SNV s'est impliquée tardivement dans le projet ZLO suite à une demande du Coordonnateur de projet ZLO pour l'obtention d'un soutien afin de consolider les activités individuelles et de formuler un programme de suivi intégré. Un partenariat éventuel entre SNV Ghana et Burkina Faso et le projet ZLO a ensuite été abordé lors d'une rencontre entre l'équipe de projet ZLO, la FAO et la SNV en novembre 2005. Il a alors été décidé que la SNV soutiendrait le projet en introduisant une gestion foncière transfrontalière suivant des principes de négociation et d'obtention d'un consensus en se servant d'une approche de développement territorial participatif et négocié (DTPN) élaborée par la FAO. En raison de contraintes de temps et de restrictions budgétaires, il a été décidé de tester ce processus dans une zone frontalière embrassant les communautés de Feo et Namoo au Ghana, et de Barre et Narquia au Burkina Faso.

L'intérêt que la SNV a bien voulu prêter à l'appui de ce projet à ce stade tardif découlait des considérations suivantes :

- a. L'objectif global du projet ZLO était compatible avec celui de la SNV, à savoir contribuer à la réduction de la pauvreté. Une meilleure gestion des ressources naturelles est perçue par la SNV comme l'un des principaux éléments moteurs

dans ce sens, au même titre qu'un meilleur accès au marché pour les pauvres et une gouvernance locale réactive et responsable.

- b. Le processus de mise à l'essai a été jugé pertinent non seulement pour la mise en œuvre réussie du projet, et donc pour le développement de la ZLO, mais aussi dans le contexte plus vaste du développement régional. Les principaux arguments étaient les suivants :
 - L'approche proposée devait fournir le cadre frontalier requis pour la mise en œuvre des activités proposées au sein de la ZLO. L'accent mis sur l'analyse, la planification concertée et la négociation permettrait la consolidation des diverses composantes du projet et leur intégration dans d'autres initiatives de développement entre les deux pays et à l'intérieur de chacun d'eux.
 - On espérait que le processus d'établissement d'un cadre holistique de planification et de développement transfrontières engendre des enseignements précieux pour le développement de ZLO ailleurs et pour d'autres initiatives transfrontalières par la CEDEAO et par d'autres organisations.
- c. Enfin, cela donnait à la SNV une occasion de fournir des services consultatifs concertés dans la zone frontalière entre le Burkina Faso et le Ghana afin de s'imposer comme une organisation capable de fournir un appui consultatif transparent et intégré dépassant les frontières nationales.

2.4 Développement territorial participatif et négocié

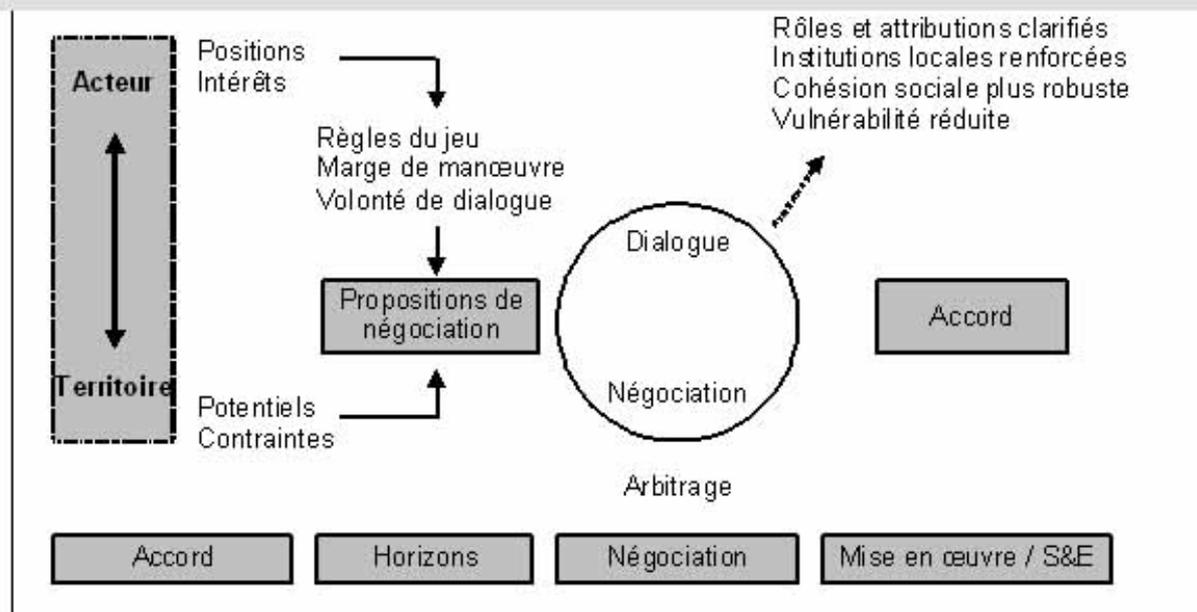
La FAO a proposé d'utiliser son approche DTPN (FAO, 2005) en guise de modèle de planification et de développement de la ZLO. Le DTPN offre un cadre pour structurer un processus de développement dans lequel l'analyse des enjeux territoriaux locaux, basée sur les points de vue des différents acteurs et sur une analyse historique, contribue à une appréciation cohérente du système territorial. Par ricochet, cela sert de base à la conclusion d'accords collectifs sur des enjeux de développement basés sur la négociation. Ces accords sont appelés des Accords sociaux territoriaux (AST) (voir l'Encadré 2).

ENCADRÉ 2 – Le processus DTPN

En gros, l'approche DTPN est structurée autour des phases suivantes :

1. Vues : Diagnostic : compréhension des acteurs et du territoire
2. Horizons : Élaboration d'une proposition (par les parties /parties prenantes individuelles)
3. Négociations : Arbitrage et obtention d'un consensus débouchant sur l'élaboration de l'accord social territorial (AST)
4. Mise en œuvre : Mise en œuvre de l'AST

Le processus de planification est souvent itératif et les accords sociaux territoriaux peuvent traverser différents cycles de perfectionnement et de modification en fonction des besoins.



Le DTPN est :

- Basé sur le territoire : Basé sur le **territoire social** en tant qu'unités spatiales d'analyse. Celui-ci est façonné par les relations sociales et historiques entre les acteurs et le territoire
- Basé sur les acteurs : Reconnaissance de l'hétérogénéité des intérêts des acteurs et de la vision du territoire
- Dynamique : Appréciation et enseignements tirés de la complexité d'un milieu changeant pour appuyer les modèles positifs et tempérer les modèles négatifs
- Systémique : Appréciation des interdépendances au sein des territoires et entre eux
- Plurisectoriel : Intégration des aspects environnementaux, socio-économiques, politiques et culturels
- Multiniveau : Reconnaissance des différents niveaux territoriaux et administratifs
- Participatif, négocié : Les accords sont élaborés sur la base d'un consensus et d'une représentation égalitaire de toutes les parties prenantes

Le DTPN diffère des autres approches qui tentent d'arriver à des accords collectifs sur la gestion des ressources naturelles en raison de l'importance qu'il accorde aux interactions entre la zone elle-même et son environnement physique, socio-économique, administratif et politique plus vaste. L'appui extérieur joue un rôle décisif dans l'approche du DTPN et c'est la raison pour laquelle il est créé une équipe de planification pluridisciplinaire. Les principales tâches de l'équipe consistent à contribuer à l'acquisition d'une connaissance approfondie des enjeux locaux ; faciliter l'identification et la sélection d'options crédibles de développement ; forger des interactions entre les principales parties prenantes et trouver des moyens de négocier des efforts coordonnés. L'équipe peut comporter des représentants d'agences gouvernementales, d'ONG ou d'organisations communautaires impliquées dans le développement de la zone mais ses membres ne devraient pas avoir un intérêt direct dans le processus de planification et de développement, car cela pourrait compromettre la crédibilité de l'équipe. L'équipe de planification aura peut-être besoin de prévoir un arbitre afin de faciliter les négociations s'il s'avère difficile d'obtenir un consensus entre les parties prenantes locales. Cet arbitre devrait parfaitement maîtriser le contexte local et disposer d'une formation en gestion des conflits. Enfin et surtout, cette personne devrait être perçue comme neutre par toutes les parties concernées.

Le principal motif à l'origine de la sélection du DTPN, avec son accent sur la négociation et l'obtention d'un consensus, tenait au fait que la ZLO le long de la frontière entre le Ghana et le Burkina Faso ne dispose pas encore de structures de gestion bien définies et communément acceptées, alors que ses ressources sont souvent revendiquées par de multiples parties prenantes. Cette situation est encore compliquée par la nature transfrontalière de son implantation qui nécessite un accord et une collaboration entre les partenaires du développement de chacun des deux pays. Le DTPN offre la structure requise pour obtenir un consensus à différents niveaux, c.à.d. entre chacune des différentes communautés mais aussi entre les communautés, les institutions gouvernementales et les autres partenaires du développement sur les questions liées au développement et à la gestion.

3 Gestion des ressources naturelles

3.1 Introduction

Ce chapitre décrit le contexte institutionnel et ses implications vis-à-vis de la gestion des ressources naturelles dans la zone de projet. Dans un premier temps, nous expliquons les régimes fonciers du Burkina Faso et du Ghana. Ensuite, l'environnement institutionnel pour la gestion des ressources naturelles est abordé dans chacun des deux pays.

Bien que les deux pays diffèrent dans la manière dont leur administration et leur gestion foncières sont institutionnalisées, ils présentent aussi beaucoup de similitudes, notamment dans les zones rurales. La façon dont la gestion des ressources naturelles a été menée dans la zone pilote a été jugée similaire des deux côtés de la frontière. Il est possible que ce soit le cas pour la totalité de la ZLO.

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. Dans les deux pays, les accords coutumiers s'appuient sur des croyances traditionnelles et sur le principe d'inaliénabilité de la terre. La terre appartient aux ancêtres tribaux et, par conséquent, ce n'est pas un objet négociable. Les accords fonciers traditionnels ont été perçus par certains comme des règles du jeu qui peuvent être appliquées de façon partielle sur la base de décisions arbitraires qui sont influencées par des relations personnelles. D'autres, au contraire, considèrent ces systèmes comme étant souples et adaptables à des conditions dynamiques. Ces systèmes ont évolué différemment au sein des différents groupes ethniques, mais ils ont en commun certaines caractéristiques. L'accès aux ressources et aux terres est assuré par le jeu de réseaux sociaux ou de parrainage. Les droits fonciers sont détenus par des familles ou des clans plutôt que par des individus. En outre, une parcelle de terrain est généralement soumise à différents droits inextricablement liés : une famille peut posséder la terre et une autre peut avoir des droits d'usage dessus (Lavigne-Delville, *et al.*, 2002). En outre, les droits d'usage sur un terrain ne couvrent pas nécessairement les arbres et l'eau qui se trouvent sur la parcelle. L'eau est perçue comme une ressource communautaire et nul ne saurait revendiquer sa propriété à titre individuel. Il en va de même pour les arbres situés sur des terres communes. Les arbres situés sur une exploitation agricole appartiennent généralement à la première personne qui a mis la terre en valeur, ce qui implique que les droits d'usage sur les arbres et la terre peuvent revenir à différents individus.

Les gouvernements des deux pays ont aussi entamé un processus de décentralisation, bien qu'ils en soient à différents stades d'avancement. En termes pratiques, une fois le processus achevé au Burkina Faso, la situation à l'échelon administratif le plus bas (c.à.d. celui qui traite directement avec les communautés) sera très semblable du point de vue de la GRN. La coordination du développement basé sur les ressources naturelles sera déléguée aux organes administratifs locaux (Assemblées de district et communes), alors que la responsabilité de la mise en œuvre reviendra à une série de services techniques, toujours tenus, pour chacun d'eux, de rendre compte en premier lieu au gouvernement central (et non aux autorités locales).

Une différence majeure entre les deux pays est qu'au Burkina Faso, les Commissions villageoises de gestion du terroir (CVGT) ont été créées pour planifier et gérer les ressources foncières et reçoivent un appui technique et financier du Programme national de gestion

des terroirs (PNGT 2^e phase), alors qu'au Ghana, le soutien accordé à la GRN au niveau communautaire a été laissé à des initiatives ponctuelles montées le plus souvent par des organisations non gouvernementales.

3.2 Ghana

Régime foncier

Au Ghana prédomine un système foncier dualiste, comprenant d'une part des terres administrées par les autorités traditionnelles en vertu de la loi coutumière, et d'autre part des terres administrées par l'État aux termes du droit moderne.

Dans ce dernier cas, les terres sont dites publiques ou domaniales. Il s'agit de terres acquises arbitrairement à des fins publiques ou dans l'intérêt public aux termes de la Loi sur les terres domaniales de 1962 (Loi 125) ou autres statuts pertinents, ainsi que toutes les terres transférées à la Présidence après l'Indépendance aux termes de la Loi de 1960 sur les contrats et les propriétés de l'État (CA 6). Ces terres englobent toutes les terres acquises par l'autorité coloniale dans l'ancienne colonie de la Côte d'Or. La région du Nord ne faisait pas partie de la colonie de la Côte d'Or. Elle avait un statut séparé en tant que protectorat britannique. Là, les terres étaient restées sous le contrôle des autorités traditionnelles. Après l'indépendance, le Président a été investi de la totalité du domaine foncier qu'il détenait à titre fiduciaire au nom des communautés foncières autochtones aux termes de la Loi de 1962 sur l'administration foncière (Loi 123) (Kasanga et Kotey, 2001). Les droits alodiaux (titre suprême en matière foncière) sont donc restés entre les mains des détenteurs traditionnels des terres.

Les terres administrées sous le régime coutumier sont détenues et contrôlées par des groupes ethniques, des clans ou des familles et représentent environ quatre-vingts pour cent de tout le domaine foncier (DFID, 2003 ; Fiadzigbey¹, 2006; Kasanga, 2001). Au Ghana, les institutions foncières coutumières sont reconnues légalement par l'État et les lois foncières coutumières sont applicables devant les tribunaux.

Le rôle de l'État

Il existe plusieurs institutions gouvernementales traitant de la gestion foncière au Ghana. Leurs mandats se caractérisent par des chevauchements et des duplications de fonctions (DFID, 2003). La liste des agences gouvernementales qui traitent de l'administration foncière est reprise dans le Tableau 1. Presque toutes relèvent du ministère des Terres, de la Forêt et des Mines et obéissent à une hiérarchie de haut en bas avec très peu de représentation au niveau du district. L'exception qu'il convient de citer est le Département des aménagements urbains et ruraux [*Town and Country Planning Department*] qui relève d'un ministère différent et dispose d'une plus grande couverture au niveau du district (DFID, 2003).

¹ Matilda Esi Fiadzigbey est l'Administrateur des terres seigneuriales (*Administrator of Stool Lands*) au Ghana.

Tableau 1. Institutions impliquées dans l'administration foncière au Ghana

Institution	Mandat	Niveau de représentation
Commission foncière [<i>Lands Commission</i>]	Conseille le gouvernement, les collectivités locales et les chefs traditionnels en matière de politique foncière Régit la distribution de toutes les terres seigneuriales Expropriation des terres pour des services publics	Toutes les régions
Service des levés de terrain [<i>Survey Department</i>]	Chargé des levés et de la cartographie du terrain (pour la bonne fin de l'enregistrement d'un titre foncier)	Toutes les régions
Chambre d'expertise foncière [<i>Land Valuation Board</i>]	Supervise tout ce qui touche aux terres privées Expertise des terrains à diverses fins, p. ex. déterminer le montant de la compensation en cas d'acquisition d'une parcelle par l'État	Toutes les régions
Bureau de l'administrateur des terres seigneuriales [<i>Office of the Administrator of Stool Lands</i>]	Enregistrement des allocations de terres coutumières Collecte et décaissements de loyers, royautés, compensation et autres paiements sur les terres seigneuriales (<i>stool/skin lands</i>)	La plupart des régions Plusieurs districts (points de collecte de revenu uniquement)
Registre des titres fonciers [<i>Land Title Registry</i>]	Enregistrement d'un titre prouvant un intérêt sur un terrain dans un système d'enregistrement cadastral	Accra, Kumasi et Tema
Aménagement rural et urbain [<i>Town and Country Planning</i>]	Développement et aménagement fonciers	Toutes les régions 61 % des districts

Pour mieux administrer les terres coutumières, le gouvernement a créé le Bureau de l'administrateur des terres seigneuriales [*Office of the Administrator of Stool Lands*]² en 1992. Dans la pratique, sa principale fonction se limite à la collecte et à la gestion de revenus découlant des terres seigneuriales (*stool/skin lands*). Les actes d'État ayant trait à l'administration des terres coutumières sont souvent contournés par les acquéreurs fonciers. Dans le nord du Ghana en particulier, l'acquisition foncière est toujours essentiellement traitée dans le contexte de l'administration foncière traditionnelle (Kasanga et Kotey, 2001). Par exemple, l'enregistrement d'un titre foncier n'a guère fait d'émules car la plupart des acquéreurs fonciers considèrent que les dispositions coutumières sont suffisantes ou estiment tout simplement que la procédure officielle est trop lourde à respecter. Une autre raison susceptible d'avoir rendu les mécanismes étatiques de gestion foncière relativement inefficaces tient au fait qu'il s'agit d'un milieu non seulement bureaucrate mais aussi corrompu, ce qui débouche sur des honoraires très supérieurs aux taux officiels. Kasanga (ibid.) soutient que l'intervention de l'État dans la gestion foncière coutumière a principalement bénéficié à l'État en lui permettant d'acquérir des terres à bas prix, alors que son impact sur la gestion foncière coutumière a été essentiellement négatif et a engendré beaucoup de confusion.

La réforme de l'environnement institutionnel décrite plus haut se poursuit actuellement au travers d'un Projet d'administration foncière (*Land Administration Project – LAP*) financé par plusieurs bailleurs. L'objectif primordial de cette réforme est de développer le cadre institutionnel requis pour gérer efficacement les droits fonciers, y compris l'enregistrement des droits fonciers coutumiers. Pour ce qui est de ces derniers, le LAP se concentre dans un premier temps sur les centres urbains. À court terme, il n'est pas anticipé de changement notable dans les zones rurales.

La participation des collectivités locales à la gestion et l'utilisation des ressources naturelles est également limitée dans les zones rurales. La Loi de 1993 sur les collectivités locales [*Local Government Act*] (Loi 462) confère aux assemblées de district (AD) des pouvoirs exécutifs afin de planifier l'aménagement général des districts. Les assemblées ont des pouvoirs législatifs pour contrôler l'utilisation et la gestion des ressources naturelles au moyen d'arrêtés municipaux. Toutefois, dans la réalité, l'AD ne dispose pas des capacités requises pour s'acquitter de cette tâche et la gestion des ressources naturelles est, dans l'ensemble, laissée aux autorités traditionnelles. En outre, les projets gouvernementaux visant à améliorer l'utilisation et la gestion des ressources naturelles sont généralement mis en œuvre par le biais de ministères compétents qui sont toujours contrôlés centralement. Ces ministères compétents comprennent le ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture, le ministère des Terres et de la Forêt, le ministère de l'Environnement, et le ministère des Ressources en Eau. Par conséquent, à ce jour, les questions liées à la gestion des ressources naturelles ne figurent pas encore directement dans les plans d'aménagement dressés par l'Assemblée.

La structure institutionnelle en matière de gestion des ressources naturelles est résumée dans le Tableau 2.

2 *Skins* et *stools* représentent des symboles d'autorité des chefs traditionnels. Dans le nord du Ghana, les chefs s'assoient habituellement sur des peaux (*skins*) lorsqu'ils siègent en conseil alors que, dans le sud du Ghana, les chefs s'assoient le plus souvent sur des trônes (*stools*). Les termes *skin* et *stool*, utilisés ici dans le contexte foncier, font référence aux terres qui sont sous le contrôle des chefs respectivement en exercice dans le nord et le sud du Ghana.

Tableau 2. Structure institutionnelle pour la gestion des ressources naturelles au Ghana

Autorité	Niveau	Nombre	Responsabilités	Représentée par
Gouvernement central	National	1	Politiques générales, réglementation et administration directe pour ce qui touche aux terres publiques/ domaniales	Ministères compétents
Conseils de coordination régionale	Régional	10	Utilisation, administration et réglementation foncières	Bureaux régionaux des ministères compétents
Assemblées municipales, métropolitaines et de district	District	110	Aménagement foncier, réglementation des institutions foncières et élaboration des arrêtés municipaux	Services techniques ministériels mal représentés

Le rôle des autorités et des communautés traditionnelles

On distingue différents groupes de propriétaires fonciers dans la région Nord du Ghana : des individus et des familles ; des communautés, représentées par des chefs ou des « peaux » ; et des *Tendamba*³ (les premiers migrants) ou clans. La terre est contrôlée par le chef traditionnel, le *Tendana* ou le chef de famille (voir le Tableau 2).

Dans la région du Nord-Est (*Upper East Region*), le contrôle foncier est principalement entre les mains des *Tendamba* et des familles. Les autorités traditionnelles n'ont généralement qu'un rôle limité à jouer car la majeure partie des terres sont directement détenues par les familles et la plupart des décisions ayant trait à la gestion foncière sont prises au sein de celles-ci. Les chefs peuvent uniquement faciliter l'accès aux terres par des personnes extérieures à la famille et ils agissent comme témoins⁴ en cas de transactions foncières. Ainsi par exemple, une personne de l'extérieur qui cherche à acquérir un terrain dans la communauté approchera sans doute le chef en premier, lequel en fera mention aux familles ayant des terres qu'elles peuvent céder à bail. Les négociations se déroulent strictement entre le bailleur et le preneur, le chef faisant office de témoin. Les chefs remplissent aussi une fonction juridique dans le cadre du règlement de litiges (voir l'Encadré 3).

³ Littéralement, le terme *Tendana* (*Tendamba* au pluriel) signifie propriétaire (les premiers occupants de la terre) ; le terme a une connotation spirituelle car le *Tendana* est un prêtre du dieu de la terre.

⁴ Les chefs agissent le plus souvent en qualité de témoins principaux en cas de bail de terre.

3.3 Burkina Faso

Régime foncier

La Réforme agraire et foncière (RAF)⁵ énonce la réglementation portant régime foncier au Burkina Faso. La RAF a été promulguée en 1984 suite à la révolution de 1983. Elle transférait tous les droits fonciers allodiaux exclusivement à l'État central. La RAF entendait être un remaniement foncier radical des zones urbaines et rurales pour : garantir la sécurité alimentaire des Burkinabés ; enrayer la migration et la dépopulation rurales ; résoudre les problèmes de logement ; promouvoir le développement économique en capitalisant sur la base de ressources nationales.

Par le biais de la RAF, l'État a donc aussi revendiqué un droit de propriété sur toutes les terres qui étaient jusqu'alors gérées et exploitées aux termes d'accords coutumiers. Les forces révolutionnaires souhaitaient délibérément affaiblir le régime foncier coutumier, arguant qu'il s'était transformé en un système néoféodal et qu'il était la principale raison à l'origine du sous-développement du pays (GRAF, 2007). L'adoption de la RAF a eu deux effets principaux. D'une part, elle a restreint les droits fonciers de la population locale. Les agriculteurs ont conservé leur droit d'exploitation des terres mais ils ne pouvaient plus être propriétaires ou hériter de terres. D'autre part, elle a renforcé le contrôle de l'État sur l'aménagement des sols, tout au moins d'un point de vue officiel. Pour des raisons que nous élucidons plus bas, ceci s'applique tout particulièrement aux zones urbaines et péri-urbaines. La RAF a été perçue par beaucoup comme une expropriation arbitraire des terres en faveur de l'État central, indépendamment du régime antérieur de propriété.

À l'issue de la fin de la période révolutionnaire en 1987, le Burkina Faso a traversé un processus d'ajustement structurel. La RAF a été modifiée en conséquence dans les années quatre-vingt-dix. Le droit de propriété privé a été introduit sur les terres rurales et urbaines. En outre, des bases juridiques ont été jetées pour la création d'une Commission villageoise de gestion du terroir (CVGT) qui devait contrôler toutes les questions ayant trait au foncier au niveau local. En 2000, les attributions de développement de la CVGT ont été élargies pour englober la gestion des fonds publics.

Dans les zones rurales, l'État n'a jamais été capable de faire appliquer pleinement la RAF. Ses règlements ont souvent été ignorés par les autorités traditionnelles de sorte que les terres ont continué d'être gérées et exploitées suivant le droit coutumier. Le GRAF (*ibid.*) remarque que cette lutte de pouvoir était compréhensible compte tenu du fait que le motif qui sous-tendait la RAF était, à l'origine, d'affaiblir la position des autorités coutumières et des anciens propriétaires terriens. Aujourd'hui, les régimes fonciers coutumiers et officiels coexistent selon un rapport de force ambigu. Les entretiens menés dans le cadre cette étude ont confirmé le point ci-dessus et ont révélé que le système traditionnel foncier reste celui qui est adopté quasi-exclusivement dans la zone de projet.

⁵ Réforme agraire et foncière (RAF) : loi 014-96 (1984), amendée en 1991 et 1996.

Le rôle de l'État

Le Burkina Faso traverse un processus de décentralisation et des élections locales ont donc été organisées en 2006. À l'époque du projet pilote, ce processus n'avait pas encore été finalisé, ce qui contribuait à un certain chaos institutionnel, notamment en matière de GRN. Il existait un certain chevauchement entre les diverses agences aux différents niveaux administratifs du point de vue de leur mandat et de leurs attributions, tandis que certaines des structures décentralisées nouvellement créées n'étaient pas encore pleinement fonctionnelles. Certes les collectivités locales avaient été créées et les responsabilités avaient été dûment transférées mais les ressources suffisantes pour rendre ces institutions opérationnelles n'avaient pas encore été allouées.

D'un point de vue administratif, les provinces et les départements ont été directement impliqués dans la zone de projet. Dans le cadre du processus de décentralisation, il a maintenant été créé des communes (municipalités), chacune étant dirigée par un maire et couvrant les mêmes zones géographiques que les anciens départements. Ces derniers n'ont pas encore été officiellement supprimés mais la quasi-totalité de leurs tâches et de leurs attributions sont désormais transférées aux municipalités, y compris la GRN, qui relève de la coresponsabilité de l'administration centrale et des municipalités.

Au moment de l'intervention, le soutien technique pour la mise en œuvre des aménagements basés sur les ressources naturelles dans la zone de projet ZLO, ainsi qu'ailleurs, était principalement assuré par le biais des services techniques (environnement, agriculture et élevage). Ces services sont désormais placés au niveau communal mais ils restent toujours compte à l'administration centrale. Techniquement, ces services n'ont donc pas encore été décentralisés, mais ils sont devenus des antennes locales déconcentrées du gouvernement central. Le contexte institutionnel est résumé dans le Tableau 4.

Tableau 4. Structure institutionnelle pour la gestion foncière au Burkina Faso

Autorité	Niveau	Nom- bre	Responsabilités	Représentée par :
Gouvernement central	National	1	Règlements l'utilisation et le contrôle des ressources naturelles et la planification urbaine au niveau national Rôles et attributions prescrits dans le Schéma national d'aménagement du territoire (SNAT)	Ministères compétents (Agriculture, Élevage, Environnement)
Gouvernorats	Régional	13	Règlements l'utilisation et le contrôle des ressources naturelles au sein des gouvernorats. Rôles et attributions prescrits dans le Schéma régional d'aménagement du territoire (SRAT)	Services techniques des ministères compétents
Haut commissariat	Provincial	45	Règlements l'utilisation et le contrôle des ressources naturelles au sein des provinces. Rôles et attributions prescrits dans le Schéma provincial d'aménagement de territoire (SPAT)	Idem
Municipalités rurales	Commune	302	Directement chargées de la gestion foncière pour ce qui concerne : L'aménagement rural et l'assainissement L'élevage et la production agricole Les réserves et les aires protégées Indirectement chargées (droit d'être impliquées et de prodiguer des conseils) des décisions prises en matière de ressources naturelles au niveau national, régional ou	Idem, mais sans budget du gouvernement central (GC)
Municipalités urbaines	Villes	49	Directement chargé de l'aménagement urbain et de l'assainissement	

Le rôle des autorités traditionnelles

Dans la zone pilote, les terres sont gérées presque exclusivement par le droit coutumier. Même l'État central formule désormais sa demande auprès des autorités traditionnelles lorsqu'il souhaite obtenir des terres pour des services publics comme la construction d'hôpitaux ou d'établissements scolaires. Dans de tels cas, les chefs décident de l'implantation et veillent à ce que les rites appropriés soient respectés pour procéder au transfert des terres.

À Narquia et Barre, les terres sont allouées par les chefs ou obtenues directement par le biais des propriétaires (familles) (voir aussi l'Encadré 4). Des conflits sur l'accès aux ressources ou leur utilisation sont résolus en interne par le chef, qui fait appel à tous les intéressés pour négocier un accord commun. Les relations entre les communautés voisines sont jugées bonnes. Lorsqu'on les a interrogées, les femmes ont suggéré qu'il existait des problèmes mais qu'elles n'étaient pas à même de s'exprimer librement sur des questions d'ordre foncier.

Encadré 4 – 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 et peuvent fréquemment changer de mains, alors que des terres à vocation résidentielle pour l'érection 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.

Le rôle des communautés

Le gouvernement promeut une gestion des ressources naturelles à base communautaire par le biais de la CVGT. La CVGT bénéficie d'un appui en matière de GRN par le biais du Programme national de gestion foncière (PNGT). Ce programme a été créé en 1992 par le ministère de l'Agriculture avec le soutien de la Banque mondiale, du PNUD et de DANIDA. Une phase de suivi (PNGT-2) de 5 ans a débuté en 2002. Le projet PNGT vise à (a) développer des capacités organisationnelles et de gestion des communautés locales ; (b) réaliser des investissements productifs et construire des infrastructures socio-économiques dans les zones rurales ; et (c) la restauration et la préservation des ressources naturelles.

Le programme a été mis en œuvre dans 26 provinces, y compris la province de Nahouri, qui englobe presque 3 000 des 8 000 villages que compte le Burkina Faso, notamment les communautés Barre et Narquia dans la zone de projet (Ziou, 2007 ; SG/PNGT2, 2006).

À l'issue du processus actuel de décentralisation, la CVGT sera transformée en Commission villageoise de développement (CVD) qui sera liée aux collectivités locales nouvellement établies.

Considérations liées au genre

Pour ce qui est des femmes, l'accès et le contrôle fonciers découlent de la séparation complexe des rôles culturellement attribués aux femmes et aux hommes burkinabés, qui diffèrent en fonction des ethnies. Dans la zone de projet, les hommes sont tenus de cultiver des céréales pour veiller à la sécurité alimentaire de leur famille, alors que les femmes sont chargées de cultiver des légumes, ramasser du bois de feu, aller chercher de l'eau et s'occuper des enfants.

Seuls les hommes peuvent posséder des terres. Les femmes ne peuvent pas hériter de terres familiales. Pour justifier cet état de fait, les autorités traditionnelles arguent que les mariages mixtes entre différents groupes ethniques sont plutôt communs. Si la propriété foncière n'était pas l'apanage des hommes, les terres communautaires et familiales seraient morcelées en petites parcelles et contrôlées par différents groupes ethniques. Ceci implique aussi que les femmes sont obligées de quitter leur famille et leurs terres au moment de se marier, alors que les hommes continuent d'habiter et de travailler sur leurs terres familiales. La situation des femmes à l'issue d'un divorce ou en cas de décès de leur mari est précaire car elles ne peuvent revendiquer aucun droit sur le domaine foncier de leur époux. Un homme interrogé a décrit la grande précarité de la situation des femmes par une métaphore éloquente : « Les femmes se plient en quatre alors que les hommes restent assis ».

Les femmes ne peuvent avoir accès au foncier que par le biais de leur mari ou du propriétaire (masculin) des terres. Les droits d'exploitation sont, bien entendu, précaires car les terres peuvent être revendiquées à tout moment. Certes, les femmes peuvent choisir comment elles mettent en valeur la parcelle, mais la moisson (fruits, cultures vivrières) est, dans une certaine mesure, partagée avec le propriétaire.

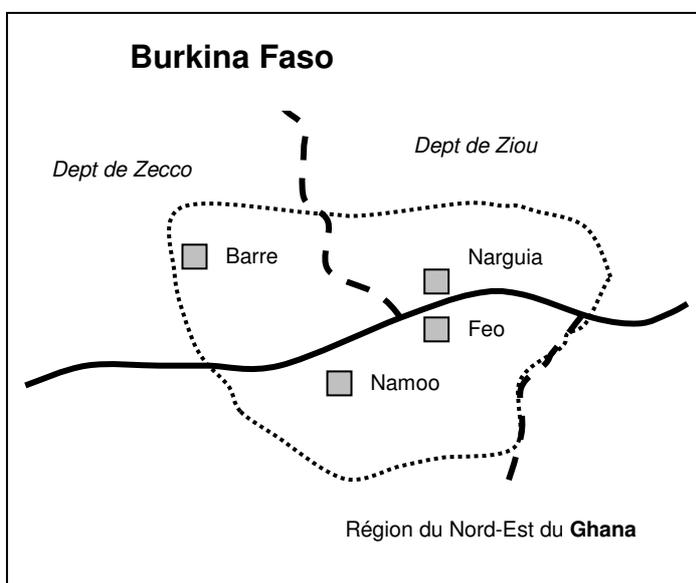
4 Projet pilote de planification transfrontière

4.1 Objet

L'objet du processus pilote était de tester l'applicabilité de l'approche DTPN dans le contexte transfrontalier de la zone cible de la ZLO et de générer des enseignements pour des programmes de développement analogues ailleurs. Accessoirement, le processus pilote visait aussi à élaborer des propositions de développement transfrontière réalistes pour les communautés concernées.

4.2 La zone pilote

Le projet pilote a été mené dans une seule zone transfrontalière constituée de quatre communautés sur une période d'environ un an, à compter de juillet 2006. La zone sélectionnée était située au nord de la ville de Bolgatanga. Elle englobait les communautés de Feo et Namoo dans le district de Bongo dans la région du Nord-Est du Ghana, ainsi que la communauté de Barre du département (municipalité) de Ziou et la communauté de Narquia dans le département (municipalité) de Zecco dans la province de Nahouri au Burkina Faso.



Carte 2. Représentation schématique de la zone pilote

La plupart des résidents de la zone pilote appartiennent à l'ethnie Gruni (Frafra). Ils ont donc en commun une langue, une culture et des ancêtres mais ils sont divisés de par leur nationalité. Les quatre communautés ont leur propre chef. Dans le passé, la totalité de la zone pilote faisait partie de l'aire traditionnelle de Bongo et tous les chefs locaux devaient rendre compte au Chef suprême de Bongo. De nos jours, l'aire traditionnelle de Bongo prend fin à la frontière internationale et le chef de Bongo n'a plus d'autorité officielle sur les chefs des villages de Narquia et de Barre. Ces derniers, toutefois, présentent toujours leurs respects au Chef de Bongo. Les communautés de Feo et de Narquia semblent étroitement liées. Les mariages consanguins sont communs et les ressources naturelles de même que les services de base sont partagés. Ainsi par exemple, les enfants de Narquia vont à l'école à Feo.

Sur la base des statistiques du dernier recensement (voir le Tableau 5), le total de la population des quatre communautés est proche de 10.000 (en supposant des taux de croissance semblables aux moyennes nationales sur cette période). La population de l'ensemble de la zone pilote est plus importante en raison de la présence d'un certain nombre de petits établissements humains situés à l'écart des villages du projet et qui sont comparables à ceux-ci du point de vue de leur culture, mais aussi de la gestion et de l'utilisation des sols.

Les données du recensement suggèrent aussi que toutes les communautés comptent un nombre sensiblement plus élevé de femmes que d'hommes.

Tableau 5. Population dans les communautés pilotes

Communauté	Population	Ratio homme/ femme	Ménages	Taille des ménages	Année
Feo	4 048	0,84	637	6,5	2000
Namoo	2 355	0,92	314	7,5	2000
Barre	774	0,86	102	7,6	1998
Narquia	1 593	0,89	267	6,0	1998

Source: Dilema (2004); Service des statistiques du Ghana (2000)

Contrairement à la perception générale, l'éradication de l'onchocercose n'a pas engendré une remise en valeur des terres « abandonnées » dans la zone pilote. La ZLO était déjà exploitée et toutes les terres au sein de la zone étaient déjà mises en valeur avant l'éradication. Ceci est conforme aux conclusions de Hervouet (1977) concernant l'impact limité de l'onchocercose sur les tendances et les modèles d'établissement le long du cours supérieur des Volta Rouge et Blanche au Burkina Faso (voir la section 2.1). Ce qui a changé dans la zone pilote, c'est que la ZLO est désormais utilisée de façon plus permanente avec des modèles de peuplement qui évoluent spontanément.

La plupart des terres des communautés sont désormais cultivées, à l'exception des vallées mal drainées qui servent aux pâturages des bêtes. Trois des communautés se plaignent d'un manque de terres arables, qui se traduit par une diminution de la taille des exploitations et un appauvrissement du sol en raison d'une mise en jachère moins fréquente. L'essentiel de la production agricole est pluviale, l'irrigation étant très limitée. Les principales cultures sont le sorgho, l'arachide et le millet. Le barrage en terre à Feo, récemment rénové⁶, sert à l'abreuvement du bétail et pourrait offrir un certain potentiel d'irrigation. Les autorités de Feo arguent qu'en raison de pertes d'eau considérables par suintement, il n'y a pas assez d'eau pour permettre l'irrigation. La promotion de l'irrigation est encore compliquée par le fait que la totalité de la zone irrigable se situe au-delà de la frontière, à Narquia.

Les espaces boisés naturels ont quasiment disparu de la zone pilote. Les arbres restants sont isolés ou en petites grappes. Il s'agit principalement d'arbres ayant une valeur économique directe pour certains ménages. Certaines parcelles boisées ont été établies pour fournir du bois de feu et du bois d'œuvre.

Le bétail est le plus souvent élevé par des Peuls, qui se font appeler les Fulbe. Les Peuls qui élèvent du bétail sont sédentaires mais ils tendent à s'isoler à l'extérieur des villages. Le

⁶ Il est doté d'un tuyau d'évacuation et d'un canal d'alimentation.

cheptel se compose d'animaux de différents propriétaires, y compris les Peuls eux-mêmes. Il n'est pas rare que le troupeau traverse la frontière en quête de pâturages ou de points d'eau mais, bien souvent, ces mouvements sont restreints sur de petites distances. D'après les communautés, des Peuls nomades traversent aussi la zone avec leur bétail. Ils sont souvent décrits comme de larges troupeaux mais il n'existe aucune information fiable sur le nombre de bêtes et sur la périodicité de ces mouvements. Les Peuls sont souvent accusés d'endommager les cultures à cause de leurs bêtes et de monter des raids sur le bétail mais, là encore, il n'existe aucune donnée pour prouver la fréquence des incidents. Ce problème existe aussi bien au Ghana qu'au Burkina Faso. Les communautés des deux pays s'accordent pour dire que ces litiges sont particulièrement difficiles à résoudre lorsqu'ils concernent des Peuls (et du bétail) venant de l'autre côté de la frontière.

4.3 L'équipe de planification

Le processus de planification a été facilité par une petite équipe d'experts des autorités locales et d'ONG ; ensemble, ils constituaient l'équipe de planification. La SNV a fait office de gestionnaire du processus et a fourni un appui technique au projet ZLO, de même que le BADECC, ONG locale chargée d'assurer la formation de l'équipe de planification et de lui apporter une assistance sur place en fonction des besoins.

Les tâches et attributions de l'équipe de planification ont été décidées lors de la réunion des parties prenantes. Il s'agissait de :

- faciliter le processus de planification ;
- fournir un savoir-faire technique ;
- assurer la coordination avec les institutions pertinentes.

Du fait de son rôle pivot dans le processus, la composition de l'équipe était jugée revêtir une importance primordiale. La représentation des services techniques pertinents (agriculture, élevage, forêts) et le savoir-faire technique ont été définis lors de la réunion comme étant les principaux critères de sélection. La zone pilote étant située à cheval sur deux départements et un district, il a été convenu d'inclure dans l'équipe cinq membres du Burkina Faso et quatre du Ghana. Afin d'internaliser le processus et de garder une équipe d'une taille gérable, il a aussi été décidé d'exclure les coordonnateurs du PZLO. L'inclusion d'un représentant des autorités traditionnelles allait à l'encontre des recommandations du facilitateur. En effet, les autorités traditionnelles étaient considérées comme des parties prenantes au processus et, par conséquent, elles ne pouvaient pas être neutres (voir aussi la discussion sur la composition de l'équipe à la section 2.4).

La liste des membres recommandés et désignés par leur organisation est reprise dans le Tableau 6.

⁶ Il est doté d'un tuyau d'évacuation et d'un canal d'alimentation.

Tableau 6. Composition de l'équipe DTPN

Burkina Faso	Ghana
Service agricole, Ziou – Agent technique	District de Bongo – Agent de planification du district
Service agricole, Zecco – Agent technique	Ministère de l'Agriculture – Agent chargé du développement du genre
Service de l'Élevage, Tiebele –	BEWDA (ONG locale) – agent de terrain
Service des Forêts, Ziou – Agent technique	Conseil traditionnel de Bongo – représentant du Chef suprême
Naturama (ONG locale) impliquée dans la gestion des ressources naturelles communautaires – Expert en	

Lors des délibérations, il est devenu manifeste que le Chef suprême de Bongo avait l'intention de siéger lui-même au sein de l'équipe. Son intérêt envers le processus était vivement apprécié mais il soulevait des soucis d'ordre pratique. L'Assemblée du district de Bongo et le coordonnateur PZLO ont réussi à convaincre le Chef qu'il serait plus opportun qu'il soit représenté au sein de l'équipe. Le Chef a accepté mais il a été invité aux séances de formation de l'équipe pour qu'il puisse apprécier pleinement le processus et y contribuer. Finalement, il a aussi délégué un représentant lors des séances de formation. La participation de la structure traditionnelle à ce niveau a bien fonctionné, car elle a permis d'ouvrir une ligne directe de communication et elle a généré un niveau élevé de soutien local en faveur du processus pilote (voir aussi la section suivante).

4.4 Mise en œuvre du processus

Le processus pilote a été structuré en trois phases : préparation ; application puis réflexion et suivi. Chacune de ces phases comprenait un certain nombre d'étapes. Le projet pilote a pris fin avec l'élaboration de plans de développement concertés par les communautés impliquées. Une vue schématique des activités et des résultats est reprise dans le Tableau 7. Les différentes étapes sont ensuite abordées plus en détail.

Tableau 7. Vue d'ensemble du processus pilote DTPN

Phase	Étape	Activité	Résultats	Acteurs clés
Préparation	1	Réunion des parties prenantes	Présentation du concept de DTPN Désignation de l'équipe de planification Détermination de la zone pilote Finalisation du plan de travail	Autorités (locales) ; autorités traditionnelles ; ONG
	2	Atelier d'élaboration de méthodologie	Consolidation du processus DTPN avec des processus de planification existants Outils sélectionnés et adaptés aux conditions locales	Autorités locales ; ONG, PZLO
Application	3	Formation	Équipe de planification formée aux outils et aux méthodes de diagnostic Planification des activités de terrain	Équipe de planification ; PZLO
	4	Diagnostic	Évaluation des opportunités et contraintes au développement des zones pilotes	Équipe de planification ; PZLO ; communautés
	5	Formation	Formation de l'équipe de planification à la formulation de proposition, à la négociation de proposition, et aux approches participatives en termes de S&E Planification des activités de terrain	Équipe de planification ; PZLO
	6	Formulation de proposition; négociation	Formulation des priorités de développement par les différentes communautés Négociation et agrément des propositions concertées de développement	Équipe de planification ; PZLO ; communautés
	(7)	Rencontre transfrontière avec les autorités locales	Les autorités locales sont informées de l'avancement du processus et des progrès accomplis Définition du rôle des autorités locales dans le processus de développement Les engagements à soutenir les propositions de développement n'ont pas été finalisés	Autorités locales ; autorités traditionnelles
	(8)	Préparation des Accords sociaux territoriaux	Propositions concertées de développement finalisées entre les communautés	Équipe de planification ; communautés
Réflexion & suivi	9	Évaluation commune du processus pilote	Évaluation de l'applicabilité de l'approche pour la planification et le développement transfrontaliers Identification des forces et faiblesses	SNV, PZLO, Équipe de planification
	10	Compte rendu	Préparation du rapport de fin de mission qui sera présenté à la direction du projet	SNV / BADECC
	11	Planification des activités de suivi	Identification et planification des activités de suivi	PZLO

Préparatifs

Réunion des parties prenantes. Le processus pilote a débuté par une rencontre des parties prenantes. Lors de cette réunion, le processus DTPN a été présenté et abordé en détail par les représentants des institutions gouvernementales pertinentes, les autorités traditionnelles et les ONG des deux pays. Des accords ont été conclus concernant l'implantation de la zone pilote, la composition et les tâches de l'équipe DTPN ainsi que le programme de travail.

Réunion consultative – méthodes et outils. Il a été convenu que le processus pilote s'appuierait sur des procédures de planification existantes plutôt que sur des nouvelles. Une réunion consultative a été organisée afin de cartographier les procédures et les plans existants et de convenir de l'approche à adopter et des outils de planification. Des agents des services gouvernementaux pertinents et des ONG ont assisté à cette réunion.

On a découvert qu'il existait déjà un plan de développement pour Namoo préparé par le PZLO, ainsi que des plans de gestion des ressources naturelles pour Barre et Narquia préparés dans le cadre du PNGT2. Ces plans étaient tous limités du point de vue de leur couverture des communautés individuelles. En outre, la rencontre a mis en exergue les différences institutionnelles et procédurales qui existaient entre les deux pays en termes de gestion des ressources naturelles (voir aussi le Chapitre 3).

Il a été conclu que le DTPN serait appliqué afin de relier ces plans communautaires existants (liaison horizontale), qu'ils seraient intégrés dans des plans de développement de niveau supérieur couvrant la ZLO plus vaste (liaison verticale) et qu'on s'attacherait à combler les lacunes. Ainsi par exemple, aucun plan communautaire n'avait été élaboré pour Feo.

De nombreux outils proposés dans le manuel DTPN sont des outils ERP ordinaires qui avaient déjà été utilisés plus tôt par certaines organisations présentes à la réunion. Sur la base de l'expérience et des connaissances collectives, on a retenu un sous-ensemble initial d'outils que l'on jugeait les plus appropriés. Les principaux critères de sélection étaient l'applicabilité dans le contexte ZLO et le niveau d'expérience pratique dont disposait l'équipe DTPN avec chacun des différents outils (voir le Tableau 8).

Tableau 8. Outils retenus pour être utilisés dans le cadre des différentes phases du DTPN

Diagnostic	Élaboration de	Négociation	Mise en œuvre
Cartographie sociale commu-nautaire	Analyse des causes racines	Critères de qualité	Accord
Cartographie des res-sources foncières	Analyse SWOT	Classement par paire	S&E participatif
Parcours-transect	Identification de stratégie	Matrice des partenariats et des conflits entre parties prenantes	
Analyse des parties prenantes		Prise de décision en groupe	
Diagrammes d'Euler			
Analyses des 3-R / 4-R			
Flux relationnels			
Carte des conflits			
Chronologie des conflits			
Arbre/graphe d'analyse des problèmes			

Application

L'application au niveau du terrain de la méthode de planification proposée a suivi une approche par apprentissage dynamique aux termes de laquelle on alternait de petits ateliers théoriques avec une mise en pratique sur le terrain. Les ateliers étaient destinés à la formation, à mettre en commun les expériences acquises sur le terrain et à adapter l'approche, le cas échéant. La totalité de l'équipe participait aux ateliers, avec des lieux de rencontre alternant entre le Ghana et le Burkina Faso. Sur le terrain, l'équipe a d'abord fonctionné comme une seule et même unité couvrant les quatre communautés mais, par la suite, elle a été divisée en deux. On a pris soin de faire en sorte que les équipes soient toujours constituées de membres des deux nationalités et que chaque équipe travaille des deux côtés de la frontière.

ENCADRÉ 5 – Le PNGT et le PZLO : des initiatives de développement complémentaires ou parallèles ?

Dans la sélection des communautés bénéficiaires, le PZLO entendait tirer parti des plans de gestion foncière préparés plus tôt dans le cadre de la deuxième phase du PNGT, afin de s'appuyer sur les travaux effectués et d'éviter la duplication des efforts de planification.

Au cours d'une visite de terrain dans le village de Kolinia, il s'est avéré, toutefois, qu'un nouveau comité avait été créé spécialement pour le PZLO, parallèlement à la CVGT existante, et ce malgré le fait que le PZLO était censé s'appuyer sur les efforts du PNGT. Les villageois ont expliqué qu'à leurs yeux il s'agissait de programmes distincts et qu'ils avaient simplement obéi à la requête du PZLO de créer un comité. À l'issue d'une discussion plus poussée, ils ont reconnu qu'il serait préférable que la CVGT s'occupe des deux activités afin de garantir leur compatibilité.

Il est clair que le PZLO aurait dû faire plus d'efforts pour veiller à ce que ces activités soient alignées au niveau communautaire. Mais cette expérience suggère aussi une attitude extrêmement réactive de la part des communautés envers ce genre d'initiatives de développement. Le manque d'appropriation apparent de leur part, peut-être dû à une mauvaise compréhension des objectifs des deux interventions, est troublant et remet en cause le niveau réel de participation dans les exercices de planification participative réalisés systématiquement au niveau du village afin d'appuyer les programmes de développement.

Une rencontre plus formelle entre les décideurs des institutions gouvernementales locales de chaque côté de la frontière a ensuite été prévue plus tard dans le programme. Elle visait à stimuler l'appropriation du processus au niveau local, car le taux de participation des institutions gouvernementales au processus de planification avait été jugé décevant et les membres de l'équipe de DTPN n'avaient pas été en mesure de créer les interactions requises. Cette réunion visait à :

- confirmer les rôles et attributions des institutions gouvernementales locales invitées concernant un développement transfrontalier basé sur les ressources naturelles ;
- identifier les opportunités et les défis pour une collaboration transfrontalière à la planification et la mise en œuvre de programmes transfrontières de gestion des ressources naturelles.

Le programme de terrain s'est achevé avec la rédaction de projets d'accords sociaux territoriaux. Ces accords documentent le consensus atteint au sein des communautés concernant leurs priorités communes de développement en matière de gestion des ressources naturelles et décrivent dans leurs grandes lignes les stratégies de mise en œuvre proposées.

Réflexion et suivi

Suite à l'achèvement de l'exercice d'application sur le terrain, une évaluation conjointe a été réalisée par l'équipe de planification, le PZLO, le BADECC et la SNV (facilitateurs) à propos de l'applicabilité de l'approche de planification au développement transfrontalier de la ZLO. C'est à ce stade que l'implication de la SNV et du BADECC a officiellement pris fin.

Les activités de suivi planifiées par le PZLO comprennent la restitution à la CEDEO, le partage d'expérience et la sécurisation de fonds pour la mise en œuvre de propositions et la mise à l'échelle du processus. La CEDEAO a été invitée par le PZLO à effectuer une visite de terrain dans la zone pilote afin de démontrer les progrès accomplis et d'explorer les options qui permettraient de continuer et d'élargir le processus de développement dans la ZLO.

4.5 Observations

Les principales expériences découlant du processus pilote sont mises en lumière dans cette section. Tout d'abord, nous abordons l'applicabilité de l'approche de planification dans le contexte du développement transfrontalier de la ZLO. Cette discussion est suivie d'une évaluation des opportunités et des défis que posent la mise à l'échelle et l'internalisation de cette approche. On accordera une attention particulière aux considérations pratiques que pose la création de l'environnement institutionnel requis pour appuyer ce type de planification.

Applicabilité de l'approche de planification pour le développement et la gestion des ressources naturelles dans un contexte transfrontalier

Nécessité de transcender le développement et la planification au niveau communautaire

Comme évoqué plus tôt, l'approche de planification s'efforçait de s'appuyer sur les initiatives communautaires existantes, en les incorporant dans des cadres de développement institutionnels et géographiques plus vastes (transfrontaliers). L'exercice pilote a confirmé cette nécessité. Les plans communautaires qui existaient déjà pour une partie de la zone pilote n'avaient pas été intégrés dans des plans de développement de niveau supérieur (liaison "verticale"), telle la planification du développement à moyen terme exécutée au niveau du district au Ghana ; quant aux plans des communautés adjacentes, ils n'avaient pas non plus été reliés entre eux, ni de part et d'autre de la frontière ni à l'intérieur des deux pays ni même au sein de leurs unités administratives (liaisons horizontales).

Pourtant, ce genre de liaisons a été jugé important, et ce pour deux raisons. Tout d'abord, le partage des ressources (naturelles) est une pratique commune au sein des communautés voisines, que ce soit à l'intérieur d'un même pays ou entre deux pays frontaliers. Les ménages de Feo, par exemple, ont utilisé des terres de Narquia à des fins agricoles. De son côté, la communauté de Narquia est un bénéficiaire potentiel du barrage qui a été récemment remis en état à Feo, car la majeure partie des terres irrigables s'y trouvent. Il est aussi ressorti que ce genre de partage des ressources se solde de plus en plus souvent par des conflits et des différends, ce qui engendre un climat de méfiance entre les populations

et les institutions transfrontières. Les informations disponibles suggèrent que des situations comparables se produisent dans le PZLO plus vaste. Deuxièmement, un accord mixte sur le développement des ressources peut augmenter la rentabilité des investissements, ce qui peut faciliter l'obtention de fonds, notamment pour des infrastructures coûteuses, telles que des barrages, des systèmes d'irrigation ou des voies de desserte.

Le besoin d'accords intercommunautaires et transfrontaliers portant sur l'utilisation et la gestion des ressources naturelles est donc évident. Cette perception est clairement partagée par la structure traditionnelle et les représentants communautaires, qui apprécient l'approche de planification pour cette

raison précise. Elle a réussi à rapprocher les communautés sur les enjeux ayant trait à la gestion des ressources naturelles et elle a contribué à une meilleure appréciation de la dynamique transfrontalière régissant l'utilisation de ces ressources. Pour les communautés, le rôle du processus de planification dans le comblement du fossé qui existe entre elles et qui est dû à des causes institutionnelles plutôt que traditionnelles, est important. Pour la première fois, les communautés sont à même de se rencontrer et de discuter ensemble de questions liées à des préoccupations communes qui leur rappellent le passé, avant qu'elles ne soient divisées par la frontière internationale. Il est intéressant de constater que les communautés et leurs chefs voyaient aussi le processus dans un contexte beaucoup plus large, c.à.d. 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. » Le Chef de Feo s'est fait l'écho de ce point de vue : « Nous nous considérons comme des Burkinabés ou des Ghanéens. À présent, nous sommes plus proches et nous avons davantage en commun. »

ENCADRÉ 6 – 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 aidés 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.

Besoin d'accords formalisés

Il est aussi devenu manifeste durant le processus qu'il est nécessaire de documenter les accords conclus entre les communautés et les autres parties prenantes concernant l'utilisation des ressources. Ceci pourra se faire au travers de plans ou d'accords écrits d'utilisation des sols, par exemple. Il est particulièrement intéressant que ce besoin de documentation ait été principalement articulé et préconisé par les autorités traditionnelles, lesquelles prétendaient que les structures de gestion coutumières existantes ne sont plus suffisantes pour répondre aux pressions croissantes exercées sur la base de ressources naturelles.

L'approche de planification

Le processus s'est caractérisé par un degré élevé de participation active de la part des membres des communautés et de leurs chefs. L'originalité de l'approche et l'opportunité de voir comment les choses sont faites dans d'autres communautés et dans un autre pays ont sans doute joué un rôle, mais l'attention accordée à la négociation et à l'obtention d'un

consensus a certainement séduit la population locale. Compte tenu du fait que le processus était structuré comme une série de rencontres au sein même des communautés et entre elles, il a permis aux enjeux d'être bien appréhendés, aux liens de se forger et à d'autres personnes de se rallier au processus par la suite. Par ricochet, ceci a débouché sur des propositions de développement élaborées en commun et soutenues par une grande majorité (voir aussi l'Encadré 6).

Équipe de planification

La facilitation par une équipe de planification extérieure a été cruciale pour l'approche adoptée. La décision de faire travailler des équipes multinationales des deux côtés de la frontière a donné de bons résultats, car cela a contribué de façon substantielle à une meilleure appréciation du contexte institutionnel de chaque côté de la frontière par les parties impliquées. Ceci valait aussi bien au niveau gouvernemental, puisque les experts gouvernementaux étaient obligés de collaborer avec leurs homologues de l'autre côté de la frontière, qu'au niveau du terrain, car les membres des équipes ont pu amorcer un dialogue avec les communautés de nationalité différente. Par contre, cela a compliqué l'efficacité opérationnelle en raison des problèmes linguistiques et des différences en termes d'approche et de culture du travail (voir l'Encadré 7). Des recommandations en vue de surmonter ces problèmes sont abordées au Chapitre 5.

Comme indiqué plus haut, une importance considérable a été accordée à la représentation adéquate des institutions clés au sein de l'équipe de planification (voir la section 4.3). Ceci visait à garantir leur participation active aux différentes étapes du processus. Toutefois, cette attente ne s'est pas totalement concrétisée et ce point est abordé plus en détail à la section suivante. L'accent mis sur la représentation a entraîné une équipe assez nombreuse de huit membres. Ce chiffre était supérieur à la recommandation de la FAO, sur la base de son expérience acquise ailleurs.

Dans un premier temps, l'équipe a travaillé comme une cellule unique, ce qui s'est traduit par des frais d'exploitation élevés (indemnités journalières, transports) et ce qui n'a fait qu'aggraver les complications opérationnelles évoquées plus haut. Par la suite, l'équipe a été scindée en deux (en mélangeant toujours les nationalités). Cette structure s'est avérée beaucoup plus efficace. Une nouvelle réduction de la taille de l'équipe (à moins de quatre) a été jugée peu commode car les membres ne pouvaient pas toujours participer aux travaux en raison de leurs autres tâches. Dans le même temps, il était considéré comme important que les équipes soient composées de ressortissants des deux pays dans leurs activités transfrontalières. De cette façon, on pouvait éviter une situation où les activités de planification dans un endroit particulier étaient entièrement facilitées par des ressortissants étrangers. Ceci aurait eu un effet indésirable du point de vue de l'approche participative mais aussi en raison du fait que cela aurait pu créer des problèmes d'un point de vue formel. Toutefois, au cours du processus de planification, il est arrivé que deux membres ghanéens de l'équipe facilitent une séance de planification au Burkina Faso et il est intéressant de signaler que cela n'a pas été perçu comme un problème par les communautés concernées.

ENCADRÉ 7 – L'équipe de planification : efficacité opérationnelle

La composition de l'équipe, aussi désirable soit-elle du point de vue de la planification, n'a pas été sans susciter des complications opérationnelles. Ceci s'est particulièrement fait sentir au niveau de :

- La prise de décision : l'équipe a éprouvé des difficultés à prendre des décisions communes sur des questions d'ordre fonctionnel et technique. La barrière de langue et les différences du point de vue de la culture du travail, la taille de l'équipe, ainsi que le manque de maîtrise de l'approche ont fait que les préparatifs des travaux de terrain ont été extrêmement laborieux. La capacité de prise de décision au sein de l'équipe s'est toutefois sensiblement améliorée avec le temps.
- La communication : les coûts (perçus) des appels internationaux effectués par les membres de l'équipe ont fait qu'ils étaient extrêmement réticents à contacter leurs homologues de l'autre côté de la frontière. Toutes les communications transfrontières avec l'équipe sont passées par les deux coordonnateurs du PZLO, ce qui a souvent donné lieu à des retards et des malentendus.
- La restitution : la restitution collective par l'équipe telle qu'elle était prévue à l'issue des activités de terrain s'est avérée problématique. Finalement, les tâches de restitution ont été assumées par les membres individuels de l'équipe.

Mise à l'échelle

Les principaux problèmes qui sont apparus dans le cadre de l'internalisation et de la mise à l'échelle du processus de planification, c.à.d. les opportunités de rationaliser l'approche au sein du contexte institutionnel existant, comprenaient des préoccupations liées au niveau d'appropriation par les autorités locales et des complications opérationnelles.

Appropriation

Le sentiment d'appropriation par les organisations gouvernementales locales et les ONG vis-à-vis du PZLO semblait faible au début du processus pilote. Pour comprendre leur position, il est utile de considérer qu'avant le projet pilote DTPN, les ONG locales et les institutions gouvernementales n'avaient pas été activement impliquées dans la mise en œuvre du PZLO. Dans l'ensemble, les activités avaient été réalisées directement par le projet par le biais de consultants plutôt que par implication des organisations locales. Le projet signalait s'il avait besoin d'un appui des agents gouvernementaux, auquel cas il assumait leurs frais d'exploitation (transports et indemnités). Il n'est donc pas surprenant que le processus pilote DTPN ait dans un premier temps été perçu sous le même angle.

En impliquant activement le personnel des autorités locales et des ONG dans le processus de planification par le biais de leur adhésion à l'équipe de planification, on espérait que ces organisations allaient peu à peu devenir plus impliquées et finalement prendre les rennes du processus de planification et se charger d'identifier et d'obtenir une source future d'appui technique et financier. Or ce n'est pas ce qui s'est passé. Avec du recul, on peut en dé-

duire que ce n'était pas une attente réaliste. Les membres de l'équipe étaient en majeure partie désignés sur la base de leur expérience de terrain et non sur leurs pouvoirs de prise de décision au sein de leur organisation (voir aussi la section 4.3).

En outre, une attention insuffisante a été accordée à l'implication active des décideurs au sein du processus pilote. L'environnement « projet » qui mettait fortement l'accent sur la fourniture ponctuelle de résultats concrets (les plans plutôt que le processus) n'a guère aidé à cet égard, mais il a aussi été observé qu'il était difficile de modifier les perceptions du PZLO.

Le contexte institutionnel a encore été compliqué par des changements dans la structure des autorités locales au Burkina Faso. Des communes ont été créées pour remplacer les départements existants. À l'issue du projet pilote, ce processus n'était pas complètement achevé, ce qui a donné lieu à une situation au sein de laquelle les deux structures coexistent, avec des responsabilités et des mandats qui se chevauchent.

Complications opérationnelles

Le processus pilote a été mené dans le contexte d'un projet mis en œuvre et financé par des tiers. Une question clé dans la mise à l'échelle de la planification transfrontalière et la réalisation du développement commun consiste à savoir dans quelle mesure on peut s'attendre à ce que ce genre de processus reste tributaire d'un appui extérieur. Les chefs de département et les dirigeants politiques locaux des deux pays sont convenus que tout accord sur une mise en œuvre concertée des initiatives de développement transfrontalières pouvait être officialisé par l'établissement d'un Mémorandum d'accord entre les agences gouvernementales et d'autres organisations impliquées. En revanche, l'exécution proprement dite de ces activités par les agences gouvernementales locales était perçue comme étant beaucoup plus délicate. Parmi les principales difficultés opérationnelles identifiées par les organisations impliquées et confirmées par les expériences du processus pilote figuraient :

- Des frais d'exploitation élevés. La coopération transfrontalière s'est révélée coûteuse en raison des indemnités de déplacement international auxquelles ont droit les agents gouvernementaux pour toute activité entreprise au-delà de la frontière ;
- Complications administratives. Les fonctionnaires ont besoin d'une autorisation de l'administration centrale pour traverser la frontière en mission. L'obtention de ces visas s'est avérée très laborieuse, notamment au Burkina Faso.
- Les opérations des ONG sont géographiquement limitées au pays et aux unités administratives pour lesquels elles disposent d'une licence. De ce fait, il est particulièrement difficile pour elles de travailler au-delà de la frontière.
- La barrière de langue. Ceci s'est avéré un handicap majeur tant au niveau institutionnel qu'au niveau du projet car il a fallu prévoir des services d'interprétariat durant les réunions et préparer les documents dans les deux langues officielles. Ceci rend les activités transfrontalières intégrées laborieuses et majore les frais d'exploitation.
- Mesures de contrôle frontalier. Les formalités au passage de la frontière prennent du temps et les heures de fermeture de la douane ont été une contrainte majeure pour les ateliers et les réunions officielles.

Renforcement de la capacité de planification

Le développement des capacités de l'équipe de planification comprenait deux séances communes de formation de trois journées chacune, prévues au début et à mi-parcours du processus. En outre, un appui sur place durant la mise en œuvre sur le terrain a également été prévu. L'alternance entre les séances de formation en commun, l'application sur le terrain, et le soutien logistique a généralement bien fonctionné. Les capacités de l'équipe DTPN à faciliter des processus de planification inclusifs se sont sensiblement améliorées, pas tant au niveau du diagnostic (bon nombre des membres de l'équipe avaient déjà utilisé des outils ERP), mais du point de vue de l'interprétation des conclusions afin de faciliter l'élaboration de propositions, la négociation et l'obtention d'un consensus, ainsi que du remplacement des résultats dans un contexte géographique plus vaste (liaisons entre les communautés).

Les deux séances de formation ont nécessité sensiblement plus de temps que les trois jours initialement budgétés. Ceci a été compensé par un soutien plus intensif de la part du BADECC et de la SNV à l'équipe de terrain, notamment au début du processus. Ceci s'expliquait principalement par deux motifs :

- *Défis conceptuels.* Il a fallu du temps pour que les membres de l'équipe appréhendent pleinement l'approche conceptuelle. Tous les membres de l'équipe étaient habitués à travailler au sein de communautés individuelles. Ceux qui avaient été impliqués dans la planification l'avaient principalement fait au stade du diagnostic. Dépasser les frontières communautaires, procéder à des négociations et tenter d'obtenir un consensus constituaient de nouvelles dimensions inexplorées.
- *Problème linguistique.* La barrière de langue a exigé un interprétariat quasi-permanent, ce qui revenait à doubler le temps requis.

5 Institutionnalisation de la planification et du développement transfrontaliers

5.1 Introduction

Le but primordial de cet exercice de planification pilote consistait à tirer des enseignements sur la façon dont la planification et le développement transfrontaliers pourraient être institutionnalisés dans les zones OCP. Le projet pilote s'est concentré sur les interventions basées sur les ressources naturelles.

Ce chapitre aborde de façon plus détaillée les implications institutionnelles des principales observations décrites dans le chapitre précédent. Dans cette discussion, il est utile de rappeler l'approche de développement préférée par les pays OCP, décrite dans les principes directeurs pour un établissement et un développement durables (voir l'Encadré 1). Parmi les principes ayant une incidence directe sur le rôle du gouvernement et l'environnement institutionnel porteur figurent :

- *Une approche par établissement spontané assisté* est jugée, dans la plupart des cas, comme la plus appropriée pour les zones OCP compte tenu du volume de migration et des capacités financières et managériales des gouvernements. Avec une politique d'établissement spontané assisté, les gouvernements, les agences de bailleurs et les ONG devraient jouer un rôle d'appui vis-à-vis d'un processus qui est déjà en cours.
- *Les processus de coordination et de consultation régionales* visent à résoudre les enjeux régionaux et devraient être mis en place par les gouvernements dans la zone OCP.
- Une *coordination nationale* concernant toutes les activités de développement dans les zones d'établissement devrait être instituée au niveau national. Les programmes d'établissement impliquent le plus souvent une variété de ministères et, par conséquent, ils exigent un ensemble coordonné de structures administratives et de politiques nationales. L'action concertée du gouvernement au niveau national est critique pour le développement réussi de la ZLO en raison de la complexité du processus d'établissement.
- La responsabilité de la *mise en œuvre locale* des projets dans les zones d'établissement devrait incomber aux services techniques, car c'est la solution qui semble la plus efficace à plus long terme. Les expériences acquises avec des projets antérieurs dans l'OCP montrent que les agences parastatales spécifiquement créées à cette fin sont coûteuses et se heurtent à des difficultés dans le transfert de leurs responsabilités aux services techniques, une fois les projets de développement achevés. En outre, il est rare que les services techniques parviennent à fournir le niveau de service et de soutien que les migrants finissent par attendre d'une agence parastatale.

- *L'appui des bailleurs* est requis pour le développement des zones libérées de l'onchocercose en plus d'un soutien assidu pour le contrôle de l'onchocercose proprement dit. D'importants apports financiers et techniques sont requis pour compléter et renforcer les efforts des pays concernés.
- *La gestion des ressources naturelles centrée sur les communautés* et un zonage convenu localement sont perçus comme étant les méthodes les plus efficaces pour protéger les ressources naturelles et résoudre les conflits s'y rapportant. Les gouvernements devraient appuyer la création de structures de gestion des terres communautaires (p. ex. des comités, des associations) qui fassent intervenir les hôtes, les migrants et les pasteurs dans le zonage du terroir.
- Il est impératif de *s'appuyer sur des régimes fonciers coutumiers* pour procéder aux réformes foncières. Les accords coutumiers donnent souvent un accès aux terres aux migrants mais ils ne leur confèrent aucune sécurité à long terme, de sorte qu'il est peu attrayant d'investir dans ces terres. En outre, des conflits peuvent survenir avec les « propriétaires » à mesure que les pressions foncières augmentent.

Ces lignes directrices attribuent clairement la responsabilité et l'appropriation du développement des zones OCP aux gouvernements nationaux. La coordination et la mise en œuvre des programmes de développement ZLO incombent aux agences gouvernementales avec des rôles importants confiés aux communautés et aux structures traditionnelles du point de vue de la gestion des ressources naturelles. Ce faisant, ces consignes mettent l'accent sur la viabilité à plus long terme plutôt que sur les questions d'efficacité à court terme. Certes l'assistance des bailleurs sera requise mais pas dans une capacité de mise en œuvre.

Le besoin de consultation et de coordination transfrontalières est reconnu mais uniquement pour traiter de certaines questions précises. Les lignes directrices ne sont pas claires sur le besoin d'une approche de développement transfrontière pleinement intégrée (y compris la planification et la mise en œuvre transfrontalières).

5.2 Environnement institutionnel actuel pour la gestion des ressources naturelles

En ce qui concerne la situation actuelle sur le terrain, on peut faire les observations suivantes:

- À l'heure actuelle, la gestion des ressources naturelles relève clairement du domaine des autorités traditionnelles et elle est dans l'ensemble basée sur les communautés. Les autorités traditionnelles réalisent toutefois que le système de gestion coutumier n'est plus en mesure de répondre à tous les défis.
- Il existe un besoin évident d'ancrer les structures communautaires de gestion des ressources naturelles dans des cadres de développement et de planification plus vastes. Ceci tient au fait que la base de ressources naturelles est partagée dans une certaine mesure entre plusieurs communautés. En outre, des changements en termes d'utilisation ou de gestion amorcés par une communauté sont susceptibles d'af-

fecter une zone beaucoup plus large. De tels effets et relations pourraient se propager même au-delà de la frontière. La construction d'un barrage est un exemple flagrant de la façon dont une intervention dans une communauté peut en affecter d'autres plus en aval. Le fait que cet effet ne soit pas nécessairement négatif est clairement illustré par le barrage de Feo qui a créé des possibilités de développement d'irrigation dans la communauté voisine (mais de l'autre côté de la frontière). Un autre exemple concerne l'évolution des droits d'accès aux pâturages pour les troupeaux transhumants. Les conséquences que ceci pourrait avoir sont bien illustrées par les développements récents dans la vallée de la Volta Rouge au Ghana⁸ (où les communautés ont refusé aux Peuls l'accès à leurs terres). Cette décision a en fait bloqué la transhumance, ce qui s'est traduit par des pressions accrues sur les parcours en amont, le long de la Volta Rouge au Burkina Faso. Elle pourrait aussi avoir affecté la distribution des animaux sauvages car elle est souvent avancée comme une cause possible de la diminution du nombre d'éléphants de passage observée le long de la Volta Rouge (Barnes *et al.*, 2006), laquelle, d'après la communauté, a fortement nui aux efforts de développement de l'écotourisme à Widnaba.

- Il n'existe pas de liens évidents entre la gestion coutumière des ressources naturelles communautaires et les plans et stratégies de gestion des ressources naturelles gouvernementales de niveau supérieur. En outre, au Ghana, il n'existe aucun plan ni aucune stratégie de gestion des ressources naturelles au niveau du district ou au niveau régional qui soit pertinent pour la région pilote. Au Burkina Faso, de toute évidence, cette lacune existe aussi, mais la situation institutionnelle y est quelque peu différente en raison des activités du PNGT (voir le Chapitre 3). Le PNGT est exécuté par le ministère de l'Agriculture et coordonné au niveau provincial ainsi qu'au niveau national (SG/PNGT-2, 2006). Pourtant, malgré ces liens verticaux, les plans au niveau communautaire semblent avoir été élaborés en vase clos et ne semblent pas être appuyés ou intégrés dans des plans de développement pour des zones plus vastes.
- Le PZLO est perçu comme un projet extérieur aussi bien par le gouvernement que par les institutions non gouvernementales et les autorités traditionnelles. Il n'a pas été suffisamment intégré dans les efforts de développement nationaux. Ce manque d'appropriation a donné lieu à une situation au sein de laquelle les institutions de l'administration locale et les communautés impliquées comptent sur le PZLO, désormais éteint, et la CEDEAO pour montrer l'exemple et lancer des programmes et des activités de suivi.

5.3 Considérations clés pour une approche coordonnée

Ce qui précède montre que l'environnement institutionnel actuel dans la zone pilote (et la ZLO) n'est pas entièrement compatible avec les lignes directrices de l'OCP, en particulier du point de vue des rôles des deux gouvernements dans le processus de développement. Il est clair que les deux administrations ont besoin de s'impliquer davantage pour veiller à ce que les efforts déployés pour développer la ZLO deviennent plus assidus et plus coordon-

⁸ Ceci fait partie de la ZLO mais ne relève pas de la zone pilote.

nés. Sur la base des expériences initiales acquises dans le cadre de l'exercice pilote, il ressort sur ce point deux préoccupations intrinsèquement liées:

- Le besoin de rationalisation par rapport à la capacité institutionnelle limitée
- La valeur ajoutée de la coopération transfrontière par rapport aux dépenses supplémentaires

Rationalisation et capacité institutionnelle

L'argument clé utilisé par les pays OCP pour travailler par le biais de structures gouvernementales nationales réside dans le fait que ce serait plus viable à long terme. C'est aussi le principe clé des engagements de partenariat décrits dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (mars 2005), qui a été ratifiée par les deux gouvernements⁹. Les expériences acquises dans le cadre du PZLO soulignent ce point. Il est devenu manifeste que la structure opérationnelle employée par le PZLO, qui faisait que l'agence internationale d'exécution reposait fortement sur les contributions des consultants pour mener à bien les activités de projet au lieu d'impliquer les organisations locales et fonctionnait sur un budget extérieur, n'a pas été propice à la création d'un sentiment d'appropriation et au développement des capacités.

D'un autre côté, les capacités des gouvernements à coordonner et mettre en œuvre ce genre d'activités doivent être considérées de façon réaliste au moment de l'élaboration d'une approche. La situation en ce qui concerne la gestion des ressources naturelles est particulièrement complexe. Dans les deux pays, les responsabilités concernant la planification et la coordination ont été déléguées aux plus bas échelons administratifs (assemblée de district, commune), tandis que les responsabilités de mise en œuvre incombaient à un certain nombre de services techniques effectivement sous la coupe des administrations centrales. Une mise en œuvre efficace exigerait donc une coordination horizontale entre les agences gouvernementales à chaque niveau administratif ainsi qu'une coordination verticale au sein des différentes agences gouvernementales afin de déployer des efforts de développement concertés sur le terrain.

Les capacités institutionnelles pour garantir ce niveau de coordination ne sont pas encore en place (voir le Chapitre 3) et des efforts directs pour les renforcer doivent donc être entrepris. Dans le cas du Ghana, l'analyse nationale environnementale a décelé une capacité institutionnelle globalement faible pour traiter des questions foncières à tous les niveaux, y compris la planification/planification participative, l'élaboration de politiques, le raisonnement stratégique global, la collecte de données et les questions techniques (Banque mondiale / AFdD/RNE, 2006).

À cet égard, il est intéressant de constater que le statut semi-autonome de l'OCP a été perçu comme ayant joué un rôle décisif dans l'efficacité et le succès des efforts déployés pour contrôler la cécité des rivières. Ce statut a permis à l'OCP de fonctionner en marge des bureaucraties de l'OMS et des gouvernements nationaux. Dans le même temps, cette structure opérationnelle a soulevé beaucoup de préoccupations concernant la capacité des gouvernements nationaux à endosser les responsabilités de l'OCP lorsque celui-ci est arrivé à ter-

⁹ Appropriation (1) : « Les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement. »

me (Norgbey, 1997). Par conséquent, le fait de travailler par le biais de structures gouvernementales est sans doute plus durable, mais il y a aussi des chances que cela soit moins efficace, tout au moins à court terme.

La valeur ajoutée et les coûts d'une coopération transfrontière

Le besoin d'une approche transfrontalière a été abordé au Chapitre 2. Une approche régionale face à l'éradication de la maladie a été cruciale compte tenu de la prévalence de la mouche noire, le vecteur de l'onchocercose. Une approche régionale cohérente face au développement économique de la ZLO est donc également nécessaire afin d'éviter le risque de réinfestation qui résulterait d'un établissement désordonné (Norgbey, 1997)¹⁰. De surcroît, une approche régionale serait requise afin de traiter des implications transfrontalières, souvent substantielles, des interventions de développement proposées, car bon nombre des ZLO se situent près de frontières internationales (Banque mondiale, 1995). Le PZLO a été conçu pour répondre à ces questions et pour recommander une approche adaptée à un développement transfrontalier (voir le Chapitre 1).

Dans le processus de planification pilote, on a adopté une approche transfrontière pleinement intégrée, aux termes de laquelle les communautés de chaque côté de la frontière ont œuvré ensemble à la conclusion d'un accord sur des objectifs, des stratégies et des propositions de développement, soutenus par des équipes composées d'experts issus des pouvoirs publics et des ONG des deux pays. Ce niveau de collaboration est allé beaucoup loin que les lignes directrices adoptées par les pays OCP, qui font référence à l'établissement de mécanismes de coordination et de consultation entre les gouvernements sur des thèmes transfrontaliers bien précis.

La structure de soutien binational intégré (l'équipe DTPN) a été créée délibérément afin de faciliter le développement d'une approche de planification concertée. Elle présentait un avantage supplémentaire en ce sens qu'elle permettait aux membres de l'équipe et aux agences impliquées de bien comprendre la situation de l'autre côté de la frontière. Elle permettait aussi d'identifier les problèmes pratiques associés aux interventions transfrontalières évoqués dans le chapitre précédent (complications logistiques, coûts élevés).

Échelle

Les expériences du projet pilote soulignent que les enjeux de la gestion des ressources naturelles sont fonction de l'échelle et devront être traités à l'échelon ou aux échelons approprié(s). Cela implique aussi que la planification liée aux ressources naturelles dans la ZLO n'aura pas systématiquement d'implications transfrontalières. Cela dépendra de l'implantation, de l'échelle et des enjeux en présence. Ainsi par exemple :

- a. On a découvert que les communautés voisines avaient des interactions sur la gestion des ressources naturelles dans un rayon d'environ 5 km. Ceci concerne principalement les ressources qui sont partagées dans une certaine mesure entre ces communautés, situées du même côté ou de part et d'autre de la frontière. Cela im-

¹⁰ L'onchocercose n'a pas été complètement éradiquée et des foyers existent toujours en certains points des pays OCP. Un établissement désordonné pourrait engendrer le type de conditions requises pour déclencher de graves niveaux de réinfestation.

plique que, dans la majeure partie de la ZLO, ce type d'interactions est susceptible de se produire entre des communautés du même pays. Le besoin de facilitation de la planification et de la gestion communes des ressources naturelles entre les communautés de part et d'autre de la frontière est donc assez limité.

- b. Les interventions ayant trait aux ressources naturelles peuvent aussi avoir un impact au-delà de cette échelle. Comme évoqué plus tôt, ceci s'applique, par exemple, aux effets indirects des interventions qui concernent l'eau, la transhumance et la faune. Ce genre d'interventions dans la ZLO a de fortes chances d'avoir des implications au-delà de la frontière (voir la section précédente). La planification et la gestion de ce genre d'intervention doivent donc être traitées à des niveaux administratifs plus élevés et au sein d'un contexte transfrontalier.

Les expériences en matière de gestion du bassin fluvial montrent que la gestion transfrontalière des ressources naturelles ne sera sans doute pas facile à institutionnaliser. Lautze *et al.* (2005) constatent que les accords internationaux concernant la gestion de l'eau (y compris le bassin de la Volta) ont été principalement impulsés de l'extérieur.

5.4 Étapes suivantes

On peut déduire de ce qui précède qu'une coopération et des accords transfrontaliers seront requis pour le développement de la ZLO et qu'il serait aussi souhaitable d'appliquer une approche comparable au DTPN, afin de faciliter une gestion et une utilisation des ressources naturelles basées sur un consensus pour servir de base au développement.

Il est aussi ressorti clairement de l'approche du projet, telle qu'appliquée par le PZLO, qu'elle a peu de chances de se traduire par un effort de développement pérenne. Les deux gouvernements auront besoin d'assumer un rôle plus prépondérant dans la coordination, la facilitation et la mise en œuvre de programmes de développement au sein de la ZLO. Il est donc proposé de s'appuyer sur l'approche amorcée avec le pilote DTPN suivant laquelle les activités ont été mises en œuvre par le biais des autorités locales et des ONG. Un appui extérieur serait tout de même requis mais sous une forme différente. Cela étant, outre les implications pratiques et financières, l'approche suivante est proposée.

Rôle du gouvernement dans la planification et la gestion transfrontières des ressources naturelles :

- a. La participation des pouvoirs publics passerait d'une mobilisation complète dans les processus de planification transfrontière intégrée à une coordination entre les deux pays. Il n'est pas nécessaire de poursuivre la planification transfrontière pleinement intégrée qui était appliquée à la zone pilote, 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. En termes pratiques, cela voudrait dire que la planification transfrontière serait soutenue par deux équipes de terrain, une dans chaque pays au lieu d'une seule équipe binationale de terrain employée dans le projet pilote DTPN. Cela permettrait de réduire sensiblement le besoin de « déplacements internationaux » et donc les coûts et les complications logistiques.
- b. La coordination transfrontière devrait être assurée aux niveaux administratifs appropriés, à savoir au niveau de la région/du gouvernement ou de la province, pour garantir un accord sur les grandes lignes des objectifs de développement de la ZLO, et au ni-

veau du district/de la commune, pour harmoniser les processus de planification et la mise en œuvre des projets de développement (voir le Tableau 8).

- c. Les autorités locales, de même que les ONG, devraient faciliter des processus de planification négociés entre les communautés. Leur principale tâche serait d'apporter 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 échelons administratifs appropriés. Il ne sera sans doute pas possible d'éviter totalement un soutien budgétaire opérationnel mais celui-ci devrait être aussi limité que possible et progressivement éliminé sur une période de temps réaliste.

Rôle des autorités traditionnelles

Les autorités traditionnelles auront besoin d'occuper une place plus importante dans la planification au niveau local. Ce sont elles qui sont les mieux placées pour mener à bien une collaboration (transfrontière) entre les communautés en matière de gestion des ressources naturelles.

Le soutien technique requis pourrait être assuré par des équipes DTPN de part et d'autre de la frontière ; ceci comprendrait un appui aux activités de planification proprement dites mais aussi aux actions de plaidoyer pour garantir un niveau de service satisfaisant de la part des pouvoirs publics et des ONG.

Rôle des ONG locales

Les ONG locales devront être incluses et devenir de plus en plus activement mobilisées dans le processus de planification et de développement de la ZLO. Aux côtés des collectivités locales, les ONG devraient faciliter une planification basée sur le consensus et une mise en œuvre par des (groupes de) communautés. Ceci comprendrait un appui technique ainsi que l'élaboration de propositions pour la mobilisation de ressources. En outre, les ONG locales pourraient jouer un rôle important en qualité « d'observatoire 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.

Tableau 9. Niveaux administratifs, institutions clés et tâches

Niveau	Ghana	Burkina Faso	Tâches principales
National	Pays	Pays	Garantir l'incorporation des objectifs de développement de la ZLO dans les stratégies sectorielles per-
Régional	Régions	Gouvernorats ; Provinces	Faciliter un accord transfrontière sur de grands objectifs de développement pour la ZLO (en relation avec les stratégies et les orientations nationales) Faciliter la coordination, la planification et la mise en œuvre entre district-commune, district-district, et commune-commune
Local	Districts ; ONG	C o m m u n e s (Départements) ; ONG	Coordonner la planification et la mise en œuvre à l'échelle inter-communautaire/transfrontière Faciliter des processus participatifs et négociés de planification et de gestion
Communauté	Autorités traditionnelles ; organisations communautaires	Autorités traditionnelles ; organisations communautaires	Mettre en œuvre une planification et une gestion de la base des ressources naturelles fondées sur le consensus

Structure d'appui extérieur

Il est clair qu'un appui extérieur restera requis pour construire les structures institutionnelles porteuses décrites plus haut, aussi bien en termes financiers qu'en termes techniques. Ceci pourrait être alimenté par le biais d'une seconde phase du PZLO mais pas nécessairement. Cet appui devrait se concentrer sur l'édifice d'un environnement porteur pour une planification et un développement coordonnés et fondés sur un consensus et, à cette fin, il devrait s'adresser à de multiples échelons administratifs et non viser une mise en œuvre au niveau communautaire comme cela a été le cas avec le PZLO. Ce soutien comprendra le renforcement des capacités des agences gouvernementales ainsi que des ONG locales pour qu'elles puissent fournir les services requis aux communautés et aux structures traditionnelles. Voir le Tableau 8 pour obtenir une vue d'ensemble des rôles et attributions.

L'appui aux organisations locales dans l'identification de sources de financement devrait être un élément clé de l'assistance technique. Une planification coordonnée pour une meilleure gestion des ressources naturelles au niveau communautaire est un impératif pivot pour le développement de la ZLO mais il ne faut se lancer dans cette voie que si l'on considère qu'il existe une possibilité réaliste de mise en œuvre concrète. L'inaptitude du PZLO à mettre en œuvre les propositions de développement a engendré un vif découragement au sein des communautés et des autorités traditionnelles.

L'approche proposée, avec son accent sur un transfert d'appropriation et sur le développement institutionnel nécessitera aussi un engagement à long terme. Les premières indications suggèrent que ceci pourrait être moins efficace qu'un appui direct basé sur un projet, notamment à court terme. Toutefois, compte tenu des difficultés rencontrées dans la ZLO pour soutenir la mise en œuvre à base de projets, cela pourrait être un investissement qui en vaut la chandelle.

Références

Banque mondiale, Agence Française de Développement, Ambassade royale des Pays-Bas (2006): *Ghana Country Environmental Analysis*. Banque mondiale

Barnes, R., Adjewodah, P., Ouedraogo, L., Héma, E., Ouiminga, H., Zida, P.C., (2006). *Transfrontier corridors for West African elephants: the Ponasi-Red Volta and Sahelian corridors*. IUCN / Northern Savanna Biodiversity Conservation Project, Tamale.

Barry, T. (2007). *La réglementation des marchés à bétails et des ressources naturelles au Burkina Faso*. SNV Burkina Faso, Ouagadougou, février 2007.

DFID (2003). *Comparative Study of Land Administration Systems: Case Study: Ghana. Programme of Advisory Support Services for Rural Livelihoods*. Technical Report, Department for International Development (DFID).

ECOWAS/CEDEO (2007). *Atlas on regional integration in West Africa: Rural areas and agricultural changes*. CEDEAO-CSAO/OCDE.

FAO (2006): *An approach to rural development: Participatory and Negotiated Territorial Development (PNTD)*. Rural Development Division, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome.

FAO/Government Cooperative Programme (2003): *Regional Pilot Project. Socio-economic development programme for Transborder Onchocerciasis-freed zone of Burkina Faso and Ghana*, GCP/RAF/376/BEL, Project document. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome.

Fiadzibey, M.E. (2006). *Customary land administration in Ghana: challenges and prospects*. XXIII FIG Congress Munich, Allemagne, 8-13 octobre 2006.

GRAF (Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier) (2007). *RAF et Conflits Fonciers. Enjeux et Perspectives, Land Tenure and Agricultural Reform : Issues and Perspectives*.

Hervouet, J-P (1978): *La mise en valeur des vallées des Volta Blanche et Rouge: un accident historique*, *Cahier ORSTROM Ser. Sci. Hum.* Vol XV : 1 (81-97).

IIIED-GRAF-GRET (2002). *Making land rights more secure*. International Workshop for Researchers and Policy Makers. Ouagadougou, du 19 au 21 mars 2002

Kasanga, K et Kotey, N. A. (2001). *Land Management in Ghana : Building on Tradition and Modernity*. Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), Londres.

Lautze, J., Giordano, M., Borhese, M. (2005): *Driving forces behind African Transboundary water law : internal, external, and implications*. International workshop on "African Water Laws: plural legislative frameworks for rural water management in Africa", 26-28 janvier 2005, Johannesburg, RSA.

Lavigne-Delville, Ph., Ouedraogo, H., Toulmin, C. (2002). *Land Tenure Dynamics And Government Intervention. Land tenure policy in West Africa: current issues, debate and innovation*. In: *Making Land Rights More Secure*. Ouagadougou, du 19 au 21 mars 2002.

McMillan, D.E., Nana, J-P., Savadogo, K. (1993): *Settlement and development in the river blindness control zone*. Technical Paper 200, Banque mondiale, Washington, D.C.

Norgbey, S.W., (1997). Control of Onchocerciasis (river blindness) in West Africa: ecology, risk and resettlement. *The Journal of Environmental Development*, vol 6 (1): 6-25.

Quansah, C. (2006): *Natural resources use and management report*. OFZ Project report.

Saloucou - Zoungrana, L (sans date). *Rapport sur l'accès des femmes à la terre et à la technologie au Burkina Faso*. Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique. http://www.uneca.org/acgs/Publications/fr_9811_saloucou2.ht (accès en novembre 2007).

SG/PNGT2, 2006. *État d'exécution du PNGT2 de 2005-2007*. Secrétariat Général PNGT2, Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique, et des Ressources halieutiques.

Windmeijer, P.N., Andriessse, W. (eds) (1993): *Inland valleys in West Africa: An agro-ecological characterisation of rice growing environments*. ILRI, Wageningen.

Ziou, née Gnogom, M. (2007). Entretien personnel. (10.10.2007)