

# Les plans locaux d'occupation et d'affectation des sols, les règlements et les conventions réduisent les conflits liés aux ressources

*Brook Johnson & Douglas Steinberg*



**etfrn**

Cet article a été soumis en anglais pour être inclus dans le prochain numéro d'ETFRN News 60 - Restoring African drylands, dont la parution est prévue en décembre 2020



**“Les conventions locales simples et largement diffusées ont réduit les conflits et ont promu la RNA dans les zones rurales à forte densité démographique”.**

## Introduction

Le Burkina Faso et le Niger sont confrontés à une croissance démographique rapide, aux changements climatiques, à l'insécurité armée et aux conflits liés aux ressources. Pour y remédier, l'Association nationale des entreprises coopératives CLUSA International (NCBA CLUSA) a mis en œuvre le projet REGIS-ER (Résilience et croissance économique au Sahel - Renforcement de la résilience). Ce projet a vu l'élaboration de 17 conventions locales au niveau communal (municipalité rurale) afin d'assurer l'utilisation durable des ressources naturelles, de renforcer une gouvernance décentralisée réactive et de consolider les droits et responsabilités des citoyens. Ces conventions ont connu un succès considérable dans l'amélioration de la gestion des ressources naturelles, l'augmentation de la régénération naturelle assistée (RNA) sur 5% des terres agricoles et dans la réduction des conflits violents de 74% dans les communes ciblées. Elles ont cependant moyennement réussi la gestion des forêts, des pâturages et des étangs éloignés des villages.

## Contexte du projet

REGIS-ER est un projet septennal (2013-20) financé par l'USAID. Il prône la résilience des communautés en situation d'insécurité alimentaire chronique dans 570

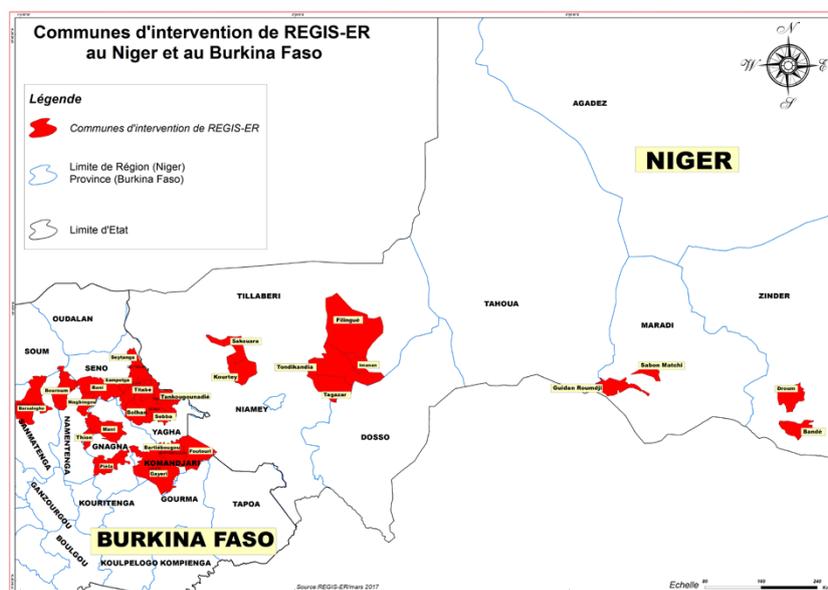
villages de 25 communes de 6 régions, couvrant 35.732 km<sup>2</sup> de zones agropastorales au Burkina Faso et au Niger. Voir Figure 1. Dans les zones cibles, la sécheresse et les inondations entraînent la malnutrition et la migration ainsi que les conflits liés aux ressources rares.

En renforçant les institutions communales, en affinant les procédures et en augmentant les financements, le projet adopte une approche systémique pour répondre aux besoins de résilience des communautés, améliorer la fertilité des sols, la production agricole et l'assainissement, et accumuler les actifs, surtout pour les femmes, en vue d'assurer la sécurité alimentaire des ménages. Et étant donné que la sécheresse est un risque permanent, le projet renforce les capacités d'alerte précoce en cas de famine et d'intervention locale rapide aux mauvaises récoltes et aux conflits.

## Conventions locales

Le but des conventions locales est d'assurer la conservation et l'utilisation durable des ressources naturelles sur les terres communales, afin de satisfaire aux demandes croissantes tout en maintenant la productivité et le bien-être écologique et social. Les conventions locales ont été instaurées pour la première fois dans les années 1990 au Sénégal et au Mali comme

**Figure 1 : Domaines d'intervention de REGIS-ER**



des expériences de décentralisation et des alternatives à la coûteuse production des produits forestiers. En 2005, la GIZ a identifié 150 conventions locales en Afrique de l'Ouest (Alinon et Kalinganire 2008) et il y en a beaucoup plus maintenant.

Les conventions locales se composent de deux parties: un plan d'occupation et d'affectation des sols et un ensemble de règlements. Le Plan communal d'occupation et d'affectation des sols (PCOAS) est un outil d'aide à la décision pour guider la planification et la gestion des ressources naturelles au niveau communal, et il est soutenu par les règles communales qui réglementent l'utilisation des ressources naturelles. Les PCOAS comprennent un inventaire et une carte des ressources naturelles, avec des zones d'occupation des sols définies et délimitées en fonction de leur éventuelle utilisation (voir Figure 2), ainsi qu'un outil d'aide à la décision concernant l'occupation et l'affectation des sols. Les règlements relatifs aux ressources naturelles définissent les lignes directrices pour l'accès, l'utilisation et la gestion des ressources naturelles et ils fournissent une plateforme de dialogue entre les parties prenantes ayant des intérêts conflictuels. Les règlements doivent être harmonisés avec les lois nationales.

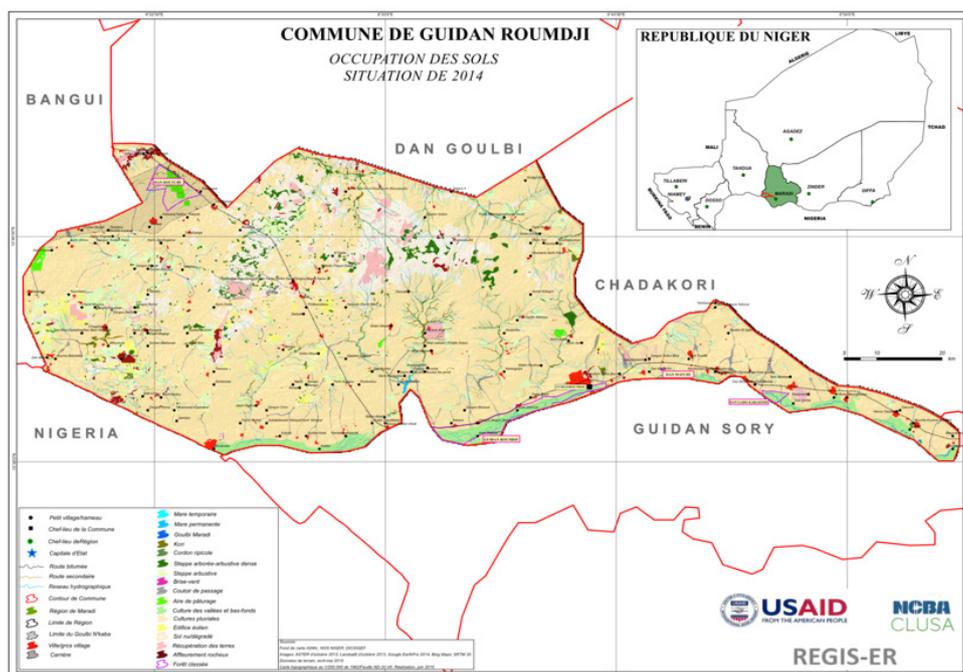
NCBA CLUSA a adopté une approche en 11 étapes pour la mise en place des conventions.

1. Sensibiliser les dirigeants communaux sur les avantages des conventions locales ;
2. Mettre en place un comité de pilotage technique et des comités de sous-zones ;

3. Former les comités de sous-zones à l'analyse environnementale ;
4. Ébaucher une carte de l'occupation des sols ;
5. Aider les comités de sous-zones à élaborer un plan communal d'occupation et d'affectation des sols ;
6. Proposer des règlements communaux (comité de pilotage, groupes de zone, conseil municipal, chef de canton, chefs de village et autres parties prenantes) ;
7. Faire en sorte que la population et les services techniques valident les règlements ;
8. Obtenir l'approbation du maire et du préfet/ sous-préfet concernant la convention locale ;
9. Diffuser la convention locale ;
10. Former les gens au suivi et à l'évaluation de la commune ; et
11. Intégrer la convention locale dans les plans d'aménagement communaux.

Le projet facilite la participation active, en impliquant les parties prenantes des communautés, des conseils administratifs locaux et des services techniques, y compris les femmes, les jeunes, les éleveurs et autres utilisateurs de ressources qui représentent une grande variété d'intérêts. Les conventions locales doivent être révisées, renouvelées et harmonisées avec les autres priorités de développement des communes tous les cinq ans.

**Figure 2: Zones d'occupation et d'affectation des sols à GuidanRoundji, Niger**





Réunion de la COFOB à Gamba, Zinder. Photo : NCBA CLUSA

Le coût moyen de l'aménagement des plans d'occupation et d'affectation des sols et des règlements a été estimé à 19.000 dollars US par commune. Des ONG locales sont également en formation pour mettre en œuvre et renouveler les conventions locales après la fin du projet. En l'absence d'animateurs externes, d'honoraires de consultants et autres frais généraux, le coût serait estimé à environ 10.000 dollars US par commune, et serait encore moins élevé si les cartes et les plans d'occupation et d'affectation des sols étaient simplifiés. Les maires ont affirmé qu'ils pourraient couvrir environ 3.500 dollars US sur leur budget, mais que le reste devrait être subventionné. Il y aurait une plus grande incitation à investir dans les conventions locales si elles pouvaient générer des recettes pour la collectivité locale, mais cela ne pourrait se réaliser que lorsque les ressources ont une valeur marchande suffisante qui pourrait être prélevée ou évaluée d'une autre manière pour générer des revenus.

### Mise en œuvre des conventions locales

Cette étude a examiné 5 des 17 conventions locales du projet, dans les communes de Manni et Bouroum dans l'est du Burkina Faso, et de Tondikandia, de Droum et de Guidan-Roumdji au Niger (Johnson et al. 2019). Les données ont été collectées en octobre 2019.

Conformément aux politiques de gouvernance décentralisée, le projet a collaboré avec les comités villageois de développement : le Comité local de

développement au Niger et le Conseil villageois de développement au Burkina Faso. Au sein de leurs communautés respectives, ces institutions villageoises mettent en place des sous-comités qui sont responsables des activités spécifiques, comme la mise en œuvre de la convention locale. Vu que les membres de ces comités locaux de développement ne sont pas rémunérés, ils ne peuvent mener que de simples activités de suivi de la gestion des ressources naturelles qui ne prennent pas de temps.

Le projet a également coopéré avec des partenaires pour étendre le réseau des commissions foncières qui enregistrent les titres fonciers au niveau des villages : la Commission Foncière de Base au Niger, et les Commissions Foncières Villageoises ou Commissions de Conciliation Foncière villageoises au Burkina Faso. En plus de surveiller le régime foncier, ces groupes sont habilités à gérer les conflits liés aux ressources naturelles. Contrairement au cas des commissions villageoises de développement, les commissions foncières peuvent générer des frais modestes qui peuvent inciter les agents. Puisque les comités sont nouvellement créés et ont un champ d'action qui chevauche parfois celui des autorités traditionnelles, ils ne sont pas encore totalement opérationnels.

Tondikandia, Droum et Manni ont proposé des comités villageois de développement comme principale structure de gestion. Guidan Roumdji et Bouroum ont désigné des commissions foncières pour gérer leurs



Troupeau de moutons broutant près d'un étang saisonnier. Photo : NCBA CLUSA

conventions locales, les comités villageois de développement jouant un rôle de soutien.

La gestion efficace des ressources communes (forêts, pâturages ou étangs) qui sont éloignées des villages nécessite des groupes de gestion spécialisés ayant une formation technique particulière. Le projet n'a pas investi dans la création de ces groupes, mais s'est plutôt appuyé sur des groupes similaires établis par d'autres programmes de développement. Bien que cela soit fondé sur les institutions existantes plutôt que sur leur multiplication, du moins théoriquement, la plupart étaient des groupes d'aménagement des pâturages ou de conservation des sols dont la mission était de soutenir les objectifs du projet qui les avait créés, plutôt que de gérer globalement les ressources naturelles d'une commune.

Tous les règlements des conventions locales incluent les taxes, redevances et amendes liées à l'utilisation ou à l'abus des ressources naturelles de la commune. Ils réaffirment pour la plupart les prélèvements coutumiers ou nationaux existants qui ne rapportent que peu ou rien au conseil communal ou aux groupes de gestion chargés de la mise en œuvre des conventions locales. Les amendes coutumières sont perçues par la partie lésée, et seuls 10% des prélèvements fédéraux sur les ressources naturelles sont reversés aux communes. Guidan Roudjji, Manni et Bouroum ont mis en place des mécanismes pour percevoir des recettes au niveau communal ; Tondikandia et Droum ne l'ont

pas fait, s'appuyant sur les maigres recettes fiscales du gouvernement central pour mettre en œuvre leurs conventions locales.

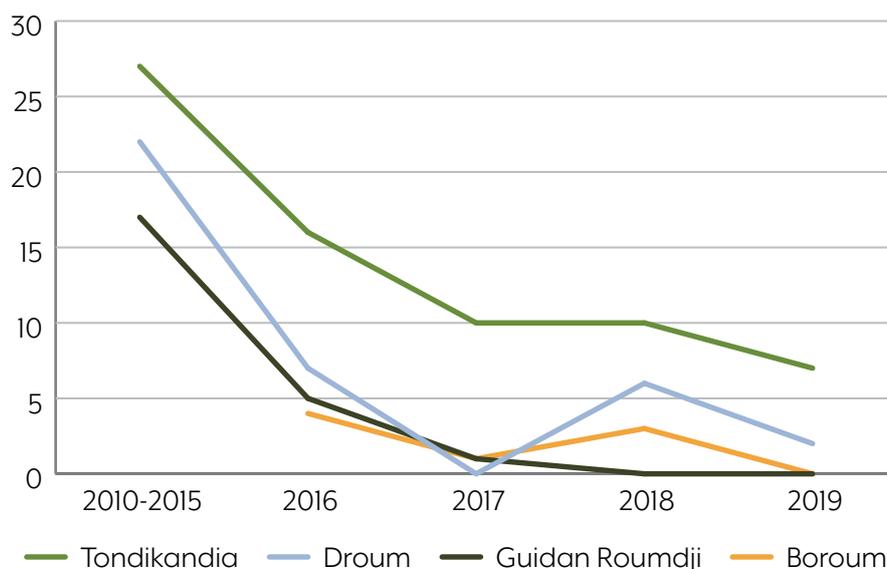
## Impacts

### Régénération naturelle gérée par les agriculteurs

Les sous-comités villageois ont adopté la régénération naturelle assistée (RNA) sur 13.742 ha, soit une augmentation de 4,6% des terres arables qui a été attribuée aux seules activités du projet. La commune de Manni, qui avait élaboré sa convention locale trois ans auparavant, a réalisé une augmentation impressionnante de 32% de la couverture de la RNA, avec 30 à 65 arbres/ha.

Les conflits liés aux ressources naturelles ont chuté de façon spectaculaire, de 74% dans quatre communes. Voir Figure 3. Les résultats de Droum, la seule commune où les données étaient détaillées par nature de conflit, indiquent qu'il y a eu peu de changement dans le type de conflits vécus. Cependant, les données ont été collectées en octobre 2019, donc toutes les données sur les conflits de cette année-là ne sont pas incluses. En outre, la convention locale à Manni a été validée en mai 2017 et vulgarisée en juillet, le grand nombre de conflits de cette année-là ayant eu lieu plusieurs mois plus tard. Les collectivités locales affirment que les responsables de la mise en œuvre n'avaient pas encore les moyens de résoudre ces conflits en juillet.

Figure 3. Diminution des conflits au fil du temps



## Les facteurs de succès

### Élaboration et diffusion participatives

L'acceptation collective et l'application ultérieure des conventions locales au niveau du village sont cruciales. L'acceptation et l'application doivent être assurées par un processus hautement participatif, sinon la convention ne représentera que l'élite et exclura les groupes privés de leurs droits (Granier 2010). Étant donné la vaste taille de certaines de ces communes, les étapes 3, 5 et 6 du processus ont été réalisées dans les villes centrales au niveau des sous-zones afin de réduire les coûts. Bien que cela ait limité la capacité du projet à impliquer tous les citoyens, le processus a nécessité la participation d'au moins deux habitants de chaque village, représentant tous les niveaux de la société dans une sous-zone. Dans la commune de Tondikandia, par exemple, 0,5 % de la population adulte a participé à l'élaboration, ce qui est comparativement inclusif pour un processus de gouvernance participative à si grande échelle.

Le projet a également favorisé une forte acceptation des nouvelles conventions ; les communautés les ont traduites dans les langues locales et les ont diffusées par le biais d'une série d'émissions de radio locales d'une durée d'un mois présentées par les dirigeants locaux. Dans les zones rurales densément peuplées du Sahel, cette approche peut conduire à l'acceptation et à l'auto-application des règles dans les villages, ce qui réduit la nécessité de structures institutionnelles complexes pour surveiller, juger et appliquer les règles. Avec un leadership traditionnel solide et légitime dans les deux pays, une diffusion vigoureuse des règles est

égale à, ou peut-être même plus importante qu'une participation massive à l'élaboration des règles.

### Structures reconnues

La durabilité des conventions locales est ancrée dans leur légitimité auprès des services techniques et dans leur approbation par ceux-ci (Johnson et al. 2019). Même si les comités villageois de développement ont une portée limitée, tant sur le plan technique que géographique, ils sont néanmoins reconnus par le conseil communal et les services techniques, ce qui renforce leur autorité et leur efficacité. Les conventions locales sont également destinées à être intégrées dans les plans communaux de développement afin de renforcer leur légitimité. Cependant, comme la planification décentralisée n'a lieu que tous les cinq ans, les communes doivent attendre le prochain cycle de planification pour inclure les conventions locales dans leurs plans ; pour l'instant, une seule (Tondikandia) a été intégrée.

### Une approche systémique

La plupart des projets qui facilitent les conventions locales établissent des groupes locaux de gestion des ressources naturelles, et renforcent le comité de gestion des ressources naturelles du conseil municipal, encourageant ainsi les échanges entre les deux. Le renforcement de la résilience, d'autre part, nécessite une approche systématique, incluant les acteurs du secteur public, de la société civile et du secteur privé. Les conventions locales sont plus durables lorsque leur contexte de gouvernance locale est dynamique et réactif.

Dans le cadre de son travail plus large de gouvernance, le projet a développé des organisations de la société civile appelées groupes de travail citoyens pour faciliter la communication entre les acteurs des villages et les conseils municipaux. Les groupements de producteurs agricoles génèrent des revenus et augmentent la capacité de la communauté à payer des taxes ou des redevances. Les prestataires de services communautaires vendent des plants aux agriculteurs. Les associations villageoises d'épargne et de crédit mettent à disposition des crédits aux producteurs et aux prestataires de services. Les commissions foncières fournissent des titres de propriété pour soutenir la restauration des terres dégradées. Tous ces efforts renforcent la viabilité des conventions locales.

### Défis à relever

L'adaptation de l'intervention aux capacités est un facteur essentiel pour la durabilité. Le principal défi pour la durabilité des conventions locales est leur manque de capacité à générer des revenus. Deux facteurs déterminent leur viabilité financière : la valeur des ressources locales et la possibilité de percevoir des redevances et des amendes au niveau de la commune. Mais les ressources naturelles sahéniennes sont rares et souvent de valeur relativement faible, de sorte que l'établissement de taxes communales peut être sujet à controverse sur le plan politique. Les seuls revenus générés par une convention locale dans cette étude étaient les frais associés à l'exploitation artisanale de l'or à Bouroum, et peu de communes sahéniennes peuvent exploiter des ressources d'une telle valeur.

Les ressources financières limitées constituent clairement une contrainte pour les groupes de gestion, qui ont besoin d'outils, de formation technique et d'incitations financières pour remplir efficacement leurs fonctions. Heureusement, l'application des infractions des éleveurs ou agriculteurs et de la régénération naturelle assistée (RNA) dans les zones villageoises peut être effectuée collectivement avec une légère surveillance des comités de villageois de développement, ne nécessitant ni incitations ni outils.

### Approche

Les zones qui possèdent des ressources forestières, minérales ou animales précieuses et qui sont difficiles à surveiller nécessitent des plans d'aménagement du territoire et des équipes spécialisées pour une gestion durable. Cependant, le projet a démontré que des règlements largement acceptés ont favorisé la RNA et empêché les conflits dans les zones rurales densément

peuplées, même avec une application limitée. Il n'y a guère de raison d'élaborer des plans d'aménagement du territoire coûteux qui nécessitent un contrôle par des comités motivés si les possibilités de générer des revenus sont limitées. Ainsi, une approche de contingence simple est recommandée pour les conventions locales dans les zones agricoles sahéniennes peuplées.

Tout d'abord, des règlements simples devraient être établis, en mettant l'accent sur les terres agricoles et les pâturages contrôlés par des commissions foncières ou des sous-comités de villageois de développement afin de réduire les conflits et de promouvoir la RNA. Ensuite, si les communes peuvent démontrer que les ressources forestières, minérales ou animales peuvent générer les revenus nécessaires pour assurer une gestion efficace de leurs biens communs, un plan d'aménagement du territoire devrait être élaboré. Les règlements devraient traiter des barèmes fiscaux communaux appropriés et du partage des recettes, et un décret d'accompagnement devrait établir des équipes de gestion techniquement compétentes, définir leurs rôles et responsabilités, et clarifier leurs lignes d'autorité. Si le projet avait adopté cette approche conditionnelle, alors Tondikandia, Droum, Guidan-Roumdji et Manni auraient encore diminué la fréquence des conflits et augmenté la RNA, mais à un coût nettement inférieur.

### Conclusion

On a beaucoup écrit sur le reverdissement spectaculaire du sud du Niger réalisé par la RNA. Bien qu'il s'agisse d'un concept simple, la pratique de la RNA exige un changement de la mentalité collective qui peut être difficile à réaliser. Reij et Winterbottom (2015) décrivent six étapes : (i) identifier les succès existants de la RNA ; (ii) créer des mouvements de base pour promouvoir la RNA ; (iii) aborder les questions politiques et juridiques pertinentes ; (iv) mettre en œuvre une stratégie de communication ; (v) renforcer les chaînes de valeur agroforestières ; et (vi) développer les activités de recherche. Les conventions locales font effectivement la promotion des étapes 2, 3 et 4, et avec un plan d'aménagement du territoire actif, l'étape 5, en démontrant leur efficacité à favoriser la RNA.

L'Institut pour l'économie et la paix (2019) rapporte que le Burkina Faso et le Niger sont classés 104e et 116e sur 163 dans le l'Indice Mondial de la Paix 2019, le coût économique de la violence représentant 9 % du PIB du Niger. Toutefois, Higazi et Abubakar Ali (2018)

ont affirmé que «les conventions locales [au Burkina Faso], qui stipulent les droits et les responsabilités des agriculteurs et des éleveurs et établissent des procédures d'application mutuellement convenues, qui sont approuvées par les autorités locales de l'État... [contribuent]... à promouvoir la prévention, la médiation et la résolution des conflits».

L'approche de convention locale du projet, qui consiste à élaborer des règlements d'utilisation des terres de manière inclusive, largement diffusés et appliqués par un réseau de groupes de villages, est le modèle le plus durable pour réduire les conflits et augmenter la couverture forestière dans les régions agricoles densément peuplées du Sahel.

## References

Alinon, K. and A. Kalinganire. 2008. *Effectiveness of bylaws in the management of natural resources: The West African Experience*. CAPRI Working Paper 93. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

Granier, L. 2010. *Are local conventions effective tools for the joint management of natural resources? Des fiches pédagogiques pour comprendre, se poser de bonnes questions et agir sur le foncier en Afrique de l'Ouest*. Briefing Notes, December 2010.

Higazi, A. and S. Abubakar Ali. 2018. *Pastoralism and Security in West Africa and the Sahel: Towards Peaceful Coexistence*. UNOWAS Issue Paper.

Institute for Economics and Peace, 2019. *Global Peace Index 2019: Measuring Peace in a Complex World*. Sydney.

Johnson, B., B.M. Traoré and I. Amani. 2019. Local Conventions in Niger and Burkina Faso: A Case Study. In: Resilience and Economic Growth in the Sahel: Enhanced Resilience Activity. National Cooperative Business Association CLUSA International.

Reij, C. and R. Winterbottom. 2015. *Scaling up greening: Six steps to success*. World Resources Institute, Washington D.C.

---

Cet article a été soumis en anglais pour être inclus dans le prochain numéro de ETFRN News 60 - Restoring African drylands, dont la parution est prévue en décembre 2020. Il contient 25 articles, plus des interviews et des encadrés décrivant des initiatives menées par des agriculteurs, des ONG, le secteur privé, des gouvernements et des organisations internationales. Ils mettent en évidence le rôle des diverses politiques et des intérêts des parties prenantes, et identifient les possibilités d'encourager la participation des petits exploitants et des communautés à l'extension des succès et au respect des engagements nationaux, régionaux et mondiaux.

Le bulletin ETFRN News 60 est publié seulement en anglais. Cette version française du présent article est diffusée en complément de ETFRN News 60, et ne fait pas partie intégrale du bulletin. Traduction par Transterp/NCBA CLUSA.

Cet article peut faire l'objet d'une révision avant la publication de l'édition complète et, à ce titre, peut différer de la version présentée ici.

Les opinions exprimées dans le présent document relèvent de la seule responsabilité des auteurs et ne peuvent en aucun cas être considérées comme reflétant les vues de l'ETFRN (Réseau européen de recherche sur les forêts tropicales) ou de Tropenbos International.

Publié par : Tropenbos International, Wageningen, Pays-Bas  
Copyright: 2020 ETFRN et Tropenbos International, Wageningen, Pays-Bas  
Les textes peuvent être reproduits à des fins non commerciales, en citant la source.  
Date de publication: Octobre 2020  
Auteurs: **Brook Johnson**, consultant indépendant en gestion des ressources naturelles, Sanford, Caroline du Nord, États-Unis.  
**Douglas Steinberg**, directeur des programmes « Résilientes », National Cooperative Business Association CLUSA International, Washington DC, États-Unis  
Éditeurs: Nick Pasiiecznik et Chris Reij  
Photo de couverture: Parc agroforestier dans la commune de Droum, Niger. Photo: NCBA CLUSA



**ETFRN**  
**c/o Tropenbos International**

P.O. Box 232,  
6700 AE Wageningen,  
the Netherlands  
etfrn@etfrn.org  
www.etfrn.org