PN-ABN-525
ISN 71322

DOCUMENT DE BASE POUR LE SEMINAIRE DE DUBLIN
sur les Plans d'Action nationaux pour l'Environnement en Afrique

La Participation du Public aux Plans d'Actions africains pour l'Environnement

12 décembre 1990

Kirk Talbott*

* L'auteur travaille au Centre pour le Développement international et l'Environnement de l'Institut pour les Ressources mondiales (WRI).

Les vues et interprétations présentées dans ce document sont celles de l'auteur et elles ne doivent pas être attribuées à l'Institut pour les Ressources mondiales, la Banque mondiale, l'USAID, leurs affiliées ou des personnes agissant en leur nom.

SOMMAIRE

I. INTRODUCTION 1

II. LE CONTEXTE 3

III. CONDITIONS ET QUESTIONS INSTITUTIONNELLES
Etudes de cas de cinq PANE 4

A. Ouganda 5
B. Guinée 7
C. Ghana 8
D. Madagascar 9
E. Rwanda 10

IV. QUESTIONS GENERALES DE DISCUSSION 12

A. Qu'entendre par "participation"? 12

B. Comment un PAE peut-il engendrer une participation du public? 13

i. Quand 13
ii. Qui 14
iii. Où 14
iv. Les étapes suivantes 15

NOTES

(Remarque: Le document original a été rédigé en anglais).

Remerciements:

Tous mes remerciements à Tom Fox, John Gaudet et François Falloux qui ont appuyé cette initiative de bien des manières attentionnées. Mes collègues du WRI, Bob Winterbottom, David Richards, Peter Veit et Bruce Cabarle, ainsi que Mike Furst, Knut Opsal, Cynthia Cook, Stephen Kelleher, Dorm Abzobu et Fred Mallya ont fourni des idées et des faits clés. Kayla Martin a veillé à la bonne exécution du projet. Merci à tous, et particulièrement aux nombreuses personnes qui, en Afrique, ont offert leur optique et leurs priorités qui ont été essentielles à cette étude.

La Participation du Public aux Plans d'Action africains pour l'Environnement

I. INTRODUCTION

1.1 Le concept de participation du public ou des populations locales aux Plans d'Action pour l'Environnement et autres activités de développement est devenu un cliché. C'est peut-être aussi une expression ambiguë et trompeuse du jargon du développement. Chaque plan d'action ou stratégie rend hommage à cette notion mais reste souvent dépourvu de substance. Par exemple, le Plan d'Action forestier tropical de la FAO (1985, page 41 de la version anglaise) demande à ce que l'on "informe" les personnes concernées bien à l'avance de la mise en oeuvre du projet dont elles retireront des avantages, et ce, pour garantir leur participation audit projet.[1] Ce document ne propose cependant même pas une participation locale à la planification du projet, pas plus qu'il n'apporte des conseils détaillés sur la manière d'obtenir une participation des populations de l'endroit à l'identification des problèmes, l'élaboration de stratégies/la formulation de politiques, ou l'exécution de celles-ci.[2] Les Plans d'Action pour l'Environnement éprouvent des difficultés connexes dans l'obtention d'une participation efficace, au ras du sol. Toutefois, de nombreux Plans d'Action nationaux pour l'Environnement (PANE) font des progrès et commencent à dégager des résultats potentiellement viables.

1.2 "La participation du public" est particulièrement importante dans les Plans d'Action nationaux pour l'Environnement. (Des définitions de la participation comme contrat entre les organisateurs des PANE et les communautés locales sont examinées à la Section IV du présent document). Le succès de la planification et de la gestion au niveau national, à travers l'Afrique, dépend des pratiques agricoles journalières et de la manière dont les gens consomment, utilisent et aménagent les ressources locales - la terre, le couvert végétal, les sols, l'eau et la faune. Dans chaque pays africain, des millions d'utilisateurs des ressources coupent des arbres pour en faire du bois de feu et pour l'agriculture. Ils allument des feux de brousse pour défricher des champs et des pentes, provoquent une érosion et surexploitent des sols fragiles, épuisent des stocks déjà appauvris de poissons et d'animaux sauvages - tout ceci pour satisfaire des besoins fondamentaux, souvent minimum, en matière d'alimentation, d'habillement et d'abri.

1.3 L'utilisation des ressources naturelles et les scénarios d'aménagement en Afrique (de même que dans le reste du monde, au

Nord et au Sud) doivent s'adapter aux réalités démographiques, sociales et écologiques en mutation rapide. Ces réalités comprennent:

- le taux de croissance démographique le plus élevé du monde (3,1% par an);
- une pauvreté généralisée et les échecs des économies nationales;
- des paysans sans terres de plus en plus en plus nombreux et les pressions exercées par l'homme sur la base de ressources;
- des changements encore mal compris dans le régime des climats;
- une déforestation globale inquiétante et des tendances à une perte de sols; etc.

Une communication récemment présentée à une conférence de la Banque mondiale à Lagos a souligné les points suivants: "en dernier ressort, les agricultueurs africains devront planter des arbres et protéger la végétation, s'occuper de leurs champs et apporter du paillis à des sols épuisés", et "cet effort interviendra seulement quand ils auront saisi l'avantage évident qu'ils peuvent en retirer".[3]

1.4 Le présent document de base part du principe que seule une participation active et continue de représentants des milliers de communautés d'utilisateurs des ressources, tant pour la planification que pour la mise en oeuvre de PANE, permettra qu'un PANE donne les résultats escomptés. Comment persuader les donateurs et les gouvernements nationaux que cet engagement à faire participer les populations locales dans la planification et la prise de décision est l'une des nombreuses questions sur lesquelles il faut se pencher durant cet atelier.

1.5 L'étude suivante évoque brièvement quelques exemples particuliers, concrets, de participation du public à plusieurs PANE qui ont déjà commencé. Elle vise à susciter un débat sur la manière dont faire participer le public en général, de façon bien planifiée et bien exécutée, et non pas sur les raisons de l'importance d'une telle participation. Le but de cette communication est de soulever des questions et de provoquer des réactions de la part des nombreux participants à l'atelier qui viennent des pays dont nous parlons. Ils peuvent guider cette initiative pour améliorer les méthodologies d'évaluation des priorités locales et élaborer des stratégies et mécanismes pour bâtir une participation du public.

1.6 Le Centre pour le Développement international et l'Environnement de l'Institut pour les Ressources mondiales collabore avec la Banque mondiale, particulièrement avec la Division AFTEN, les gouvernements des pays hôtes, les ONG et communautés d'utilisateurs des ressources pour un certain nombre

de PANE. Avec un soutien substantiel du Bureau Afrique de l'USAID, le Centre du WRI et ses partenaires africains ont effectué des travaux de terrain dans cinq pays ayant un PANE (Ouganda, Guinée, Ghana, Madagascar et Rwanda) pour entreprendre une évaluation afin d'inclure les populations locales dans la planification et la mise en oeuvre de plans d'action.[4] (Une étude de cas, des documents de base sur la participation locale pour chacun des cinq pays sont disponibles pour cet atelier). Dans chaque cas, la méthodologie employée et les résultats obtenus sur le terrain, ainsi que le processus d'interview, ont été quelque peu différents et d'une portée limitée. Des travaux complémentaires devront certainement être effectués pour passer en revue ces efforts, les améliorer, et élaborer des actions spécifiques sur les étapes suivantes à entreprendre pour que le "public en général" participe efficacement au processus du PANE.

II. LE CONTEXTE

2.1 Les "populations locales" ou "le public en général", dans le contexte des PANE africains, englobent tous les gens qui utilisent les ressources naturelles, particulièrement les femmes, les hommes, les enfants des communautés villageoises de toutes les zones rurales qui gèrent leurs ressources naturelles locales sur une base journalière. Pour être efficaces au niveau des villages, les PANE et autres plans de développement doivent être conformes aux intérêts et aux besoins des cultivateurs et des éleveurs de troupeaux, des communautés qui habitent les forêts et des villages de pêcheurs, et doivent refléter leur participation et contribution actives.

2.2 Aujourd'hui, même dans les pays africains où les ruraux représentent 80 à 90%, les populations locales comprennent un nombre croissant de citadins qui créent des villes à partir de villages et de grandes villes à partir de petites. Dans certains cas, il y a dans leurs rangs de nombreux réfugiés causés par l'environnement - les victimes d'une déforestation et d'une érosion généralisées ainsi que d'autres problèmes écologiques qui affectent les campagnes. Ces populations dépossédées deviennent des consommateurs des ressources naturelles du pays, ayant perdu les moyens de gérer celles-ci.

2.3 Le "public en général" est une masse démographique critique dont la pression croissante sur la base de ressources devient un défi central pour les PANE.[5] Isolés des décideurs et des bureaucrates qui se trouvent dans de lointaines capitales, ils ont, pour la plupart, perdu leur autonomie et doivent se préoccuper de questions fondamentales en rapport avec leur existence, telles que maintenir leurs revenus pour pouvoir acheter des chaussures, des médicaments ou de la nourriture. On peut citer comme exemple des communautés malgaches isolées qui s'efforcent de faire pousser suffisamment de riz sur le Plateau

central très érodé, des planteurs qui cultivent des bananiers sur des pentes escarpées et surpeuplées au Rwanda, et les pasteurs Fulani au Sahel. Il existe un large éventail de communautés qui sont tributaires des ressources naturelles d'un pays; souvent, ceux qui sont à la fois les plus tributaires, et qui ont le plus à offrir en matière de systèmes autochtones de gestion des écosystèmes, sont aussi les plus isolés et les plus vulnérables.

2.4 Tous les pays africains ont connu un déclin régulier de la santé de leur base de ressources naturelles - leurs sols, forêts, eaux salubres, etc. -, de pair avec un accroissement soutenu de leur population. Que l'on parle de l'érosion extrême de Madagascar ou de la savanisation de la Guinée, les conditions environnementales ont atteint un point critique où l'action, en non la rhétorique, est impérative.[6]

2.5 Nous ne pouvons pas continuer à fonctionner "comme si de rien n'était", en nous contenant dans ce cas précis, de prendre note des besoins locaux. Il faut élaborer de nouveaux principes pour la participation du public et examiner les mécanismes traditionnels pour une mobilisation des villageois. L'"action" des PANE repose au niveau local tant sur les gouvernements que sur les donateurs. Les réunions, comptes rendus, budgets sont nécessaires et importants mais seul un changement constructif et progressif dans les schémas d'utilisation journalière des ressources et les activités relatives aux moyens d'existence du "public en général" sera déterminant pour le succès final des PANE.

III. CONDITIONS ET QUESTIONS INSTITUTIONNELLES - ETUDES DE CAS DE CINQ PANE

3.1 La section suivante présentera, dans un contexte analytique simple, se fondant sur cinq études de cas, une brève vue d'ensemble de quelques conditions environnementales et économiques critiques, ainsi que le contexte institutionnel pour une participation du public aux PANE. Cette section donnera ensuite, pour chaque pays, un exemple spécifique d'un véhicule institutionnel prometteur pour bâtir une participation, et elle expliquera comment ce véhicule peut contribuer - ou contribue déjà - de manière constructive au processus du PANE en tant qu'agent de catalyse qui fait intervenir et mobilise le grand public. Une question clé pour chaque étude de cas de PANE sera soulevée afin d'être examinée durant l'atelier et, en dernier lieu, des actions recommandées seront suggérées.

3.2 La dernière partie de cette communication présentera un certain nombre de questions générales portant sur des définitions

et des décisions pour les mesures concrètes que l'équipe du PANE devrait envisager dans l'élaboration d'approches visant à bâtir une participation du public.

3.3 Les études de cas et les exemples de niveaux de participation seront présentés comme expliqué ci-dessous, avec l'avertissement de chaque pays doté d'un PANE a son propre mélange unique et souvent complexe d'institutions - du gouvernement central au niveau villageois traditionnel - s'accompagnant d'opportunités et de contraintes propres, pour une participation mobilisante.

* L'Ouganda offre un bon contexte pour examiner les possibilités d'une structure administrative locale d'un gouvernement national (le Système de Conseils de la Résistance) en tant que véhicule pour une participation du public.

* La Guinée, quant à elle, est dotée d'institutions traditionnelles au niveau villageois (Imans et Conseils des Anciens) qui représentent pour les planificateurs du PANE la manière la plus efficace peut-être d'atteindre le niveau local du pays.

* Le Ghana dispose d'organes révolutionnaires quasi-gouvernementaux (tels les Mobisquads) qui interviennent déjà activement dans les activités de gestion des ressources naturelles au niveau des villages et qui jouent un rôle déterminant dans le PANE.

* A Madagascar, les ONG religieuses, internationales (comme celles des groupes luthériens), ont accumulé une vaste expérience dans l'appui des initiatives environnementales au niveau local - une expérience qui peut être très bénéfique au PANE.

* Et au Rwanda, la communauté des ONG autochtones (ARAMET et autres) a déjà contribué au processus de planification du PANE et contient, de pair avec son système de gouvernement local basé sur les communes, une promesse de succès dans la mise en oeuvre du PANE.

A. OUGANDA

Conditions critiques: Il existe un risque réel que les 3% du pays encore couverts de forêts naturelles denses soit défrichés au cours des 10 à 15 prochaines années; la faune est déjà sérieusement menacée, les pratiques agricoles et les questions de régimes fonciers présentent de nombreux problèmes, la situation économique est extrêmement grave.

Le contexte institutionnel: Près de seize années (1972-86) de guerre, de régime despotique, d'agitation politique et de déclin

économique sont à l'origine des maux incommensurables dont souffre l'Ouganda. Depuis son arrivée au pouvoir en 1986, le gouvernement du Mouvement de la Résistance nationale (MRN) a introduit un système de gouvernement décentralisée qui a ses racines au niveau villageois et présente de bonnes potentialités pour encourager une participation du public en général. Il y a de plus en plus d'ONG qui se créent et un consortium pour les ONG actives dans le domaine de l'environnement fait déjà un bon travail. Le PANE, qui vient juste d'être lancé, offre une chance de mettre en place une stratégie de participation locale dès le début.

Un véhicule institutionnel prometteur pour bâtir une participation: Le système de gouvernement local de Conseils de la Résistance (CR) a été introduit en Ouganda en 1987 par le gouvernement du Mouvement de la Résistance nationale (MRN). C'est de loin la plus vaste structure organisationnelle sociale/politique du pays, avec plus de 400.000 représentants dans les 34 districts de l'Ouganda. Chaque ville, village, communauté, ainsi que la métropole de Kampala, est organisé au sein du système CR de gouvernement local. Le comité au bas de l'échelle est le CR-I qui regroupe toutes les personnes de dix-huit ans ou plus, qui résident dans le village ou au niveau de la communauté. Les villages comprennent de dix à quinze cellules, tandis que les cellules sont composées de dix à vingt exploitations rurales ("homesteads"). Le Conseil de la Résistance est l'organe de prise de décision au sein de sa zone de juridiction et il intervient également dans l'identification des problèmes locaux, la formulatiuon et l'examen de plans de développement, la résolution des différends relatifs à la gestion des ressources et la rédaction de règlements.

Du Conseil villageois de la Résistance, la hiérarchie passe ensuite des Paroisses au niveau des Comtés et des Districts, et elle est coiffée par le Conseil national de la Résistance avec son Assemblée nationale de 250 membres. En théorie, et souvent dans la pratique, ce système permet que les priorités et préoccupations locales soient étudiées au niveau le plus élevé du gouvernement. Le PANE ougandais sera considérablement renforcé par ce système de participation locale.

Une question clé: Un recours excessif au système CR comporte le risque inhérent d'apporter une certaine mesure de préjudice politique (manque d'objectivité et de bipartisme), et d'entraîner un effondrement de la participation locale en cas de changement de gouvernement.

Action suivante recommandée: Explorer en détail le système CR en tant que mécanisme pour bâtir une participation au PANE, et également travailler avec les ONG.

B. GUINEE

Les conditions critiques comprennent: la destruction de la forêt humide restante et des mangroves; la diminution du couvert végétal conduisant à la savanisation (expansion de la savane et perte de forêts naturelles) dans le nord et l'ouest; la diminution de fertilité des sols et des rendements des cultures; des changements dans le régime des pluies; l'isolement, une infrastructure médiocre et des problèmes de santé, des difficultés économiques majeures dans l'ensemble du pays.

Le contexte institutionnel: En 1984, la Guinée a émergé d'un quart de siècle de régime sous lequel les initiatives de développement économiques étaient dans l'ensemble étouffées, et les décisions indépendantes au niveau local étaient vigoureusement découragées. Le nouveau gouvernement fait des progrès dans la mise en place de gouvernements locaux et le développement des capacités, en particulier avec sa reconnaissance récente d'ONG locales. Le PANE, qui en est à la deuxième année de sa phase de planification, peut montrer la voie vers une décentralisation et une coordination locales plus efficaces avec les politiques nationales. Le Comité technique du PANE, un groupe multidisciplinaire de cinq membres, s'est rendu dans les quatre régions écologiques de la Guinée et a eu des entretiens au niveau préfectoral ainsi qu'avec des administrateurs de projets. Une récente mission du PANE a progressé dans cette tâche en enquêtant sur les sentiments et les besoins des villageois dans le domaine de l'environnement.

Un véhicule institutionnel prometteur pour bâtir une participation: Les groupes traditionnels au niveau villageois, le Conseil des Anciens et les leaders religieux, tels l'Imam et la Ligue islamique, peuvent contribuer à bâtir une participation au PANE en influençant les attitudes et même les pratiques d'utilisation des ressources. Les cérémonies religieuses fournissent une audience attentive pour un partage de l'information et une mobilisation de la communauté. Par exemple, dans le village de Bone, l'Imam et la Ligue islamique, en réclamant, durant la Grande Prière du Vendredi, de nouvelles approches pour la gestion des ressources ont interdit d'allumer des feux incontrôlés. Si quelqu'un est pris en train de mettre le feu à la brousse, lui-même et les patrons de sa famille sont boycottés par les autres membres du village. Des travaux de terrain récents ont démontré une régénération naturelle relativement bonne dans cette région et les gens ont remarqué une corrélation entre l'absence de feux et l'augmentation de l'eau provenant d'une source voisine. Les feux incontrôlés sont maintenant rares dans cette région et ils sont découragés par un système d'autodiscipline reposant sur le respect des pairs, des traditions et des autorités traditionnelles.

Une question clé: Comment peut-on s'attaquer au problème potentiel d'abus de pouvoir de la part de l'Imam? Comment le gouvernement national et les donateurs intéressés peuvent-ils établir des liens avec les autorités traditionnelles et intégrer les mécanismes traditionnels de mobilisation dans la planification du PANE pour l'aménagement des ressources naturelles?

Action suivante recommandée: Il faudra encore beaucoup de travail de terrain pour identifier des exemples similaires et développer des idées sur lesquelles on pourra s'appuyer.

C. GHANA

Conditions critiques: Une grave sèchesse au début des année 80 et l'afflux de plus d'un million de Ghanéens explusés du Nigéria et du Togo voisins ont créé des conditions économiques critiques; le déboisement a pris de vastes proportions, de même que les feux de brousse et l'érosion; la pollution de l'eau et la sédimentation sont également d'importants problèmes.

Le contexte institutionnel: Depuis son arrivée au pouvoir en 1981, le gouvernement du Président du Conseil national Jerry Rawlings a centralisé le pouvoir pour assurer une participation populaire au processus de développement. Le gouvernement et les décisions au niveau local sont appuyés par une législation spécifique et une infrastructure d'"organes révolutionnaires" qui vont jusqu'aux communautés. Particulièrement importantes sont les 110 Assemblées de District récemment élues, le niveau le plus bas de l'administration publique et de l'autorité politique, et les Comités pour la Défense de la Révolution que l'on trouve dans pratiquement tous les villages du pays. Le PANE du Ghana en est aux stades finaux de sa phase de planification.

Un véhicule institutionnel prometteur pour bâtir une participation: La plupart des communautés au Ghana comprennent plus d'une institution viable se fondant sur le village. Tant le système des chefs locaux que les organes politiques modernes "révolutionnaires" (Mobisquads, Mouvement des Femmes du 31 décembre, Comités pour la Défense de la Révolution) interviennent activement dans les initiatives de développement communautaire. Les organes les plus dominants sont peut-être les Escadrons de Mobilisation au niveau villageois, établis par les pouvoirs publics. En 1982, le gouvernement Rawlings a mis en place un Programme de Mobilisation nationale (PMN) pour mobiliser les ressources, humaines et autres, afin qu'elles contribuent immédiatement au relèvement de l'économie chancelante. Ce faisant, le PMN a établi des rouages locaux pour encourager et catalyser le développement au ras du sol. Dans tout le Ghana, le PMN a aidé à organiser des groupes de développement dit "volontaires" - les "Mobisquads" - pour une participation directe

au règlement de problèmes locaux et pour mener à bien des activités d'auto-assistance telles que la protection des bosquets forestiers et la lutte contre l'érosion. Les Assemblées de Distict, responsables de la conception et l'exécution de plans de développement, ont la capacité de travailler avec les Mobisquads au niveau villageois à la préparation et à la mise en oeuvre du PANE.

Une question clé: Si l'on veut que les Assemblées de District et les institutions au niveau des villages travaillent ensemble à l'élaboration de plans de développement qui répondent aux besoins des populations locales, il faut trouver une solution aux tensions qui existeraient entre les Comités de Défense de la Révolution, les chefs de villages, les Mobisquads et les Assemblées de District. En outre, il faudrait s'assurer de la durabilité des institutions villageoises mises en place par le gouvernement et de la continuité de leurs actions lors de périodes de changements politiques.

Prochaines actions recommandées: Etant donné la prédominance d'institutions de "développement" viables au niveau communautaire, la proposition du PANE d'établir des Comités communautaires pour l'Environnement, avec pour mission de planifier et de mettre en oeuvre l'aménagement des ressources naturelles au niveau local, pourrait être réexaminée et d'autres options envisagées.

D. MADAGASCAR

Les conditions critiques comprennent: une érosion extrême, le déboisement, la menace qui pèse sur la diversité biologique, des contraintes associées aux régimes fonciers, une mauvaise gestion agricole, la pauvreté, l'isolement et des problèmes de santé.

Le contexte institutionnel: A Madagascar, il existe un PANE avancé qui a l'appui du gouvernement et de la communauté des donateurs internationaux; il y a une communauté particulièrement solide d'ONG religieuses internationales, deux grands consortiums d'ONG (COMODE et ANAE), des recoupements de mandats de diverses initiatives en liaison avec l'environnement, et une confusion au sujet du rôle des ONG dans le PANE.

Un exemple institutionnel prometteur pour bâtir une participation: Les grandes ONG religieuses jouent un rôle très important en travaillant avec les communautés locales dans tout Madagascar. Sont d'une importance particulière: FJKM, FLM/SAFAFI, FIKRIFAMA et CARITAS, qui sont respectivement les organisations de terrain de l'Eglise réformée unie, de l'Eglise luthérienne, du Service mondial des Eglises et de l'Eglise

catholique. Ces organisations ont développé leurs propres structures organisationnelles qui s'étendent du niveau national jusqu'à celui des villages.

Les indications suivantes illustrent brièvement la structure "au ras du sol", décentralisée, de l'Eglise luthérienne à Madagascar:

Structure administr. gouvernementale	Structure de l'Eglise luthérienne (FLM)
Province (6 dans le pays)	Synode
Fivondronanana	Departementa
Firaisana	District
Fokontany (13.000 dans le pays)	Fitandremana (Domaine du Pasteur)
	Fiangonana (Eglise, 7 par Pasteur)

Chaque église (ou "Fiangonana") a plusieurs comités et son propre organisme de prise de décision, relativement autonome, qui est constitué d'un Président, d'un Secrétaire et l'un ou deux membres de l'église. Les groupes de jeunes et les initiatives de sensibilisation sont fréquents dans les Fiangonana, et l'Eglise luthérienne encourage activement la formation de nouveaux comités pour s'occuper d'aspects particuliers du développement ou des ressources naturelles en rapport avec certains problèmes ou besoins. Cette structure est renforcée par de nombreuses années d'expérience et elle aurait efficacement contribué à répondre aux besoins de la population au niveau villageois.

Question clé: Comment le gouvernement et les donateurs peuvent-ils tirer profit de l'expérience et des compétences des ONG religieuses étant donné leur manque d'inclination à collaborer?

Actions suivantes proposées: Un atelier devrait avoir lieu, peut-être une série de réunions entre l'équipe du PANE, les représentants du gouvernement, les employés de terrain et directeurs luthériens concernés pour voir comment ils pourraient travailler ensemble. Il faut aussi voir comment les deux consortiums d'ONG de Madagascar s'intéressant à l'environnement (ANAE et COMODE) pourraient s'attaquer ensemble à des problèmes à résoudre.

E. RWANDA

Les conditions critiques comprennent: la surpopulation, le fait que la capacité de charge de la terre a été atteinte, l'érosion du sol; des appels pour une meilleure planification de l'utilisation des terres, un aménagement agricole et le planisme familial.

Le contexte institutionnel: Il y a un PANE relativement avancé qui entrera bientôt dans sa phase de mise en oeuvre. Il existe un large soutien du gouvernement et une certaine participation des ONG vers la fin du stade de la planification, une communauté active d'ONG (tant internationales que locales) et un système de communes très développé au niveau du gouvernement local. Le système de communes prévoit l'identification et la mise en oeuvre au niveau local de diverses intiatives de développement, par exemple des activités dans le domaine de l'environnement comme la vulgarisation agricole, le reboisement ainsi qu'une collaboration avec les ONG et divers groupements locaux. On estime qu'il y a 30.000 groupements, des associations informelles, qui encouragent la production agricole, le reboisement, etc. Il y a aussi de nombreux comités de développement, en liaison avec des églises, et qui opèrent au niveau villageois.

Un niveau institutionnel prometteur pour bâtir une participation; Alors que bien des gens estimaient que l'activité des ONG était limitée au Rwanda en liaisom avec le PANE, des travaux de terrain ont démontré qu'il n'en est rien. Selon deux études récentes, plus de 160 ONG au Rwanda et plusieurs associations d'ONG coordonnent des projets et des groupes d'ONG, par secteur et activité. Un nombre croissant d'ONG travaillent directement à la gestion des ressources naturelles avec diverses institutions locales.

ARAMET, l'Association de Recherche et d'Appui en Aménagement du Territoire, est un exemple d'ONG nationale ayant déjà contribué au PANE du Rwanda. ARAMET est active dans le domaine de la planification rurale et villageoise. Son personnel comprend onze Rwandais, dont deux sont des planificateurs de l'utilisation des terre, et quatre des spécialistes en développement socio-économique. Le gouvernement rwandais a passé un contrat avec ARAMET pour qu'elle apporte ses compétences en aménagement du territoire à des projets de développement de villes. Récemment, ARAMET s'est jointe à une autre dynamique ONG nationale, ARDI, pour effectuer une reconnaissance préliminaire avec des représentants de village dans toutes les dix préfectures du pays, dans le cadre d'une évaluation quelque peu tardive de la planification du PANE en ce qui concerne les besoins et priorités locales. Une participation plus poussée au PANE, ainsi qu'une l'intervention active d'autres ONG et organes de coordination d'ONG, renforcera considérablement les chances de réussite du PANE.

Question clé: Comment les ONG peuvent-elles travailler plus aisément avec le gouvernement alors qu'elles veillent à protéger leur indépendance? De même, comment le gouvernement peut-il être encouragér à rechercher la participation active de la communauté des ONG alors qu'il y a une méfiance évidente, ou tout du moins un manque de reconnaissance, en ce qui concerne le rôle que jouent les ONG dans le développement national?

Actions suivantes recommandées: Bâtir à partir des activités de terrain pour évaluer les priorités et les conditions au niveau villageois dans les dix préfectures du pays. Une mission de suivi devra être effectuée pour mettre au point des stratégies appropriées de mise en oeuvre.

IV. QUESTIONS GENERALES DE DISCUSSION

A. Qu'entendre par "participation"?

4.1 Dans le contexte d'un PANE, la participation se fait à peu près de la même manière que dans un contrat juridique. Chaque partie bénéficie de la participation de l'autre et il y a un mécanisme convenu pour surveiller ce qui se passe et, si nécessaire, modifier les dispositions de l'accord. Dans sa définition juridique la plus simple, un contrat crée des obligations (planter des arbres, par exemple). Ses éléments essentiels sont les parties compétentes, l'objet, une considération juridique (une cause, un motif ou une influence déterminante qui est à l'origine du contrat), le caractère mutuel de l'accord et le caractère mutuel de l'obligation.[7] En d'autres termes, il y a différentes parties qui ont une "communion de pensée" - un accord officialisé par écrit et/ou par des actions.

4.2 Pour qu'un PANE réussisse à "passer un contrat" avec le grand public pour une participation de celui-ci, ces éléments doivent être mis au point par un processus de négociation approprié avec des représentants légitimes des communautés des divers niveaux locaux du pays. Il faut en particulier que les avantages ou les encouragements pour une participation du public soient discutés, compris et convenus par tous ceux intervenant dans le processus. Il ne fait aucun doute que la démarche est difficile.

4.3 Mazide N'diaye, leader d'ONG sénégalais, définit la participation comme une chose qui découle naturellement du droit de choisir et du droit d'objecter - c'est une chose qui n'est pas organisée à partir du centre, qui n'est pas décrétée.[8] Cependant, comme nous l'avons vu lors des études de cas ci-dessus, les exemples de participation locale à des initiatives pour l'environnement et le développement sont influencées le plus souvent par des forces "externes", qu'il s'agisse de Mobisquads, des groupes d'Eglises, des Conseils de la Résistance ou d'ONG intervenant dans le développement. Parallèlement à cela, les sociétés africaines sont riches en institutions autochtones traditionnelles qui, depuis des siècles, organisent et dirigent l'essentiel des activités et du développement locaux.[9]

4.4 Une question cruciale pour les PANE est de définir le rôle des institutions politiques et sociales traditionnelles (Chefs, Conseil des Anciens, etc.) dans l'initiative de développement vraisemblablement dirigée, pour l'essentiel, par des forces extérieures (donateurs internationaux, gouvernements nationaux, et autorités régionales). Alors que les PANE, par définition, n'on pas leur origine au ras du sol et ne sont pas dirigés par ce niveau, ils peuvent atteindre, à partir du centre national, le niveau régional en passant par l'intermédiaire des organismes gouvernementaux et des ONG. Dans une large mesure, le succès des PANE dépend de leurs liens avec des initiatives préexistantes, locales et au niveau des villages, prises par les millions d'utilisateurs des ressources que compte le pays. Les entités extérieures (ONG internationales, donateurs, etc.) ont également un rôle important à jouer. Leur contribution peut notamment être de renforcer la capacité des représentants des utilisateurs des ressources locales à articuler et à négocier les composantes clés du PANE. La définition de leur rôle exact dans un pays particulier est l'une des questions fondamentales à débattre durant cet atelier.

B. Comment un PANE peut-il engendrer une participation du public?

Quand:

4.5 L'une des leçons tirées à ce jour des PANE est l'importance de bâtir une participation du public dès les toutes premières étapes du plan. Les missions initiales d'estimation en vue du lancement d'un PANE devraient inclure un effort véritable pour évaluer:

* les mécanismes gouvernementaux au niveau régional et local;
* la capacité et l'expérience de la communauté des ONG (tant nationales qu'internationales) dans la planification et la gestion de l'environnement;
* les diverses institutions politiques et sociales traditionnelles, au niveau des villages;
* les besoins critiques des communautés d'utilisateurs des ressources locales;
* les études antérieures et les sources d'informations,

et pour suggérer des activités immédiates, spécifiques de suivi, afin d'élaborer et d'exécuter une stratégie pour une participation efficace.

4.6 Si ce travail n'a pas été fait au départ, il devra l'être dès que possible.[10] Les PANE d'Ouganda et de Guinée ont bénéficié des leçons apprises auparavant au Rwanda, au Ghana et à Madagascar. De sérieux efforts sont en cours dans le cadre de ces deux PANE qui démarrent pour estimer et encourager une participation au ras du sol durant les premières étapes de

planification des plans d'action. Une fois que ces activités commencent, il est essentiel qu'il y ait une continuité tout au long du processus du PANE afin de bâtir une participation efficace. Comment assurer cette continuité est une question importante à discuter au cours de l'atelier.

Qui:

4.7 Alors que les missions initiales d'estimation et les évaluations sont réalisées vraisemblablement par des consultants et les membres de l'équipe du PANE, lorsque le processus de planification débute sérieusement, il conviendrait que les utilisateurs des ressources et leurs représentants soient intégrés au processus. Le personnel de terrain des ONG, les travailleurs des églises, les agents de vulgarisation, les leaders des groupes de femmes, les coopératives de commercialisation, et autres, peuvent être identifiés, contactés, interviewés et ensuite incorporés officiellement au processus du PANE - s'ils en font le choix.[11] Ils devraient être rejoints, aux premiers stades de la planification, par des "intérêts" des milieux d'affaires nationaux et régionaux, tels que de puissants propriétaires, des opérateurs de mines et des exploitants forestiers. Pour que la phase de planification soit aussi fructueuse que possible, les intérêts s'opposant à propos de l'utilisation de la terre et des ressources doivent être représentés de manière exacte et il convient de promouvoir efficacement le dialogue et la compréhension. Qui participe au processus durant les premières étapes de la planification déterminera largement la participation à la mise en oeuvre du PANE.[12]

4.8 Certains PANE font un effort pour intégrer des représentants des utilisateurs des ressources (ONG particulièrement) à un organisme qui conseille l'initiative de plan d'action et peut périodiquement effectuer du travail de terrain ainsi que préparer des documents de travail. Dans la plupart des cas, les représentants de ces organismes n'ont pas une idée claire de leur rôle et des orientations futures de leur contribution. Ces efforts de coordination des ONG et de la participation des communautés locales n'ont eu que des succès limités et doivent être évalués et renforcés - une autre question clé de discussion.

Où:

4.9 Une approche systématique du travail de terrain peut ensuite être élaborée dans chaque pays ayant un PANE pour faciliter la collecte d'informations relatives aux besoins et perceptions qui existent localement dans les diverses régions du pays. Dans le cas du Rwanda, deux ONG nationales qualifiées ont effectué des interviews sur le terrain auprès d'utilisateurs des ressources, se fondant sur un échantillon représentatif de deux communes dans chacune des dix préfectures du pays. En Guinée, en Ouganda et à

Madagascar, le Centre du WRI s'est associé aux membres nationaux du PANE et aux ONG pour réaliser un travail de terrain similaire. En Guinée par exemple, plusieurs membres de l'équipe nationale du PANE se sont rendus pour la première fois dans les quatre principales régions bio-physiques du pays, obtenant de précieuses informations de première main et cernant les priorités. Au Ghana, un éminent expert national a été chargé de visiter plus de 30 districts sur un total de 110, dans toutes les grandes régions, pour interviewer, sur une période de quatre à cinq semaines, divers représentants régionaux et villageois. Au fur et à mesure que des projets pilotes sont identifiées, des efforts plus concertés peuvent être entrepris pour travailler étroitement avec les populations locales afin de mieux définir les conditions locales, les contraintes et les opportunités pour la mise en oeuvre du PANE.

Les étapes suivantes:

4.10 Les PANE qui sont sur le point d'entrer dans la phase d'exécution doivent élaborer soigneusement une stratégie pour bâtir une participation locale. Il faut rechercher des solutions à des questions fondamentales concernant le rôle des groupes locaux d'utilisateurs des ressources au sein du PANE. Par exemple, peuvent-ils - et comment devraient-ils - contribuer aux décisions relatives aux conflits dans l'utilisation des terres, à l'accès aux terres, aux droits de propriété et aux autres utilisations possibles de ressources données, ainsi qu'à la répartition des avantages de l'aménagement des ressources naturelles? Il faut concevoir des idées pour améliorer l'éducation, la formation, la vulgarisation, les initiatives participatives d'évaluation rurale et l'utilisation des médias (radio en particulier). Les techniques et méthodologies pour évaluer les conditions et les perceptions locales, surveiller la participation du public et évaluer l'efficacité du processus de planification face aux besoins des communautés locales seront essentielles pour appuyer un plan d'action pleinement participatif. La manière dont les groupes locaux pourraient le plus utilement s'associer aux politiques et pratiques des institutions nationales doit également être examinée en détail.

4.11 Réaliser cet objectif de participation est difficile et prend du temps. Une participation réelle doit être verticale (c'est-à-dire entre les riches et les pauvres; ceux qui ont reçu une formation formelle dans des écoles et des universités et ceux dont l'éducation s'est faite autrement; et entre l'infime pourcentage de gens qui ont accès aux mécanismes nationaux et régionaux de prise de décision - ou qui les contrôlent - et ceux qui n'ont pas cette possibilité). Les gouvernements et les organisations donatrices, pour l'essentiel, ont des outils insuffisants pour générer une participation authentique. Les défis environnementaux impliquent souvent des questions litigieuses qui touchent à des conflits politiques et

économiques entre des intérêts établis et la lutte que livrent les populations dépourvues d'autonomie pour défendre leurs moyens d'existence.

4.12 Une question cruciale pour les organisateurs de PANE se pose de la même manière pour tous les consommateurs/utilisateurs des ressources dans le monde entier - Qu'est-ce qui motive le grand public à renoncer volontairement à des gains à court terme pour des avantages à long terme, plus difficiles à percevoir? Dans chaque situation, un équilibre convenable entre incitations, sanctions, éducation, marchés novateurs et systèmes fonciers, etc. doit être trouvé.

4.13 Personne ne peut prescrire une méthodologie spécifique pour les organisateurs des PANE afin de leur permettre de faire participer efficacement le grand public à leur projet. On ne peut pas présupposer les conditions locales d'un pays, les tendances et le contexte institutionnel. Même dans un pays particulier, les conditions et les questions sociales et écologiques régionales varient considérablement. On peut cependant adopter une approche et prendre un engagement véritable, en effort et substance, pour créer un environnement de confiance et de respect qui conduira à la réalisation d'un consensus et à un "contrat" efficace entre les organisateurs du PANE et le public. Il appartient aux organisateurs de PANE de créer un tel environnement. Pour nombre d'entre eux, cela impliquera un réexamen de leurs propres préjugés et préconceptions, et des modèles de développement qui sont appliqués.

4.14 Ces questions sont aussi complexes et difficiles qu'elles sont importantes, et cet atelier offre donc une excellente première chance pour nous tous de participer à cette réflexion essentielle.

NOTES

1. FAO, Tropical Forestry Action Plan, Committee on Forest Development in The Tropics, Rome, 1985.

2. Winterbottom, Robert. Taking Stock: The Tropical Forestry Action Plan After Five Years (World Resources Institute, 1990). Voiyez aussi:
   Lynch, Owen. "Whither the People? Demographic, Tenurial, and Agricultural Aspects of the Tropical Forestry Action Plan," (World Resources Institute, September 1990).
   Halpin, Libby. "Indigenous Peoples and the Tropical Forestry Action Plan," (World Resources Institute, June 1990).
   Cort, Cheryl. "Voices from the Margin: Non-Governmental Organization Participation in the Tropical Forestry Action Plan," (document inedit, October 1990).

3. McNamara, Robert S. Africa's Development Crisis: Agricultural Stagnation, Population Explosion, and Environmental Degradation. (Addressed to the Africa Leadership Forum, Ota, Nigeria, 21 June 1990).

4. Opsal, Knut and Kirk Talbott. "Rwanda Environmental Action Plan/NGO Component, Back to Office Report," (World Bank and World Resources Institute, February 27 - March 10, 1990). Voyez aussi:
   Opsal, Knut and Kirk Talbott. "Aften Technical Note No. 9: The Implementation of the Madagascar Environmental Action Plan: Possibilities and Constraints for Local Participation," (Environment Division Technical Department, Africa Region, World Bank, September 1990).
   Adzobu-Dorm, Clement and Peter Veit. "Participation of Community-Level Institutions: The Environmental Action Plan in Ghana," (World Resources Institute, December 3, 1990).
   Talbott, Kirk and Frederick Mallya. "Back to the Office Report: Possibilities for Local Participation in the Uganda EAP," (World Resources Institute, December 3, 1990).
   Kelleher, Stephen. "Integrating Farm-Level Information into National Environmental Action Plans: Initial Efforts in Guinea," (World Resources Institute, December 3, 1990).

5. Richards, David. "From the Ground Up in Africa: A Proposal to Improve Project Design, Management, Training, and Development Resource Allocation by Documenting Local Experience which Supports Sustainable Development Objectives." (International Institute for Environment and Development/North America, May 1987).

6. Timberlake, Lloyd. Africa in Crisis: the causes, the cures of environmental bankruptcy, (International Institute for Environment and Development: London, 1985).

Voyez aussi:
Hammond, Dr. Allen L., Editor in Chief. World Resources Report 1990-91 (New York, Oxford: Oxford University Press, 1990).

7. Black, Henry Campbell, M.A. Black's Law Dictionary, Fifth Edition (St. Paul, MINN: West Publishing Company, 1979).

8. Mr. Mazide N'diaye, Representative of African Non-Governmental and Grassroots Organizations and President of FAVDO, Opening Statements from the "International Conference on Popular Participation in the Recovery and Development Process in Africa: African Charter for Popular Participation in Development and Transformation (Arusha 1990)." (Arusha, United Republic of Tanzania, 12-16 February 1990).

9. Dorm-Adzobu, Clement, Okyeame Ampadu-Agyie, and Peter Veit. "From the Ground Up Case Study No. 3 -- Community Institutions: Agroforestry by Mobiquads in Goviefe-Agodom, Ghana." (Environmental Protection Council, Ministry of Local Government, Accra, Ghana and Center for International Development and Environment, World Resources Institute, November 1990).
Voyez aussi:
Dorm-Adzobu, Clement, Okyeame Ampadu-Agyie, and Peter Veit. "From the Ground Up Case Study No. 4 -- Religious Beliefs and Natural Resource Management: The Malshegu Sacred Grove in the Northern Region, Ghana." (Environmental Protection Council, Ministry of Local Government, Accra, Ghana and Center for International Development and Environment, World Resources Institute, November 1990).

10. Furst, Mike. "Background Paper for Workshop on National Environmental Action Plans (EAPs), Country Reflective Work: Main Lessons Learned in the Rwanda EAP." (World Bank Consultant, December 1990).

11. United Nations Office at Vienna, Centre for Social Development and Humanitarian Affairs, 1990 World Survey on the Role of Women and Development. (New York: United Nations, 1989).

12. For an example of a promising approach to environmental planning from another region, see: Cabarle, Bruce and Aaron Zazueta. "Diagnostico Rural Participativo para el Manejo de Recursos Naturales: El Caso de la Comuna Rio Santiago Cayapas," (Presentation to the InterAmerican Development Bank, Esmeraldas, Ecuador, 8 November 1990).