

8 septembre 2017



LA PLANIFICATION TERRITORIALE : UN LEVIER POUR COMBATTRE LA DÉSSERTIFICATION

Rapport du side-event organisé par le CARI et Danaya



Intervenants

M. Bernard Terris – *Danaya, GTD*

Mme Mélanie Requier – *IAMM, CSFD*

Mme Bora Masumbuko – *UICN*

Mme Fama Toure – *ARD Louga, Sénégal*

Modération : M. Patrice Burger – *CARI, GTD*



Durant la 13^{ème} Conférence des Parties de la Convention des Nations Unies pour la Lutte contre la Désertification, le CARI et l'ONG Danaya (membres du GTD) ont proposé un side-event le 8 septembre, pour permettre à différents acteurs (scientifiques, organisations de la société civile, partenaires techniques et financiers) de discuter de la pertinence de la planification territoriale pour gérer durablement les terres et lutter contre la désertification.

Problématique de départ

Les différentes stratégies et politiques internationales de gestion durable des terres n'ont, à ce jour pas réussi à inverser le processus de désertification. En effet, sur le terrain des projets sont montés et mis en œuvre de manière dispersée, sans coordination ou synergie, et ils correspondent aux divers objectifs des politiques nationales et des bailleurs. D'autre part, pour accéder à des financements internationaux, les pays en voie de développement doivent établir des nouveaux plans d'actions pour chaque accord ou convention internationale. Enfin, beaucoup de projets ne sont pas proprement suivis et échouent à améliorer durablement les conditions de vie des plus pauvres.

Le niveau local est reconnu comme étant le plus pertinent pour conduire des actions de développement, en particulier en ce qui concerne l'environnement (Agenda 21, Déclaration d'Aïchi 2010). Aussi plusieurs questions se posent :

- . Comment décliner, au niveau local, les politiques nationales et internationales ?
- . Comment assurer la cohérence entre les projets menés sur les territoires à différentes échelles spatiales et temporelles ?
- . Comment accompagner et renforcer les autorités locales ?

Défis de la planification territoriale pour un développement durable

Mme Mélanie Requier-Desjardins, CIHEAM-IAMM, CSFD/GTD

La planification locale est-elle un indicateur de durabilité environnementale ? Cette question introductive du side-event a trouvé des éléments de réponse dans une étude conduite au Maroc, au Liban et en Algérie. L'étude de plans d'actions communaux dans les trois pays permet de mettre en lumière que, même si les questions environnementales sont prises en compte dans la planification des territoires et la mise en œuvre de projet, la priorité reste donnée aux problématiques sociales et économiques. Par ailleurs, les actions environnementales mises en œuvre concernent plusieurs domaines (pollution, gestion des déchets, gestion des eaux, protection de terres,...). Néanmoins, des actions transversales peuvent être menées et permettent d'avoir un impact positif sur l'environnement.

L'étude a permis de faire ressortir comme recommandations la nécessité de planifier le développement durable des territoires en s'appuyant sur des diagnostics incluant les dimensions sociales, économiques et environnementales ; et en définissant les priorités à partir des besoins de tous les acteurs du territoire. La finalité étant de proposer une vision à long terme du développement reposant sur des interventions transversales et systémiques ayant des impacts sur les trois dimensions du développement durable.

Bien que la plupart des communes au Sahel soit dotées de document de planification du développement de leurs territoires, sur le terrain la mise en œuvre de projets à l'échelle des territoires peine à avoir des impacts remarquables en termes de gestion durable des terres.



Sur le terrain, les constats de la société civile

M. Bernard Terris, ONG Danaya/GTD

La mise en œuvre de projets ne contribue pas toujours à un développement durable des territoires. En effet, il y a un manque de synergie et de coordination entre les acteurs, les projets sont dispersés et ne sont pas en lien avec une vision globale à l'échelle des territoires. L'absence de cohérence entre ces projets diminue leur efficacité, de même que leurs durées courtes (3 à 5 ans) qui entraîne également une faible appropriation par les populations bénéficiaires. La dépendance des ONG aux appels à projets a également des effets négatifs dans le montage des projets, qui sont distordus pour correspondre aux priorités des ailleurs. Le manque d'ouverture de ces priorités limite les initiatives et les innovations portées par les acteurs locaux. Le manque de communication entre les scientifiques et les acteurs opérationnels, tels que les OSC et les autorités locales, entraîne que ces derniers n'utilisent pas les résultats des recherches scientifiques, voire reconstruisent les données de leurs côtés. Enfin, la rareté des actions de suivi-évaluation et de capitalisation bloque la visibilité sur les expériences passées, et empêche d'avoir des retours de la part des populations bénéficiaires.

Comment alors, améliorer la planification de la gestion et l'utilisation des terres, pour une meilleure efficacité des interventions de gestion durable des terres et de lutte contre la désertification ? Et quel doit être le rôle des autorités locales ?

Accompagner les collectivités locales dans la gestion durable des terres : Expérience des ARD

Mme Fama Touré, Agence Régionale de Développement de Louga, Sénégal

Au Sénégal, les Agences Régionales de Développement sont les bras techniques des collectivités locales et se positionnent comme cadres fédérateurs des interventions du développement territorial. Dans le cadre de la décentralisation, elles fournissent donc un appui précieux aux collectivités locales (communes et départements) pour planifier le développement, en y intégrant les questions d'environnement et de gestion des terres, et pour mettre en œuvre les plans d'actions, en recherchant particulièrement une harmonisation entre les actions entreprises au niveau régional et au niveau des communes et départements.

Le gouvernement du Sénégal manifeste une volonté forte d'impulser le développement durable du pays en s'appuyant sur des territoires viables et compétitifs. Il apparaît alors nécessaire de réactualiser les documents de planification des collectivités locales, de maîtriser l'information et d'améliorer la gouvernance locale. Par ailleurs, le Sénégal est exposé à des risques climatiques qui sont susceptibles d'affecter les ressources naturelles dont les terres. Ces risques ne sont pas ou faiblement pris en compte dans les planifications territoriales et les projets et programmes de gestion durable des terres et d'adaptation aux changements climatiques sont donc menés pour le moment « hors planification ». Il est donc indispensable d'intégrer ces dimensions dans les planifications territoriales.

Des outils innovants ont été développés pour aider à la planification des territoires : pour l'élaboration de diagnostic et pour l'aide à la décision, la plateforme nationale de planification utilise des applications spécifiques sur Smartphones pour collecter des données à partir d'observations et d'enquêtes sur le terrain. Celles-ci sont organisées et supervisées dans chaque région par le Comité Technique Régional de planification (CTR) dirigé par l'ARD. Les données sont centralisées au niveau national puis mise à disposition au CTR pour analyse et intégration dans les documents de planification. L'utilisation de Smartphones permet de réduire les erreurs d'enregistrement, d'intégrer des données multimédia (images, audio, vidéo) et de géo-localiser ces données pour un traitement cartographique. Cela aboutit à des images plus précises des territoires.



Plus d'informations sur les actions du GTD :
www.gtdesertification.org

Une fois que les plans d'actions territoriaux seront mis à jour, il faudra les réaliser, pour cela les capacités des autorités locales, responsables des actions de développement, sont à renforcer. A cette fin, l'ARD développe des outils et un accompagnement des services techniques et élus, le budget participatif par exemple. L'ARD de Louga a également mis en œuvre la première form'action au montage de projet de GDT auprès de la commune de Sakal. La form'action est apparue comme une méthode adaptée pour accompagner des autorités locales dans la mise en œuvre de projets de gestion durable des terres, inscrits dans leur planification, et intégrant les besoins de populations.

Des outils et méthodes permettent d'intégrer les objectifs de développement durable, les préoccupations en matière d'environnement et de gestion durable des terres dans les stratégies et plan d'actions nationaux, en découlant des orientations internationales. L'enjeu, pour une mise en œuvre effective de projets dans les territoires, est donc d'intégrer ces objectifs et préoccupations dans les plans d'actions locaux, et de les réaliser. Après le témoignage de l'ARD, l'IUCN présente ses expériences en termes d'inclusion des communautés locales dans les projets environnementaux.

Implication des parties prenantes dans la gestion des ressources naturelles

Mme Bora Masumbuko, Union Internationale pour la Conservation de la Nature

Les interventions du panel ont été conclues avec l'expérience de l'IUCN qui promeut des approches territoriales pour la gestion durable des ressources naturelles, dont les terres, impliquant toutes les parties prenantes. Les risques climatiques, tels que sécheresses ou inondations, menacent fortement la disponibilité des ressources naturelles, et peuvent donc entraîner une insécurité alimentaire et une augmentation de la pauvreté. Face à ces risques, il est nécessaire de planifier et d'organiser une gestion durable des ressources naturelles en tenant compte des besoins de l'intégralité des acteurs du territoire.

Au Niger, l'IUCN a accompagné les collectivités dans la mise en place de conventions locales. Elles permettent aux autorités locales et aux différents groupes représentant les populations de dialoguer pour établir des droits et règles d'utilisation des ressources naturelles. Dans le cadre de la décentralisation, ces conventions locales accompagnent le transfert progressif de compétences. Ces conventions locales ont été développées pour préserver la zone girafe ou pour organiser la gestion, par une association inter-villageoise, d'une forêt classée au Niger.

Ces approches innovantes font néanmoins face à des défis, car elles requièrent que les collectivités locales aient des structures de gestions formées et dotées d'outils de planification, pour gérer effectivement les ressources naturelles. Les conventions locales peuvent également faire face à des aspects culturels : il est en effet primordial de respecter les croyances locales et pratiques traditionnelle, et de les intégrer dans les processus de planification territoriale.

En termes de recommandations, ce témoignage appelle à chercher les meilleures méthodes pour améliorer le dialogue et la collaboration entre les acteurs du territoire. La mise en place de structures de gouvernance locale des ressources naturelles permet de s'assurer de la participation de tous les acteurs à la prise de décision.



Échanges avec les participants

Question à Mme Mélanie Requier-Desjardins, CIHEAM-IAMM, CSFD/GTD

Pourquoi avez-vous centré votre étude sur la dimension de l'environnement alors que l'objectif de la planification territoriale est également une question sociale?

Ce choix est lié au contexte du travail, au fait qu'il s'intègre à l'Observatoire des Zones Humides Méditerranéennes. Du point de vue théorique la question est intéressante : on connaît des indicateurs qui expriment la relation entre l'économique et l'environnemental, comme l'empreinte écologique, et pour l'échelle territoriale, l'analyse de cycle de vie par exemple. On en connaît aussi qui expriment des liens entre le social et l'économique, comme l'Indicateur de Développement Humain qui est le plus connu. En revanche, il n'existe pas à ce jour d'indicateur synthétique comparable aux deux précédents, exprimant la relation entre les dimensions sociales et environnementales de la durabilité. Or, on constate en pratique que la planification effective (mise en œuvre) résulte d'un arbitrage : soit économie et environnement, soit économie et social ; de sorte que l'environnement et le social sont souvent en concurrence.

La question sociale renvoie au moins à deux dimensions : l'objectif social à définir que l'on souhaite atteindre (pour l'intérêt général), à examiner de façon concomitante avec l'objectif environnemental afin d'aller vers des synergies et d'éviter autant que possible les antagonismes. Par ailleurs, dans le processus de construction des choix et priorités de développement ; la dimension sociale, celle de la participation à la décision est fondamentale pour la légitimité de la planification, comme la durabilité et l'effectivité de sa mise en œuvre (dans les trois dimensions du développement durable).

Questions à M. Bernard Terris, Danaya/GTD

Est-ce que les 220 ONG du Burkina Faso¹ travaillent sur des problématiques environnementales ?

La réponse à cette question n'est pas disponible, cependant, beaucoup de problématiques sont liées entre elles. Par exemple, si on lutte contre la désertification, on aide également à la résolution de problématiques de sécurité alimentaire, de pauvreté. Donc, si des ONG travaillent sur des thématiques du développement différentes, en résolvant un problème, elles contribuent à en résoudre d'autres. Le principe est le même avec l'éducation, si les élèves sont éduqués à l'école sur la désertification, il sera plus facile de la combattre par la suite à long terme. Donc toutes les thématiques sont liées et quelles que soient celles sur lesquelles travaillent les ONG, il est important d'arrêter de disperser les projets, et de les coordonner entre eux.

Qu'est-ce que les gouvernements peuvent faire pour résoudre les problèmes relevés par la société civile ?

Les gouvernements devraient implanter des agences techniques efficaces dans les territoires (à l'échelle régionale, ou en dessous) pour aider à la coordination des projets, analyser les planifications sur le long terme avec les besoins exprimés par les populations, centraliser les données scientifiques locales, ...

Est-ce que la recherche scientifique n'est pas utilisée par les parties prenantes locales car elles n'en ont pas connaissance ?

Cela peut en effet être une des raisons, et peut-être la principale. Cela peut également être dû à la dispersion de ces données. La solution serait alors que toutes les données soient centralisées et accessibles à tous. La mise en place d'agences techniques permettrait de rendre ces données disponibles au niveau local, et des experts devraient y être mobilisés pour aider les parties prenantes sur l'utilisation et le traitement des données.

¹ 220 ONG au Burkina Faso citées dans le diaporama de présentation pour illustrer la dispersion des projets.



Quelles sont les étapes de la décentralisation au Sénégal ?

1960 : Élargissement du statut de commune de plein exercice à l'ensemble des communes ;
1972 : Création de la deuxième catégorie de collectivité locale que sont les communautés rurales et soumission des communes chefs-lieux de région à un statut spécial ;
1990 : Suppression des communes à statut spécial qui deviennent des communes de plein exercice, et transfert des pouvoirs d'ordonnateur du budget des sous-préfets aux présidents de conseil rural ;
1996 : Érection de la région en collectivité locale et transfert des compétences dans neuf domaines de l'État central aux collectivités locales que sont les régions, les communes et les communautés rurales. La suppression de la tutelle, l'institution du contrôle a posteriori et création de 43 communes d'arrondissement dans la région de Dakar ;
2013 : acte 3 de la décentralisation – suppression de la région comme collectivité locale, création du département en tant que collectivité locale, communalisation intégrale.

Pour les communes, y a-t-il un contrôle a posteriori ?

Une nouveauté importante introduite par la loi 96-06 du 22 mars 1996 concerne la suppression de la tutelle et l'avènement du contrôle a posteriori. En effet, la suppression des tutelles administratives, financières et techniques est accompagnée d'un nouveau dispositif de contrôle qui s'exerce dans le domaine de la légalité financière. Cette mission est assignée aux représentants de l'État auprès des collectivités locales (gouverneur pour la région, préfet pour les communes et sous-préfet pour les communautés rurales) et au Conseil d'État pour le contrôle juridictionnel.

Quelles sont les compétences transférées aux collectivités du Sénégal ?

Elles portent sur neuf domaines : Aménagement du territoire / Culture / Domaines / Éducation / Environnement et gestion des ressources naturelles / Jeunesse, sport et loisirs / Santé, population et action sociale / Planification / Urbanisme et habitat. Dans l'exercice de ces compétences, les collectivités peuvent donc s'appuyer sur les ARD, mais l'insuffisance des ressources financières allouées reste un problème pour la prise en charge des compétences transférées.

Quels sont les outils permettant d'intégrer les dimensions de Gestion Durable des terres (GDT) et de Changement Climatique (CC) dans la planification territoriale ?

Dans leurs formats actuels, l'élaboration des plans locaux de développement ne permettent pas d'intégrer suffisamment la dimension GDT et CC. Ils ne tiennent pas suffisamment compte, dans leurs démarches et analyses, des questions de vulnérabilités au changement climatique de façon pragmatique et n'apportent ainsi pas de réponses transformationnelles et durables à ces questions. C'est pourquoi, dans la perspective d'amélioration du guide de planification, ces outils sont proposés pour être intégrés dans les formulaires d'enquêtes:

Profil historique climatique : C'est un outil très simple qui garantit la dimension participative. A partir du vécu des populations, il permet de ressortir les principaux risques climatiques passés et actuels auxquels la communauté fait face.

Carte des ressources : Met en relief les ressources disponibles et leur répartition spatiale.

Cartographie des risques : Permet de localiser les zones sensibles aux impacts des risques climatiques dans une zone donnée (hot spot).

Indicateur des moyens d'existence (matrice de sensibilité) : Identifie pour une zone donnée les moyens d'existence les plus vulnérables et les risques climatiques les plus importants.

Matrice des impacts des risques : Identifie les impacts des risques climatiques sur les ressources et moyens d'existence afin de mieux choisir les options d'adaptation et d'atténuation

Échelle de résilience : Permet de comprendre les facteurs qui renforcent la résilience de différents systèmes d'existence telle qu'elle est perçue par la communauté. Permet aussi de découvrir des aspects spécifiques qui font que certains ménages au sein des systèmes d'existence sont plus résilients que d'autres à la variabilité du climat et au changement climatique.

Les États ont transféré les compétences mais ils n'ont pas transféré les ressources. Parfois, il manque l'expertise technique au niveau local, comment faire ?

La décentralisation devrait en effet devenir une réalité, être effective et opérationnelle dans les pays du Sahel. Comme le montre la présentation, les conventions locales peuvent être une option alternative de gouvernance locale, pendant que les processus de décentralisation sont conduits. En ce qui concerne le manque d'expérience technique, le transfert de compétences devrait être accompagné de renforcement des capacités, en incluant la planification et le suivi-évaluation. Au Ghana, les CREMA (Community Resource Management Areas) sont des aires dont la gestion des ressources naturelles est communautaire. C'est une approche innovante dans laquelle les membres de la communauté s'organisent eux-mêmes pour gérer et protéger les ressources naturelles, et les moyens d'existence qui en découlent. Ils mettent en place leurs propres structures de gouvernance (comités de direction, de mise en œuvre, de conseil, ...) et les membres de la communauté contribuent au financement des CREMA en payant des cotisations.

La décentralisation peut amener des conflits lorsque la gestion des ressources d'un village dépend de deux communes différentes (ou plus)

Dans ce cas, une solution peut être l'intercommunalité : les communes mettent leurs efforts en commun pour gérer et préserver les ressources partagées. Elles développent alors des plans de développement intercommunaux. Elles peuvent aussi s'organiser en associations de communes pour renforcer leurs partenariats.

Conclusion et perspectives

Cette table-ronde sur la planification territoriale a été reçue avec beaucoup d'intérêt par un public nombreux. Les échanges riches qui ont suivi les interventions du panel ont dénoté l'intérêt d'un tel sujet dans les pays du Sahel où les processus de décentralisation aboutissent, et où les collectivités sont un acteur émergent dans le développement. Le ReSaD va donc envisager de creuser cette question en renouvelant les rencontres d'échanges entre acteurs, pour faire remonter des expériences et pratiques dans le cadre de la planification territoriale, afin d'en tirer des recommandations.