



**Clingendael**

Netherlands Institute of International Relations



Netherlands Commission for  
**Environmental Assessment**

JUIN 2020

# Améliorer la gestion décentralisée des ressources naturelles au Sahel

## Le cas de la plaine du fleuve Sourou au Mali

Au cours de l'année 2019 et malgré sa localisation dans une région marquée par de violents conflits, l'*Inter collectivité du Sourou* a réalisé un exploit inédit en Afrique (occidentale)<sup>1</sup>. L'inter collectivité a développé un Programme de Développement Intégré et Durable du Sourou (PDIDS). Ont ainsi été dé/finies des actions concrètes pour mettre en œuvre de manière adaptative les objectifs de développement durable (ODD) dans la plaine du Sourou au Mali. L'inter collectivité s'est aussi érigée en coordinateur principal pour la mise en œuvre de ce plan. Ces deux réalisations, en s'attaquant à l'une des causes profondes du conflit, aideront la région à coordonner la gestion des ressources naturelles. Cette note d'orientation décrit comment le transfert effectif de pouvoir a été réalisé en adoptant une approche inclusive dans le processus de planification et en ayant un donateur qui a fait du processus d'amélioration de la gouvernance locale un résultat en soi ayant sa propre valeur intrinsèque. Pour la mise en œuvre à long terme du projet, il convient de veiller à ce que le développement local et la gestion des ressources restent inclusives et représentatives, tout en gardant à l'esprit l'interaction de cette nouvelle structure de gouvernance avec les structures de gouvernance et de pouvoir existantes.

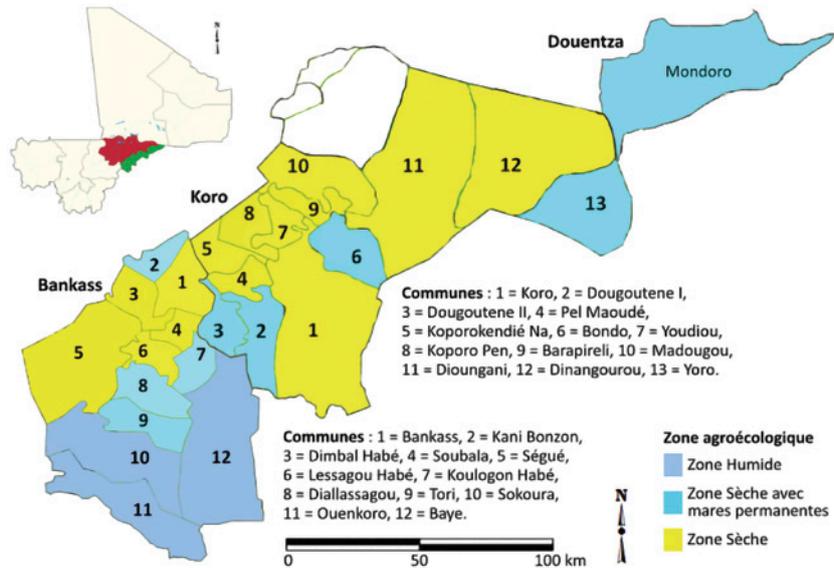
### Introduction

L'absence de gestion efficace des ressources naturelles est devenue un facteur clé de conflit au Sahel, en particulier face à la pression accrue sur la terre et l'eau et au facteur aggravant qu'est le changement climatique. Dans le cas de la plaine du fleuve Sourou au Mali, frontalière avec le Burkina Faso, la mauvaise gestion des ressources naturelles a encore été aggravée historiquement par le décalage entre les limites géographiques et administratives de la région. En conséquence, il n'existait aucun organe de gouvernance capable de coordonner la gestion et le développement des ressources.

Cette situation a changé en 2018, lorsque les collectivités de la région ont décidé de

s'unir en coopérative de collectivités pour fonder l'*Inter collectivité du Sourou*<sup>2</sup> – par décision du gouverneur de la région de

- 1 Nootboom, S. and N. van Duivenbooden. 2019 "Case Study: Duurzame ontwikkeling en waterbeheer in het Sourougebied in Mali." *Water Governance* 2019(3), 93-98.
- 2 L'*Inter collectivité* est un organe administratif qui permet aux municipalités de collaborer. Les municipalités sélectionnent un gouvernement ainsi qu'un comité exécutif pour les représenter. Voir la Loi No 2017-051 du 02 octobre 2017 portant Code des Collectivités Territoriales ; la Loi No 2017-052 du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des Collectivités Territoriales ; le Décret No. 2015-0848/P-RM du 22 décembre 2015 déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales.



Source: <https://souroumali.org/>

Mopti. Cet organisme, dont les limites administratives correspondent aux frontières géographiques naturelles de la région, a élaboré un plan de développement à long terme de la région qui concrétise les objectifs de développement durable (ODD) et définit les actions concrètes pour mettre en œuvre ces plans.<sup>3</sup> L'Inter collectivité s'est ainsi positionnée comme un partenaire de développement incontournable reconnu tant par les communautés de la zone, les autorités de la région de Mopti, le gouvernement du Mali que par la communauté internationale ; elle vise désormais à mettre en synergie tous les efforts de développement dans la région. Avec un appui soutenu, elle devrait rester un moteur clé du développement local et un partenaire pour le développement environnemental, national et international de la plaine du Sourou.

Cette note d'orientation, qui s'appuie sur la documentation produite tout au long du processus du PDIDS<sup>4</sup>, ainsi que sur des entretiens supplémentaires avec les principales parties prenantes, décrit certains

des principaux dilemmes qui ont marqué le processus. Les enseignements tirés de la création et du fonctionnement de l'Inter collectivité du Sourou peuvent servir de base à d'autres initiatives de décentralisation de la gestion durable des ressources naturelles au Sahel (et dans d'autres milieux fragiles) – s'attaquant ainsi à l'une des causes profondes des conflits dans la région.

## Comment l'Inter collectivité du Sourou a-t-elle vu le jour

La vallée du Sourou est une zone humide située à la frontière entre la région de Mopti au Mali et la région de la Boucle du Mouhoun au Burkina Faso, à l'extrême nord du bassin de la Volta. Une étude réalisée en 2010 par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) a souligné la valeur économique des ressources naturelles de la zone humide.<sup>5</sup> Au Burkina Faso, le gouvernement a institué l'Autorité de développement de la vallée du Sourou (AMVS) pour promouvoir le développement de l'agriculture irriguée et augmenter la production agricole. Au Mali, cependant, la gouvernance de la plaine du Sourou a été entravée par l'absence d'une structure gouvernementale capable de gérer la

3 CARE Mali a facilité ce processus sur les plans administratif et logistique – grâce à un financement de l'ambassade des Pays-Bas à Bamako. La commission néerlandaise d'évaluation environnementale (CNEE) a participé à l'opération à titre consultatif.

4 Voir le site <http://souroumali.org> pour la documentation pertinente.

5 <https://www.iucn.org/node/6884>

plaine à travers 29 entités administratives territoriales. Cette fragmentation a restreint le développement stratégique de la région. Cela a indiqué également que la région ne disposait pas d'un interlocuteur naturel ayant un vif intérêt à négocier avec le gouvernement du Mali et encore moins avec le Burkina Faso, qui peut à tout moment décider d'utiliser ainsi une grande partie de l'eau disponible par le déstockage du lac Sourou au Mali via le barrage réalisé à Lery. Cette incertitude entrave actuellement les investissements structurels dans l'irrigation du côté malien.

En 2018, l'*Inter collectivité du Sourou* a été créée pour traiter ces questions du côté malien de la frontière.<sup>6</sup> Elle englobe trois cercles (Bankass, Douentza et Koro) et leurs 26 communes. Sa première mission a été de développer un PDIDS à l'échelle du bassin du Sourou. Ce programme couvre tous les intérêts et secteurs de la zone et a permis d'élaborer un plan de développement durable de la région sur une période de 10 ans. Conformément à la suggestion de l'ambassade des Pays-Bas, l'*Inter collectivité* et le ministère en charge de l'environnement et du développement durable ont décidé de mener une évaluation environnementale stratégique (EES) – en accord avec le protocole de Kiev des Nations Unies<sup>7</sup> – pour soutenir le développement de ce PDIDS. À cette fin, le ministère de l'Environnement a adopté une décision ministérielle *ad hoc* visant à créer une commission interministérielle réunissant les ministères concernés (eau, agriculture, pêche, infrastructure, décentralisation, environnement, etc.) afin d'informer régulièrement le ministère de l'Environnement des progrès de l'EES, notamment sa conformité avec les textes et lois au Mali.

6 La Décision No 2018 00838/GRM-CAB-2 du Gouverneur de Mopti

7 Le protocole EES de Kiev garantit que les différentes parties intègrent l'évaluation environnementale dans leurs plans et programmes dès les premières étapes – contribuant ainsi à jeter les bases du développement durable. Le protocole est entré en vigueur le 11 juillet 2010. [http://www.unece.org/env/eia/sea\\_protocol.html](http://www.unece.org/env/eia/sea_protocol.html)

Comme premier aspect innovant de la procédure, suivant les meilleures pratiques d'EES du protocole de Kiev qui prévoit une large participation du public au processus décisionnel gouvernemental, le programme proposé a ensuite été présenté dans toutes les communes concernées.<sup>8</sup> Un deuxième aspect innovant dans la gestion de la plaine fluviale du Sourou est que cette même institution – l'*Inter collectivité du Sourou* – a également élaboré le PDIDS et l'EES en parallèle, lui permettant ainsi d'utiliser les consultations de l'EES pour alimenter le PDIDS. À cette fin, l'*Inter collectivité* a organisé deux séries de discussions dans toutes les communautés concernées pour procéder à une évaluation des besoins et ce afin de recueillir des informations qui – parfois après de vives discussions au sein de l'*Inter collectivité du Sourou* elle-même<sup>9</sup> – ont pu être intégrées dans le plan. Cela a renforcé la nature inclusive du plan.<sup>10</sup> Un autre résultat bénéfique de ce processus de développement conjoint est que l'EES a donné à l'État un rôle consultatif pour les décisions de planification décentralisée. L'approbation par l'État de l'EES à travers le ministère de tutelle de l'EES a effectivement permis une vision plus inclusive de la

8 Depuis décembre 2018, la loi malienne exige la réalisation d'une évaluation environnementale stratégique (EES) pour l'adoption de tout plan ou stratégie de développement. Bien que le Décret No 2018-0992/P-RM du 31 décembre 2018 fixant les règles et modalités relatives à l'évaluation environnementale stratégique, soit moins clair sur la nécessité d'organiser des consultations publiques (les consultations élaborées étant considérées comme coûteuses), il n'est pas directement en contradiction avec l'approche de Kiev. L'*Inter collectivité du Sourou* et la Commission interministérielle ont donc décidé de maintenir l'approche qu'elles avaient déjà décidée.

9 Les principaux points de désaccord étaient le résultat de l'incompatibilité des activités qui nécessitent des terres inondées par rapport aux terres sèches et le fait que chaque communauté souhaite que des routes soient construites le plus rapidement possible (et qu'une priorité doit être établie).

10 Les discussions ont réuni des jeunes, des femmes et des personnes âgées, ainsi que des représentants de toutes les professions et de tous les secteurs actifs au niveau communal.

planification décentralisée du développement territorial, ce qui constitue une innovation en matière de gouvernance. Le pouvoir sur les questions locales dans la plaine du Sourou, telles que le développement solaire, a ainsi été effectivement décentralisé vers l'*Inter collectivité*.<sup>11</sup>

Étant donné que le PDIDS sera mis en œuvre dans une région soumise au changement climatique, l'*Inter collectivité* a identifié tous les facteurs potentiels qui pourraient entraîner la nécessité d'adapter le plan d'action et a déjà formulé des lignes d'action alternatives. La mise en œuvre du PDIDS sera coordonnée par le Bureau de l'*Inter collectivité*. Le Bureau, assisté d'une Direction Technique, assurera la maîtrise d'ouvrage du plan tout en déléguant dans un premier temps la maîtrise d'œuvre – l'exécution directe des projets de développement est pris en charge par un Organisme d'Appui.<sup>12</sup> Il soutiendra les efforts de lobbying et le développement des projets en menant des études complémentaires<sup>13</sup>. Son pouvoir concret est qu'il doit approuver tout projet de développement dans la région, faisant de l'*Inter collectivité* une plate-forme de coordination continue servant les intérêts de tous les groupes de population de la région au-delà des frontières administratives locales. Sur ce point, le PDIDS restera un programme rassembleur qui fédérera dans une synergie toutes les interventions dans le bassin du Sourou. L'ambassade des Pays-Bas a actuellement confirmé une ligne de financement cruciale de 5 ans pour soutenir la mise en œuvre du PDIDS par le Bureau dans ses axes stratégiques portant sur les secteurs de l'eau, la sécurité alimentaire et changements climatiques avec un regard transversal sur les questions de genre.

---

11 Un troisième résultat bénéfique est que l'EES a poussé ceux qui développent le PDIDS à s'attaquer également aux questions de changement climatique, ce qui permettra à l'avenir à l'*Inter collectivité du Sourou* de demander un financement qui vise à traiter les effets du changement climatique.

12 Une organisation de soutien est en charge la mise en œuvre du projet

13 Son prédécesseur, le Comité Restreint, a été dissous après l'adoption du PDIDS. La Décision No : 00 349/GRM-CAB-2 du Gouverneur de Mopti.

## Dilemme 1 – Aligner les acteurs locaux, nationaux et internationaux

Un élément clé à prendre en compte lors de la mise en œuvre du transfert d'aligner les acteurs locaux, nationaux et internationaux. Sans engagement national, le danger est que le transfert de pouvoir ne se concrétise jamais. L'alignement sur les bailleurs de fonds internationaux est également nécessaire pour garantir que les priorités locales correspondent à leurs intérêts et priorités. Dans le cas de la plaine du Sourou, l'*Inter collectivité* a géré cela en adoptant une approche inclusive du processus de planification et en intégrant une évaluation du développement durable dans l'attention qu'elle porte aux questions sociales et environnementales.

En effet, l'un des aspects qui a contribué au succès du processus d'élaboration du PDIDS par l'*Inter collectivité* est qu'elle a utilisé l'EES comme un instrument pour le développement inclusif. La dévolution effective des pouvoirs du niveau national au niveau local et la prise en compte individuelle des communes ont permis une coopération de collectivités. C'est une nouveauté car la culture de l'EES au Mali – et dans de nombreux autres endroits du monde – consiste souvent à produire de longs rapports très bureaucratiques qui finissent dans la corbeille à papier d'un décideur politique. Pourtant, l'*Inter collectivité* a utilisé ce processus pour faire venir les membres du Comité interministériel (qui devra finalement approuver l'EES) dans la région afin de lui présenter ses besoins et d'écouter leurs points de vue. Développer le PDIDS et l'EES de manière conjointe et inclusive signifiait également que l'EES n'était pas utilisée comme un instrument technique mais comme un moyen de développer l'appropriation par un organe représentatif (l'*Inter collectivité*) et de parrainer le renouvellement administratif. L'*Inter collectivité* a désormais le pouvoir d'approuver ou de désapprouver tous les investissements sur son territoire.<sup>14</sup> Le PDIDS a été d'autant plus formalisé qu'il a également été articulé dans les plans locaux

---

14 Elle peut le faire par le biais d'une déclaration de non-objection.

de zonage/développement de toutes les communes qui constituent l'*Inter collectivité du Sourou*.

En examinant les enseignements tirés de cette démarche qui peuvent profiter à d'autres régions et contextes, il faut d'abord noter que le sous bassin du Sourou présentait peu d'intérêts dans la politique nationale de développement qui n'y voyait pas d'attraits politiques ou économiques majeurs. Dans un sens, cela signifie aussi que la région constitue un bel exemple pour l'autonomisation de la gouvernance décentralisée. D'un autre côté, il est assez courant que les processus de planification publique perdent de leur transparence lorsque des intérêts politiques entrent en jeu, même si une EES l'exige formellement<sup>15</sup>. C'est en cela aussi que le PDIDS entre dans le domaine du contrat social et du test de redevabilité. Cela suggère que les leçons tirées du bassin du Sourou pourraient être appliquées en premier lieu dans des "zones sûres" similaires afin de donner une impulsion au renouvellement institutionnel.

Il faut également garder à l'esprit que la création d'une couche administrative supplémentaire crée une situation de concurrence entre les mandats. Dans le meilleur des cas, cela entraîne une confusion quant à savoir qui a le pouvoir de décision ultime sur les projets de développement : l'*Inter collectivité du Sourou*, la commune ou un ministère compétent ? Les bailleurs de fonds qui souhaitent financer des projets liés au changement climatique, par exemple, auront pour interlocuteur principal le ministère en charge de l'Environnement. Mais en vertu du nouveau système de gouvernance mis en place par l'*Inter collectivité*, son bureau doit approuver tout projet de développement dans la région. Dans le pire des cas, comme on le voit

régulièrement au Mali,<sup>16</sup> la situation de mandats concurrents pourrait être exploitée à l'avantage des grands acteurs politiques/économiques qui bénéficient de leur capacité à choisir parmi les voies administratives qui s'offrent à eux. Pour répondre à cette préoccupation, le pouvoir et le mandat des *inter-collectivités* telles que l'*Inter-collectivité de Sourou*, devront être définis légalement.

Une autre meilleure pratique clairement identifiée dans le cadre de la réalisation de l'EES est que l'*Inter collectivité a* décidé d'intégrer une évaluation du développement durable dans son approche des questions sociales et environnementales – en tenant compte également des politiques nationales maliennes de développement durable.<sup>17</sup> Cela signifie qu'une évaluation a été réalisée pour déterminer quelles options de développement sont économiquement efficaces et souhaitables du point de vue environnemental et social. En osant sortir du cadre étroit du mandat qui s'applique normalement aux EES, l'*Inter collectivité a* réussi à créer un PIPD qui tient compte à la fois du climat international et de l'agenda des ODD. Le PIPDS offre ainsi un cadre d'action que les bailleurs de fonds peuvent soutenir directement, puisqu'une EES de grande qualité a déjà été réalisée et que les ODD ont été rendus opérationnels. En conséquence, plusieurs bailleurs de fonds ont déjà indiqué qu'ils peuvent travailler directement avec l'*Inter collectivité* pour mettre en œuvre certains axes de son plan de développement.<sup>18</sup>

15 La loi elle-même fournit une base à cet effet puisqu'elle permet au ministre de faire des exemptions lorsqu'il exige une EES.

16 Marquette, C. 2020. Maintaining peace and stability in Mali's Sikasso Region: Strategies to contain land-related conflicts. International Alert. Ursu, A. 2018. Under the gun: Resource conflicts and embattled traditional authorities in central Mali. CRU report. The Hague: Clingendael Institute.

17 Notamment le *Cadre stratégique pour la relance économique et le développement durable* (CREDD).

18 Les autres bailleurs de fonds doivent obtenir le consentement des ministères concernés. L'*Inter collectivité du Sourou* recherche donc actuellement un point de contact entre ces ministères.

## Dilemme 2 – soutenir un processus par rapport aux résultats

Les projets qui soutiennent la gouvernance locale ne sont généralement pas mis en œuvre de manière neutre. Il est courant que les bailleurs de fonds et les agents de mise en œuvre définissent un programme avec un ensemble prédéfini de résultats à atteindre. Ces résultats de programme peuvent ainsi être plus facilement quantifiés, suivis et évalués et s'alignent généralement sur les priorités stratégiques du bailleur de fonds et/ou des organisations chargées de la mise en œuvre. Cette façon de faire est souvent critiquée pour son manque de flexibilité ne lui permettant pas de s'adapter aux contextes et aux besoins locaux, ce qui empêche une véritable appropriation locale de la gouvernance.<sup>19</sup>

Dans le cas de l'*Inter collectivité du Sourou*, les principales parties prenantes conviennent que le soutien financier et logistique offert par CARE Mali et l'ambassade des Pays-Bas s'est avéré crucial pour atteindre cet objectif, d'autant plus que ce soutien a été offert de manière neutre. L'*Inter collectivité* a été autorisée à développer son propre PDIDS de manière ascendante sans que le bailleur de fonds et le partenaire international ne mettent préalablement sur la table certains objectifs ou résultats attendus en matière de développement de manière paternaliste. Comme le confirme la littérature universitaire sur la décentralisation et le soutien à la gouvernance locale<sup>20</sup>, il s'agit d'une meilleure pratique qui permet une véritable appropriation locale et qui a abouti à l'autonomisation directe de la nouvelle institution de gouvernance.

Plutôt que de se concentrer sur des résultats spécifiques en matière de développement, les bailleurs de fonds se sont surtout attachés à soutenir l'*Inter collectivité* dans le processus d'élaboration du PDIDS et de réalisation de l'EES – faisant ainsi de l'amélioration du processus de gouvernance locale un résultat ayant sa propre valeur intrinsèque<sup>21</sup>. Ce processus a été long et coûteux, car l'organisation des réunions et des interactions avec la population et avec les acteurs extérieurs s'est déroulée dans une culture orale où l'internet est peu utilisé. Pourtant, c'est précisément l'organisation financière de ces réunions qui s'est avérée cruciale pour créer l'échange intercommunal et la confiance nécessaires pour soutenir l'émergence d'une gouvernance locale concertée.

La création de l'*Inter collectivité* et le développement des PDIDSS/EES ont également bénéficié de la disponibilité des experts. Outre la logistique, le bailleur de fonds a financé un consultant malien à plein temps et un consultant international à mi-temps pendant un an. Ces consultants ont contribué au renforcement des capacités en termes de processus de planification, d'évaluation et de gestion – conformément aux meilleures pratiques internationales et ont aidé l'*Inter collectivité* à développer sa capacité à mettre en relation des groupes de population ayant des intérêts

19 Bisson, L. 2020. "Decentralisation and inclusive governance : Lessons for the Sahel." Clingendael Institute.

20 Gaster, L. 1996. "Quality services in local government: a bottom up approach", Journal of Management Development, Vol. 15 No. 2, pp. 80-96. Ouedraogo, ; and H. 2003. "Decentralization and Local Governance: Experiences from Francophone Africa" in Public Administration and Development, 23, 101-102. ; and Cheema, G.S., Rondinelli D.A. 2007. Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices. Washington DC: Brookings Institution Press.

21 Indicateurs possibles de l'amélioration de la gouvernance locale : prendre des décisions transparentes sur les futurs souhaitables, justifier publiquement ces décisions en s'appuyant sur les connaissances disponibles de toutes les couches de la population et des experts, en tenant compte des incertitudes telles que le changement climatique futur, reporter les décisions et les études détaillées à la phase de mise en œuvre, vérifier le large soutien à ces décisions, vérifier le soutien nécessaire des sponsors (par exemple en liant les choix stratégiques aux ODD), et prendre les dispositions nécessaires à une mise en œuvre crédible (c'est-à-dire des dispositions pour l'évaluation et la prise de décision concernant les projets, la communication continue, les rapports d'avancement, la modification des plans).

divergents.<sup>22</sup> Le développement de l'*Inter collectivité du Sourou* a également bénéficié de la disponibilité d'experts maliens qui lui ont été affectés par les services ministériels décentralisés présents à Mopti par l'intermédiaire du gouverneur<sup>23</sup>. De nombreuses données et informations étaient disponibles dans ces services – souvent produites par des experts maliens pour les projets des bailleurs de fonds précédents. Des lacunes dans les données ont pu être identifiées et le comblement de ces lacunes a été intégré au plan d'action.

Au cours des prochaines années, l'*Inter collectivité* se concentrera sur la mise en œuvre des objectifs de développement identifiés dans le PDIDS. Dans la continuité de son approche axée sur les processus, l'ambassade des Pays-Bas a promis un financement pour une période de 5 ans. Il s'agit là d'un engagement de longue durée – et qui mérite d'être salué – qui contraste fortement avec les pratiques générales dans le monde du soutien à la bonne gouvernance.<sup>24</sup> Sa vision à long terme et son financement ont fait du Bureau de l'*Inter collectivité* un interlocuteur crédible pour le gouvernement malien. Il contribue également à maintenir à bord des administrateurs locaux efficaces, qui pourraient facilement

gagner plus d'argent par d'autres moyens (comme en travaillant pour une ONG). Dans le même temps, il faut reconnaître qu'un équilibre doit être trouvé ici, car un soutien financier trop important pourrait supprimer les incitations à créer un système de gouvernance autonome.<sup>25</sup>

L'une des solutions pourrait consister à faire en sorte que différents bailleurs de fonds financent différentes parties du travail de l'*Inter collectivité* – avec des flux de financement dédiés, distincts pour le soutien à la gouvernance (part mineure) et pour le soutien à la mise en œuvre des projets PDIDS (part majeure). Cela permettrait de garantir que le soutien à la gestion globale de l'*Inter collectivité* ne soit pas lié à la mise en œuvre de projets de niche spécifiques aux bailleurs de fonds. Deux préoccupations pratiques sont toutefois à noter : il sera difficile de trouver un bailleur de fonds disposé à financer seul la part de gouvernance, car il serait difficile de la quantifier en termes de résultats. En outre, de nombreux bailleurs de fonds trouvent que les projets de grande envergure sont plus attrayants d'un point de vue administratif. Cela fait obstacle au travail de précision flexible et à l'adaptabilité nécessaires pour répondre réellement aux besoins et aux réalités locales. La création de mécanismes de petites subventions pourrait servir à résoudre ce dernier problème.<sup>26</sup>

Un dernier enseignement tiré de l'approche du processus appliqué dans la plaine du Sourou est que le projet a été mis en œuvre dans un contexte où le risque de violence armée extrémiste n'est jamais loin. Les parties prenantes estiment qu'elles ont jeté les bases pour prévenir une nouvelle escalade du conflit en améliorant la gouvernance des ressources naturelles dans la région et que cela a redonné un peu d'espoir à la région. Cette base est là pour

22 Toutes les parties prenantes conviennent que la participation de la Commission néerlandaise d'évaluation environnementale (CNEE) à un rôle consultatif était essentielle, car elle était considérée comme un acteur neutre. Si les responsables de la mise en œuvre avaient assumé ce rôle, ils auraient pu faire naître un intérêt pour la définition de types de projets spécifiques – créant ainsi le sentiment qu'ils chercheraient à influencer l'organe directeur dans la sélection de ces projets en tant que partenaires pour la mise en œuvre.

23 Ces experts ont constitué l'*Equipe de Planification et Evaluation Régionale* (EPER).

24 Comme l'a montré Jan Erk, les efforts de programmation de la décentralisation sont souvent des projets de type "one-size-fits-all" (taille unique) qui se déroulent au sommet et à un rythme extrêmement rapide et qui ne permettent pas de prendre en compte de manière adéquate les communautés locales. Erk, Jan 2014. "Federalism and Decentralization in Sub-Saharan Africa: Five Patterns of Evolution" *Regional & Federal Studies*, 24:5, 535-552.

25 USAID. 2010. "Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Final Report and Summary of Findings."

26 Le soutien des Pays-Bas pour la première phase prend en compte cette préoccupation avec un volet soutien à la gouvernance et un fonds d'investissement des projets.

que d'autres bailleurs de fonds investissent et contribuent au développement économique durable de la région dans l'espoir que cela puisse empêcher la propagation des conflits et de l'extrémisme violent. Cependant, il faudrait pour cela que les bailleurs de fonds acceptent que, s'il y a de l'espoir, l'échec est aussi une possibilité concrète et dans tous les cas l'analyse des risques devra rester une constante.

### Dilemme 3 – sensibilité aux conflits et inclusion

La dévolution du pouvoir est un processus intrinsèquement politique et qui a le potentiel de consolider ou de changer les sphères d'autorité locales. Elle risque également de consolider les clivages sociaux existants en favorisant certains groupes ethniques, familiaux ou professionnels au détriment d'autres.<sup>27</sup> Ce danger est particulièrement présent dans la région de Mopti où abondent les conflits violents inter et intracommunautaires pour l'accès aux ressources. Il faut donc veiller à mettre en place un processus inclusif et prenant en compte les conflits qui atténuent les tensions locales au lieu de les aggraver.

*L'Inter collectivité du Sourou* gère ces tensions en suivant les meilleures pratiques du protocole de Kiev en matière d'EES et a assuré une large participation du public au processus décisionnel gouvernemental en présentant le plan proposé dans toutes les communes concernées. Les consultants locaux étaient d'origines ethniques, de genres, d'âges et de professions variés. En demandant à la population ce dont elle avait besoin, de manière concrète (à court terme) ainsi que de manière plus générale (à long terme), tous les Objectifs de développement durable ont été abordés et des actions ont pu être définies. Ces actions 1) sont visibles à court terme (ainsi qu'au bénéfice de tous les groupes ethniques et de tous les villages), et 2) visent les innovations du système économique qui

sont nécessaires pour améliorer la capacité de charge des ressources naturelles de la plaine du Sourou à long terme.

La plupart des ONG actives auparavant dans le Sourou n'avaient pas l'habitude d'inviter les systèmes de gouvernance locale à diriger leurs projets (elles ont même souvent imposé leurs idées au système de gouvernance officiel), ce qui signifie un changement profond du mode de gouvernance. Dès que la phase opérationnelle commencera, la cohésion sociale créée par ce processus sera mise à l'épreuve, car il sera difficile de créer des avantages directs pour tout le monde dès le départ. Le président de *L'Inter collectivité a* indiqué qu'il propose de commencer par financer des activités à impact rapide comme des jardins communs dans tous les villages en même temps, dont tous les groupes ethniques bénéficieront ; il espère que cela pourra se faire sans avoir à réaliser de longues études préalables<sup>28</sup>. Une telle stratégie devrait permettre de s'assurer que personne n'est laissé pour compte – un élément crucial dans une zone à risque de violence armée extrémiste.

Les points clés à surveiller pour le futur sont de savoir si tout le monde est effectivement – et continue d'être – représenté dans *L'Inter collectivité* et comment les tentatives des élites pour protéger leurs intérêts peuvent être mises en adéquation avec le principe du développement inclusif. Les autorités traditionnelles, telles que celles qui gèrent les terres ou la pêche, en sont un exemple clé. Ces acteurs ont été inclus dans les discussions sur le PDIDS – avec les représentants des autres groupes concernés de la société – de sorte que leurs points de vue ont été pris en compte dans le développement du plan principal. Néanmoins, une fois que les projets mis en œuvre auront une incidence sur la manière dont la terre, la transhumance, la pêche ou la gestion des massifs forestiers seront organisées, cela enlèvera certains des

27 Schmauder, A. 2020. "Hybrid governance dynamics in decentralization in Mali." Clingendael Institute.

28 Communication orale janvier 2020.

avantages dont disposent ces acteurs ; il sera alors crucial de négocier avec eux et de prendre en compte la sociologie locale de la gestion foncière des ressources.

Afin de garantir l'inclusion des femmes, le bailleur de fonds a insisté pour qu'elles soient incluses dans l'*Inter collectivité*. Dans la pratique, cependant, la question se pose quant à savoir dans quelle mesure les femmes élues peuvent faire entendre leur voix dans une arène politique locale où les femmes sont structurellement sous-représentées. Les consultants impliqués ont noté que – à tout le moins – de telles tentatives d'amélioration de la représentation des femmes devraient être couplées à une formation active des femmes ainsi qu'à la mise en place d'ateliers et de réunions qui créent un espace leur permettant de faire entendre leur voix. Les quotas ne sont qu'un premier pas vers l'amélioration de l'intégration des femmes.

Une autre préoccupation finale concernant l'inclusion est la question de savoir dans quelle mesure les migrants internes et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) sont représentés par l'*Inter collectivité*. Un exemple est celui des pêcheurs qui se sont déplacés dans la plaine du Sourou en raison de la pénurie de poissons dans le delta du Niger. Un autre exemple est celui des personnes qui se sont déplacées dans la région en raison du conflit en cours au centre du Mali, ou celles ayant migré des régions du nord (Tombouctou) suite aux grandes sécheresses. Ces groupes exercent une pression supplémentaire sur les ressources naturelles et il convient donc de trouver des moyens de les représenter dans les discussions sur l'utilisation des ressources naturelles et le développement durable.

## Conclusion

Le cas de la plaine du Sourou est un excellent exemple de l'utilisation d'un instrument technique de gouvernance, tel que l'EES, pour initier un processus de

gouvernance et de réforme administrative ascendant. C'est également un cas qui montre l'importance des considérations de processus lors de la conception des interventions de gouvernance locale. Le soutien logistique et financier de l'*Inter collectivité du Sourou* n'était pas axé sur l'obtention de résultats prédéterminés. Le bailleur de fonds a plutôt soutenu cet organe de gouvernance locale dans ses processus d'élaboration d'un PDIDS pris en charge localement et de réalisation de l'EES nécessaire pour aligner ce programme sur les objectifs et les principes sociaux, environnementaux et de développement durable. Le bailleur de fonds a ainsi réussi à faire cheminer le processus en contournant le piège très répandu consistant à faire en sorte que l'agenda du bailleur de fonds, ses exigences et ses processus administratifs internes déterminent l'orientation de l'intervention de développement. Les meilleures pratiques suivantes peuvent être proposées :

### Aligner les acteurs locaux, nationaux et internationaux

- Lancer des interventions de gouvernance locale qui utilisent des outils techniques tels que l'EES dans les régions qui ne présentent qu'un faible intérêt politique et s'appuyer sur les résultats obtenus en cours de ce processus pour créer une dynamique
- Veiller à ce que les efforts de gouvernance locale ne contribuent pas à la duplication des mandats et des couches administratives qui peut être exploitée par des intérêts politiques et économiques
- Empêcher l'utilisation abusive de mandats concurrents, par exemple, en faisant pression pour soutenir la poursuite de la réglementation du pouvoir et du mandat des *inter-collectivités*
- Plutôt que d'utiliser des instruments techniques tels que l'EES de manière générale, les utiliser de manière stratégique en reliant par exemple les évaluations environnementales et sociales aux objectifs de développement durable, ce qui permet de s'assurer que

les initiatives et propositions locales correspondent aux critères et priorités de programmation des bailleurs de fonds internationaux<sup>29</sup>

### Procédure

- Soutenir un processus de gouvernance inclusif qui a sa propre valeur intrinsèque plutôt que de mettre sur la table certains objectifs ou résultats attendus en matière de développement
- Fournir une expertise technique et un financement à long terme aux initiatives ascendantes afin de soutenir une vision à long terme du développement
- Permettre un financement flexible et accepter que l'échec soit une possibilité concrète dans les régions déjà fragiles et exposées à la violence armée extrémiste

### Inclusivité

- Assurer la représentation de tous les groupes ethniques dans la conception des interventions de développement et veiller à ce que la mise en œuvre des interventions reste inclusive – par exemple en commençant par des projets communaux
- Réfléchir à la meilleure façon d'assurer la représentation des femmes. S'il n'y a pas de culture locale de représentation féminine, imposer des quotas aux mécanismes de gouvernance pourrait ne pas suffire
- Veiller à ce que les minorités qui n'ont pas de représentants locaux, telles que les migrants et les personnes déplacées, soient également représentées – compte tenu notamment de leur impact sur l'utilisation des ressources naturelles

---

29 Plutôt que de laisser les bailleurs de fonds fixer les priorités d'intervention en matière de développement local de manière descendante, les organes de gouvernance locale sont ainsi habilités à présenter leurs propositions de projet de manière à relier les besoins et les priorités locales aux programmes internationaux.

### About the Clingendael Institute

Clingendael – the Netherlands Institute of International Relations – is a leading think tank and academy on international affairs. Through our analyses, training and public debate we aim to inspire and equip governments, businesses, and civil society in order to contribute to a secure, sustainable and just world.

[www.clingendael.org/cru](http://www.clingendael.org/cru)  
[cru@clingendael.org](mailto:cru@clingendael.org)  
+31 70 324 53 84

 @clingendaelorg  
 The Clingendael Institute  
 The Clingendael Institute  
 clingendael\_institute  
 Newsletter

### About the authors

**Fransje Molenaar** est chargée de recherche principale au sein de l'Unité de Recherche sur les Conflits de l'Institut Clingendael. Elle est spécialisée dans l'étude de la gouvernance et du trafic des migrants en Afrique, avec un intérêt particulier pour le Sahel et la Libye.

**Sibout Nooteboom** travaille dans le domaine de la planification spatiale complexe depuis 1990. Depuis 2012, il travaille au département international de la Commission néerlandaise pour l'évaluation environnementale. Il a produit des dizaines de [publications universitaires](#).