

AUTORITE DU BASSIN DU FLEUVE NIGER (ABN)

PROCESSUS DE VISION PARTAGÉE

PARTICIPATION DE LA SOCIETE CIVILE

PHASE 1

Reconnaissance, identification et caractérisation des usagers de l'eau du bassin du fleuve Niger en vue de leur implication et participation effective au processus de la Vision Partagée

Sur Financement du Canada et de la France

SYNTHESE REGIONALE

SOMMAIRE

I. INTRODUCTION	3
II. CADRE LEGISLATIF	4
III. ANALYSE DES PROBLEMES ET ENJEUX	5
3.1. Constats par typologie	5
Niveau 1	5
Niveau 2	7
Niveau 3	10
3.2. Analyse des principaux problèmes	11
3.2.1. Les problèmes d'ordre institutionnel	11
a) la réglementation	11
b) la tutelle technique	11
c) la participation	11
d) l'absence de recours	12
3.2.2. Les problèmes liés à l'autonomie financière	12
3.2.3. Les problèmes liés à la gouvernance au sein des organisations	12
3.2.4. L'épineuse question des grands projets d'aménagements	13
3.2.5. La présence des ONG internationales et réseaux internationaux	13
IV. ORIENTATIONS POUR UNE MEILLEURE PARTICIPATION	14
4.1. L'opportunité de l'espace local émergent	14
4.2. L'opportunité de la gouvernance historique	14
4.3. L'opportunité des composantes sociales à fort potentiel de mobilisation	15
4.4. Le renforcement de la participation	15
4.4.1. La nécessaire reconnaissance par les acteurs étatiques	15
4.4.2. Le développement des capacités de participation	16
4.4.3. Le mécanisme de participation	16
a) au niveau national de chaque pays	16
b) au niveau régional du bassin	17
4.5. Recommandations	19
4.5.1. Aux Etats membres de l'ABN	19
4.5.2. Au Secrétariat Exécutif de l'ABN	19
4.5.3. Aux Partenaires Techniques et Financiers	20
4.5.4. Aux Usagers des ressources naturelles eux-mêmes	20
V. CONCLUSION	20
VI. ANNEXES	21

I. INTRODUCTION

Dans le cadre du processus de la Vision Partagée, une étude d'identification et de caractérisation des usagers de l'eau du bassin du Niger a été mise en chantier autour de sept (7) thèmes en vue d'aider une meilleure implication de la société civile à la vie de l'institution et des actions à mettre en œuvre pour un développement durable dans le bassin.

Les thématiques qui ont servis de base pour cette étude sont :

1. l'agriculture et l'élevage,
2. la pêche et la navigation,
3. l'eau potable et l'assainissement,
4. la protection des écosystèmes,
5. les barrages,
6. le tourisme,
7. les mines, l'industrie et l'artisanat.

Cette étude a permis de mieux connaître les acteurs, leurs diverses formes d'organisation et de structuration, l'importance de certains usages de l'eau dans le bassin. Cette connaissance améliorée des usages et usagers des ressources en eau et plus largement des ressources naturelles du bassin, pourra servir de base à faciliter et renforcer leur participation au processus de la Vision Partagée.

L'étude a été menée au niveau des neuf (9) pays du bassin par des équipes nationales (une équipe dans chaque pays). Les principaux résultats ont fait l'objet de validation au cours d'ateliers nationaux et présentés par la suite au forum régional des usagers de l'eau (FOREAU) du bassin les 23, 24 et 25 février 2006 à Fada-Ngourma au Burkina Faso. Cette étude et le forum qui l'a couronné ont ainsi permis pour la première fois, de réunir des organisations de la société civile à l'échelle régionale afin de d'échanger et débattre de questions d'intérêt général dans un cadre partenarial avec les représentants officiels des Etats et les partenaires techniques et financiers. Il faut aussi rappeler qu'au niveau national de chaque pays, l'exercice a été une opportunité de collaboration entre les points focaux de l'ABN et les organisations de la société civile ainsi que entre organisations de la société civile elles mêmes.

Une équipe régionale conduite par une coordination régionale a assuré la supervision de l'exercice de l'étude pays et la synthèse régionale en passant par le forum régional et des synthèses thématiques régionales. Les résultats de cette première phase permettront de proposer un mécanisme de mobilisation et de participation des usagers des ressources naturelles du niveau local au niveau régional ainsi que les activités à mettre en œuvre pour y parvenir.

Le financement des activités menées à ce jour a été assuré grâce au soutien du Canada et de la France.

La présente synthèse régionale fait une analyse de la situation des acteurs usagers des ressources naturelles du bassin tous secteurs étudiés confondus (en lieu et place des usagers de l'eau), leurs forces et faiblesses et propose des pistes d'action pour le renforcement de leur participation au processus de développement durable du bassin.

Quelques insuffisances dues à l'absence d'un certain nombre d'informations dans les rapports pays sont à noter :

- l'absence d'inventaire des organisations de la société civile internationale partenaires de l'ABN, une appréciation sur leur importance et leur apport dans la dynamique de développement du bassin ;
- le faible niveau de traitement des questions transversales (Genre, gestion des conflits, ...etc) ;

Le rapport de synthèse comprend trois (3) grandes parties :

- Un aperçu du cadre législatif régissant les organisations d'usagers des ressources naturelles du bassin ;
- Une analyse des problèmes et enjeux majeurs ;
- Des orientations et recommandations pour l'amélioration de la participation des usagers des ressources naturelles au processus de développement durable du bassin

II. CADRE LEGISLATIF

La notion « d'usagers de l'eau » ou « usagers des ressources naturelles » recouvre les mêmes réalités d'une portion nationale du bassin à l'autre, d'un pays à l'autre ou encore d'un secteur à l'autre. Dans l'ensemble des neuf (9) pays du bassin du fleuve Niger, il existe des textes juridiques et réglementaires sur les organisations locales, nationales et internationales exerçant une activité. Ces textes existant sont cependant insuffisants pour couvrir les besoins des organisations en terme de réglementation, de suivi et de coordination de leur activité vu la diversité des formes d'organisation et la pluralité. L'ensemble des pays a connu au cours des vingt dernières années un véritable boum en matière d'émergence d'organisations d'usagers des ressources naturelles particulièrement au niveau local. Le regroupement des usagers en organisation a été pour une grande part motivé par plusieurs facteurs :

- la mise en œuvre des approches participatives par les différents intervenants du développement (projets, programmes) qu'ils soient étatiques ou non étatiques ;
- la nécessité pour les usagers de se mettre ensemble pour mieux défendre les intérêts de leur corporation (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, ...etc) ;
- la stratégie de captation de ressources auprès de certains bailleurs de fonds.

Face à ce boum, les Etats n'ont pu répondre en terme de réglementation et le nombre limité de textes juridiques et réglementaires a amené certaines organisations de base à recourir à des statuts non appropriés ou tout simplement à exister ou à exercer leur activité dans l'illégalité administrative. Il en est ainsi pour les réseaux, unions d'associations ou de groupements, fédérations d'association ou de groupements, collectifs, ...etc dont le statut est généralement inadapté à leur réalité organisationnelle. Exemple de la Loi 10/ADP du 15 décembre 1992 au Burkina Faso et de l'Ordonnance 84-06 du 1^{er} mars 1984 portant régime des associations complété par la loi 91-006 du 20/05/91 au Niger qui ne permettent pas de distinguer clairement une association et une ONG, une coopérative et un groupement d'intérêt économique, ...etc.

De même, les textes réglementaires existants actuellement sont trop globalisants et ne reflètent pas la réalité en terme de classification sectorielle des groupes et organisations d'usagers des ressources naturelles sur les niveaux local, national et régional du bassin du fleuve Niger.

Devant ce constat général, la typologie d'analyse retenue sera fondée sur le rayon d'activité conformément aux trois niveaux de l'étude :

Niveau 1 (niveau local) : Ce niveau est celui des groupements ou associations de base. Le rayon d'action reste généralement le niveau du terroir, portion de terroir avec un ancrage direct sur le terrain dans l'activité.

Niveau 2 (niveau national) : Il s'agit des organisations et regroupements d'envergure nationale (par exemple des organisations faîtières tel que l'association nationale de pêcheurs, la fédération de groupements de ..., etc).

Niveau 3 (niveau régional) : Ce niveau concernera les organisations, réseaux, ...etc d'envergure régionale (Afrique de l'Ouest et Centrale) sur l'étendue de tout ou partie du bassin.

III. ANALYSE DES PROBLEMES ET ENJEUX

3.1. Constats par typologie

Typologie	Constats
<p>Niveau 1 (groupements ou associations de base)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organisations à majorité informelles (plus de 98%) ; ▪ L'agriculture, l'élevage et la pêche concentrent plus de ¾ des organisations d'usagers des ressources naturelles du bassin ; (cf études multisectorielles), les deux premiers secteurs contribuent en moyenne pour 40% dans la formation du produit intérieur brut de la sous région et 70 à 80 % des recettes d'exportations régionales proviennent de ces deux secteurs ; on remarque également l'existence de comités de gestion des retenues d'eau et autres petits barrages ; ▪ Plus de ¾ des organisations ne connaissent pas le nombre exact de leurs membres ou du moins aucune mise à jour et aucun suivi de la vie associative ; ▪ Absence de manuel de procédures ; les règles de fonctionnement sont informelles et le dispositif de suivi également ; ▪ Les principales motivations du regroupement restent l'amélioration des conditions d'exercice de leur activité, la recherche de financement ; ▪ Peu ou pas d'objectif d'influence sur les politiques de l'Etat ou sur d'autres acteurs extérieurs ; ▪ Méconnaissance de l'existence de l'ABN ;

<p>Niveau 1 (suite)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Absence totale du sentiment d'appartenance au bassin du fleuve Niger ; ▪ Absence d'espace de concertation et/ou de dialogue avec l'Etat (services déconcentrés, administration, ...etc) au niveau local sur les questions relatives au développement durable du bassin ; ▪ Méconnaissance du lien entre les pratiques d'exploitations des ressources naturelles et la dégradation de ces ressources ; ▪ Absence de capitalisation des activités menées et à venir (rapports d'activités, rapports financiers, ...etc) ; ▪ Trop grande dépendance de niveaux supérieurs en terme de financement et de participation ce qui limite l'autonomie locale ; ▪ L'éloignement du niveau central et l'absence de mécanisme de représentation ne favorisent pas la reconnaissance des organisations locales au niveau national et régional ; ▪ Des liens de collaboration ont été relevés entre les organisations locales et les structures déconcentrées de l'Etat au niveau de certaines portions nationales du bassin sans que ces collaborations s'inscrivent dans une vision de sous bassin en lien avec la dynamique d'ensemble du bassin tel que le processus de la Vision Partagée, ...etc.
-------------------------	---

<p>Niveau 2 (organisations et regroupements d'envergure nationale)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 90% des organisations du niveau 2 ne sont pas une émanation de celles du niveau 1 ; il s'agit pour une grande part d'organisations ayant acquis un acte de reconnaissance au niveau central, basées dans les capitales et menant des activités dans des portions nationales du bassin du fleuve Niger ; elles ont un handicap de représentativité pour défendre les intérêts du niveau 1 dont elles ne sont pas l'émanation ; ▪ Les organisations sont formelles et disposent de titres de reconnaissance délivrés par l'administration au niveau central (en règle générale par le Ministère de l'Intérieur et/ou de l'Administration Territoriale) ; ▪ Plusieurs de ces organisations ont le statut d'ONG leur donnant droit à des avantages tel que l'exonération de certaines droits et taxes de douanes sur les équipements et matériels nécessaires à la réalisation de leur activités ; ▪ Leur survie financière est liée aux ressources extérieures (financement à travers des projets et programmes sur des financements extérieurs ; ▪ Un déficit de bonne gouvernance au sein des instances dirigeantes (absence d'alternance, insuffisance de transparence dans la gestion financière, absence d'audits, ...etc) ; ▪ Une absence de manuels de procédures et lorsque ces derniers existent, ils ne sont pas utilisés et il n'y a pas de dispositif de contrôle interne ; les seuls contrôles sont ceux des partenaires extérieurs ; chacun n'exerçant le contrôle que sur la portion de financement qu'il a apporté ; ce qui peut cacher la double ou triple facturation d'une même activité sur plusieurs sources de financement ▪ Une irrégularité des rapports d'activité et financier qui sont dans certains cas inexistantes ; ▪ Une absence de vision, de valeurs auxquelles les organisations sont attachées ; la plupart d'entre elles fonctionnent suivant les opportunités de financement et les orientations voulues par les partenaires financiers ; ▪ Les organisations sont dirigées par des agents de l'Etat qui ne leur consacrent que leur temps libre ; plusieurs organisations étudiées ne tiennent pas régulièrement des assemblées générales et ne disposent pas de rapport financier annuel ; il y a dans la plupart des cas une confusion entre instance associative et instance exécutive ; les membres, dirigeants sont parfois salariés, ils ne doivent des comptes qu'à eux-mêmes ; ▪ La plupart des organisations ne disposent pas d'un système de performance (suivi évaluation), et les actions sont orientées par du clientélisme politique, régionaliste, ...etc ;
---	---

Niveau 2 (suite)

- Les organisations mènent des activités dans tous les secteurs quand bien même elles ne disposent pas de compétences nécessaires et parfois hors du champ de leur mission initiale ;
- Les cadres de dialogue existant sont le plus souvent sectoriels et les organisations du niveau 2 du fait de la diversité de leurs activités se retrouve dans tous les cadres existants sans pouvoir assurer une présence de qualité en terme de représentation ;
- Les organisations existantes n'intègrent pas la problématique de bassin dans leurs rapports avec les organisations du niveau 1 et avec les acteurs étatiques ;
- Les organisations ne disposent pas de compétences en matière de plaidoyer et n'ont pas d'objectif ni d'obligation de résultats en la matière dans la mesure où elles ne représentent pas dans leur fondement les intérêts d'un niveau inférieur ; la plupart du temps, ces organisations ne trouvent pas nécessaire d'investir dans la collecte et la diffusion de l'information ;
- Les structures faîtières existantes manquent généralement de moyens pour leur action et font dans la plupart des cas concurrence avec les organisations membres ;
- La structure faîtière n'a pas les compétences et les moyens pour faire circuler l'information entre organisations membres, canaliser leur énergie respective et promouvoir des synergies ; il arrive de constater que certaines organisations menant les mêmes activités dans une même zone et membres d'une même plateforme ne se connaissent pas ;
- L'absence totale d'une obligation de services aux membres ;
- Des cadres de concertation existent au niveau national dans certains pays tel que le Conseil National de l'Eau (CNE) au Burkina ou encore la Commission National de l'Eau et de l'Assainissement (CNEA) créée en février 2006 au Niger et en cours d'installation ; ces cadres sont très élargis et regroupent également des collègues d'acteurs non étatiques et du privé marchand ; les problématiques de bassins sont peu ou pas pris en compte dans leur contenu de manière spécifique ;
- Aucun lien de collaboration au niveau national n'a pu être relevé au cours de l'étude entre des organisations du niveau 2, et la structure nationale en charge de la tutelle du bassin du fleuve Niger en l'occurrence le Point Focal National et les structures du Ministère de tutelle au niveau central et déconcentré dans les portions nationales du bassin ; la réalisation de la présente étude a été une occasion pour amorcer cette collaboration à travers les réunions de validation et les différents contacts établis ;

Niveau 2 (suite)

- Des questions spécifiques telle que celle relative aux « barrages » (leur justification, leur faisabilité, l'adhésion des populations, ...etc) ne sont pas prises en compte dans les agenda des organisations nationales laissant ainsi l'Etat seul maître à décider de la réalisation de grands projets touchant directement la vie de milliers voir de millions de gens ; il en est de même pour d'autres questions tel que la prise en compte du Genre, la gestion des conflits, ...etc des questions qui sont poussées par des organisations internationales qui connaissent parfois très peu les réalités locales.

<p>Niveau 3 (organisations, réseaux, ...etc d'envergure régionale)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Très peu d'organisations de ce niveau existent à l'échelle du bassin ; les organisations de ce niveau ne recourent pas avec l'espace du bassin ; exemple du Réseau des Organisations Paysannes d'Afrique de l'Ouest (ROPA) qui regroupe certains pays du bassin mais pas tous ou encore l'exemple du Réseau des Femmes pour le Développement (REFED) qui n'a de références que dans quelques pays du bassin ; ▪ Des organisations existent et recourent avec d'autres espaces politiques sous régionaux tel que la Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) qui regroupe 15 pays dont 8 pays du bassin du fleuve Niger (hors Cameroun) ou encore le Comité Inter Etats de Lutte contre la Sècheresse au Sahel (CILSS) qui regroupe 9 pays dont 4 du bassin du fleuve Niger ; ▪ Des Partenariats Nationaux de l'Eau (PNE) émergent dans les différents pays et regroupent des organisations du niveau 2 qui n'ont pas forcément un ancrage dans le niveau 1 ; ▪ Les organisations internationales tel que l'Union Mondiale pour la Nature (IUCN), le Partenariat Mondial pour l'Eau (GWP), Eau Vive, la Fondation F. Ebert, World Wild Fund (WWF), Plan International, ...etc sont présentes dans certains pays du bassin du fleuve Niger, mènent des activités sur le terrain ou avec des organisations nationales des pays dans divers secteurs dont l'eau (approvisionnement, gestion intégrée des ressources en eau, ...), l'environnement, la gouvernance, ...etc ; elles peuvent être considérées comme des organisations d'appui puisqu'elles apportent à la fois appui technique et financier et ne peuvent dans ce cas assurer une quelconque représentation des organisations locales, nationales qu'elles appuient ; ▪ Seules les organisations internationales disposant plus de ressources ont des liens avec les instances de l'Autorité du Bassin du Niger (ABN) et assistent aux différentes réunions techniques et politiques de l'institution.
---	---

Quelque soit le niveau d'acteurs observé, il convient de souligner le déficit d'information sur l'Autorité du Bassin du fleuve Niger (ABN) et le processus de la Vision Partagée engagé par les Etats. Ce déficit d'information est tel que les enjeux liés à la dégradation des ressources naturelles ainsi que ceux liés à la stabilité sous régionale à la fois entre différents usages de ces ressources et entre Etats, ne sont pas perçus par la population. Il en est de même pour l'intérêt lié à l'appartenance au bassin au-delà des frontières.

3.2. Analyse des principaux problèmes

3.2.1. Les problèmes d'ordre institutionnel

a) La Réglementation

Le premier problème auquel sont confrontés les organisations d'usagers des ressources naturelles dans l'ensemble des pays du bassin du fleuve Niger est la reconnaissance qui pour l'instant reste largement limitée à l'obtention d'un titre délivré par une autorité administrative locale ou nationale. Or, moins de 20% des organisations au niveau local dispose d'un titre de reconnaissance par une autorité administrative. Cette approche de reconnaissance essentiellement basée sur l'aspect formel et ne prenant pas en compte le contenu des organisations en terme d'activités, de résultats produits et de capacités contributives au développement économique et social ne peut qu'occulter des questions de fond tel que la connaissance de ces acteurs, de leur secteur d'activité, de leurs contraintes et attentes et la prise en compte par les Etats de leur importance dans les politiques nationales et régionales à l'échelle du bassin.

L'absence totale d'une réglementation au niveau régional du bassin n'a pas favorisé l'émergence d'organisations à cette échelle et le peu d'organisations régionales d'usagers des ressources naturelles existantes ne recourent pas avec l'espace du bassin. L'absence de telles organisations au niveau régional n'a pas favorisé le rapprochement des organisations d'usagers tous secteurs confondus avec les instances de l'Autorité du bassin.

b) La Tutelle technique

Le deuxième problème constaté relève de la tutelle. En effet, les organisations sont régies par des textes réglementaires mis en place et suivis au plan administratif et juridique par les Ministères en charge de l'Administration Territoriale et/ou de l'Intérieur. Or, sur le plan de l'activité menée par ces organisations, la tutelle est assurée par d'autres départements ministériels (Ministère de l'Agriculture, Ministère de l'Élevage, Ministère de la Pêche, ...etc). Dans tous les cas de figure, les Etats ne se donnent pas les moyens nécessaires pour assurer non seulement un suivi des organisations d'usagers mais aussi pour leur apporter un soutien technique et financier. L'absence de ce suivi et de coordination entre départements ministériels ne peut que laisser libre court aux risques de conflits d'usages des ressources naturelles dont l'eau est la principale. C'est ainsi que l'espace du bassin du fleuve Niger présente aujourd'hui un niveau de risque assez élevé en terme de conflits entre les deux groupes d'usagers les plus importants à savoir agriculteurs et éleveurs vu l'accroissement démographique, la dégradation des ressources naturelles tel que l'eau, le fourrage, ...etc.

Aussi, l'absence de suivi efficace de certains groupes d'usagers comme les pêcheurs, laisse le champ libre au développement de pratiques de pêche néfastes tel que la pêche au mercure nuisible non seulement à l'environnement et aux ressources aquatiques mais aussi aux populations qui consomment ces produits halieutiques pollués.

c) La Participation

Dans tous les pays du bassin du fleuve Niger, la participation de la société civile famille à laquelle appartiennent les organisations d'usagers des ressources naturelles du bassin est prévue dans les textes généralement pour le niveau national. Plusieurs institutions publiques prévoient la participation des organisations de la société civile au niveau national et quand bien même celle-ci est effective, aucune attention n'est donnée au processus interne à cette société civile en terme de désignation des représentants et d'équilibre entre composantes. Cette participation et représentation sont également influencées par des interférences politiques, ce qui réduit leur crédibilité et leur capacité de négociation et de plaidoyer face aux autres groupes d'acteurs en présence (Etat, secteur privé marchand, ...etc).

Aussi, la participation des organisations de base est souvent prise en otage par des organisations de niveau supérieur (national voir international) disposant de plus de ressources financières et qui parlent généralement au nom des acteurs locaux eux-mêmes. Une telle participation ne peut être que partielle et ne garanti pas un réel développement des capacités des organisations locales.

d) L'absence de recours

Il n'existe aucun recours pour les organisations de la base encore moins pour leurs membres. Cette situation entraîne d'énormes frustrations démobilisatrices pour le tissu associatif. Cela peut ressembler à un recul du militantisme mais il est observé une certaine impunité qui a terme entame la capacité de mobilisation et d'influence des organisations que se soit au niveau local, national que régional. En effet, les organisations mènent leurs activités sans aucun suivi et contrôle ni en interne par un code de conduite, ni en externe par des organisations faîtière ou par les services de l'Etat. Lorsqu'un conflit éclate au sein d'une organisation, aucun recours n'est prévu pour les membres ; il en est de même lorsqu'un conflit oppose une organisation et un service de l'Etat. Pour le cas des conflits internes aux organisations, on peut citer les cas de détournement des fonds par des dirigeants et des membres qui choisissent le plus souvent de quitter l'organisation en lieu et place d'une poursuite des fautifs.

3.2.2. Les problèmes liés à l'Autonomie financière

L'autonomie financière est un des facteurs déterminant la qualité de la participation. Dans le cas des organisations d'usagers des ressources naturelles dans l'espace du bassin du fleuve Niger, la faiblesse de leur capacité financière et la forte dépendance des ressources apportées par des organisations de niveau international ou de projets et programmes nationaux ou encore de partenaires financiers extérieurs les rend vulnérable au plan de leur représentation. Il en est de même pour le clientélisme et le faible niveau de transparence dans la gestion de la plupart de ces organisations. La trop forte dépendance des ressources extérieures est un moyen de chantage et un moyen de contrôle de l'action des organisations locales qui voient ainsi leur crédibilité et leur participation réduite à la seule forme de présence dans les espaces de concertation. Cette situation pousse également les organisations à s'engager parfois dans des relations de partenariat en leur défaveur juste pour satisfaire les objectifs du partenaire en face.

3.2.3. Les problèmes liés à la Gouvernance au sein des organisations d'usagers

La première conséquence de la faiblesse du dispositif législatif et du manque de suivi de l'action des organisations de la base au plan local, national des pays est la tendance générale de non respect par celles-ci de la législation existante en matière de gouvernance. On note principalement :

- une difficulté dans le fonctionnement des organes des organisations ; de rares audits ;
- une absence ou insuffisance dans le respect des règles démocratiques (absence de débats, absence de transparence financière, absence d'alternance, ...etc) ;
- une précarité des finances et une difficulté quasi générale dans la mobilisation des ressources financières ;
- une faiblesse des ressources humaines basées essentiellement sur la bonne volonté des membres ;
- une absence de lieux de rencontre (siège, ..., etc) ;
- une difficulté d'appropriation du fonctionnement de forme moderne d'organisation avec une forte influence de la gouvernance historique (les coutumes pèsent encore sur le fonctionnement de structures modernes) ;
- une grande partie des acteurs sont regroupés dans des structures informelles.

3.2.4. L'épineuse question des grands projets d'aménagement

Le fait le plus remarquable à ce sujet concerne les grands projets de barrages dans les différents pays du bassin du fleuve Niger. La plupart des pays ont des projets majeurs d'aménagements hydro agricole et/ou hydro électrique. Tous ces projets dont certains datent de plusieurs décennies n'ont pas fait l'objet pour la plupart de réelle consultation préalable des populations des zones concernées sur le site ou à l'aval. En partant de l'hypothèse très simpliste que ces projets n'ont que des retombées positives, cela est-il suffisant pour que l'avis des populations qui seront touchés et qui bénéficieront de ces retombées soit occulté ?

Une telle approche du niveau central des Etats, en règle générale initiateur de ces grands projets d'aménagement ne peut que nuire à l'adhésion et à la mobilisation des populations pour la réussite de ces projets. Dans certains pays, les populations qui vivent depuis des siècles sur des terres qu'elles considèrent siennes refusent leur déplacement et s'opposent vigoureusement à la réalisation de ces projets. Tout en reconnaissant la nécessité d'engager des actions de mise en valeur des potentialités du bassin pour améliorer la sécurité alimentaire, la sécurité énergétique, ...etc, les usagers des ressources naturelles estiment que l'action devra commencer à petite taille sur leur terroir, dans leurs champs pour améliorer les rendements agricoles, augmenter le potentiel fourrager, améliorer l'approvisionnement en eau potable, augmenter les revenus des familles, assurer l'approvisionnement en électricité..., etc.

Ces considérations sont indépendantes de celles oeuvrant à une approche transfrontalière de ces grands projets qui ont une influence (minime soit-elle) sur le régime des eaux donc sur les écosystèmes et les sociétés des pays situés à l'aval. C'est bien pour cela que le processus de la Vision Partagée a été initié.

Aussi, l'enfermement des Etats dans une démarche nationale en matière de projets d'aménagement n'a pas permis jusqu'à présent d'effectuer un exercice commun d'évaluation des potentialités et des besoins et de réaliser une planification d'ensemble des investissements à réaliser, le partage des coûts et des bénéfices, ...etc. Une telle situation ne peut qu'accentuer des frustrations amont/aval ainsi que les risques de conflits entre usagers à l'intérieur d'un même pays et entre pays toutes choses dommageables à construction d'un avenir commun à l'échelle du bassin.

L'avenir du bassin devra sortir de cette logique nationale en terme de projets d'aménagement et prendre en compte les besoins de base des populations, leur initiative et leur adhésion dans les actions à mettre en place. Il n'y aura pas d'avenir commun et meilleur à l'échelle du bassin si cette condition n'est pas remplie. L'existence dans les portions nationales de bassin de comités de gestion des barrages et retenues d'eau est à renforcer avec un appui à la redynamisation de ces comités de gestion et à leur structuration non seulement au niveau local mais également au niveau national et régional du bassin.

3.2.5. La présence des ONG internationales et des réseaux internationaux

La présence des organisations non gouvernementales (ONG) internationales et des réseaux internationaux a certes été une émulation pour l'émergence des associations locales et ONG nationales mais elle pose en terme un problème de positionnement de ces dernières vis-à-vis des sources de financement. En effet, plusieurs bailleurs de fonds ont entrepris depuis quelques années la déconcentration des crédits sur des guichets locaux de financement dans les pays du Sud. La recherche de financement pousse plusieurs ONG et réseaux internationaux à émarger sur ces guichets locaux au même titre que les ONG et réseaux locaux et nationaux. Bien entendu que l'expertise des ONG internationales plus anciennes et mieux outillées en terme de compétences font d'elles les principales bénéficiaires de ces financements déconcentrés en plus de ceux mobilisés directement au Nord.

Quant aux ONG et réseaux locaux et nationaux, la survie financière les poussent à s'éloigner de leur vocation et mission première tel que : la mobilisation sociale, la sensibilisation, l'éducation au développement, la fourniture de services divers aux membres (défense des intérêts, accès à la formation, ...etc), le dialogue avec d'autres acteurs tel que l'Etat, les collectivités décentralisées,...etc. En effet, plusieurs ONG et réseaux locaux et nationaux s'orientent vers les guichets de financement en tant que

prestataires de services pour les financeurs et non pour leurs membres et exécutent plutôt les agendas des bailleurs de fond.

Ces deux situations n'ont pas permis le développement d'une réelle capacité locale de réseau des organisations d'usagers des ressources naturelles dans les pays du bassin. En tout état de cause, les organisations et réseaux internationaux se doivent d'accepter de se limiter au rôle d'appui et éviter d'assurer la représentation en lieu et place des organisations locales, nationales qu'elles soutiennent.

Malgré l'ensemble de ces difficultés, les usagers des ressources naturelles du bassin organisés ou pas en groupements, associations, unions ou fédérations constituent la première force et énergie sur laquelle toute politique de développement durable devra bâtir. C'est « la première matière première » et l'unité de base du développement ; l'ensemble des acteurs institutionnels intervenant à l'échelle du bassin devrait prendre cela comme une donnée essentielle de l'action.

IV. ORIENTATIONS POUR UNE MEILLEURE PARTICIPATION DES POPULATIONS

4.1. L'opportunité de l'espace local émergent

La plupart des pays partageant le bassin du Niger ont entrepris des réformes institutionnelles majeures dans le cadre de processus de décentralisation avec la création d'espaces publics locaux dénommés «commune» qui s'administrent librement dans des conditions prévues par la loi, dotée de la personnalité morale, de l'autonomie financière et d'un patrimoine propre. Un espace à la fois administratif, politique, économique, socio culturel dans lequel chaque citoyen pourra prendre part au débat sur le projet de société. Un certain nombre de compétences sont transférées aux communes dont la conduite du développement du territoire, l'Etat ne devant assurer désormais qu'un contrôle de légalité tout en veillant à la cohérence, l'équité dans la redistribution de la richesse nationale pour le développement harmonieux du pays.

Avec des schémas de décentralisation plus ou moins semblables et un niveau d'avancement du processus différent d'un pays à l'autre à l'échelle du bassin du fleuve Niger, la question de la « légitimité » des uns et des autres est posée en ce sens que les associations, organisations et réseaux d'acteurs non étatiques qui ont émergés bien avant la création des communes et qui ont par endroits jouer un rôle dans l'émergence de ces nouveaux acteurs, doivent maintenant se repositionner et accepter le leadership de l'instance communal.

Pour l'heure, on peut estimer que l'émergence des communes constitue une opportunité pour l'exercice de la participation de l'usager de base qui trouve là un espace public local et légal dans le lequel son savoir faire et ses attentes peuvent s'exprimer et peuvent être prises en compte.

4.2. L'opportunité de la gouvernance historique

Elle est parfois considérée et à tort comme un obstacle mais elle peut être saisie comme opportunité à condition de savoir s'y prendre. En effet, il est observé dans l'ensemble des pays du bassin du fleuve Niger que la gouvernance historique assurée par les chefs traditionnels et coutumiers assure encore une responsabilité sociale importante et dispose d'une bonne capacité d'influence et de mobilisation de la population. Ces atouts peuvent être mis à profit dans la dynamique de mobilisation et de participation des populations au développement durable du bassin.

L'ancrage de ce mode de gouvernance dans la tradition n'est pas antinomique à la modernisation en cours à la seule condition de savoir négocier avec ces acteurs leur place et rôle dans le nouveau paysage social et politique local. Dans certains pays du bassin comme le Mali ou encore le Niger, l'implication des chefs traditionnels dans certaines actions de sensibilisation a donné satisfaction et accéléré le rythme d'appropriation par la population. Au Niger, les Chefs traditionnels sont regroupés en association

nationale des Chefs traditionnels qui dispose d'un niveau d'influence élevé et d'une capacité de plaider assez important au plus haut sommet de l'Etat. Le Niger et le Nigeria qui partagent des frontières communes, partagent également des espaces dans le bassin du fleuve Niger faisant partie d'une même administration traditionnelle et coutumière ; ce qui constitue un avantage certain en terme de mobilisation des populations et de cohésion sociale au delà des frontières des deux pays.

Ces acteurs de la gouvernance historique peuvent jouer un rôle important dans la question relative aux grands projets d'aménagement. En effet, l'information des populations et sa consultation pourra être facilitée par ces acteurs lors de rencontres inter villageoises, de rencontres entre chefs de villages, de rencontres entre chefs de villages et élus locaux, ...etc au plan national des pays mais aussi au plan régional du bassin. Cette catégorie d'acteurs doit davantage être impliquée dans le processus en cours au niveau national des pays et régional du bassin.

4.3. L'opportunité des composantes sociales à fort potentiel de mobilisation

Les femmes et les jeunes sont des composantes de la communauté du bassin qui disposent d'un potentiel élevé en matière de mobilisation et de contribution à l'action. Une attention particulière devra être donnée à ces deux composantes en les aidant dans leur structuration du niveau local au niveau régional et dans leur participation au dialogue des parties d'abord dans l'espace local, ensuite au niveau national et régional à travers leurs réseaux respectifs.

4.4. Le renforcement de la participation des usagers

Le renforcement de la participation des usagers des ressources naturelles à la dynamique de développement durable du bassin est un objectif réalisable à trois conditions :

- La reconnaissance par les acteurs étatiques ;
- La prise de conscience des organisations d'usagers et le développement de leurs capacités à participer ;
- Le mécanisme de participation.

4.4.1. La nécessaire reconnaissance par les acteurs étatiques

Aucune participation des acteurs de la société civile n'est possible si les acteurs étatiques du bassin qui assurent le leadership de l'action n'ont pas conscience de la nécessité et de l'importance de cette participation. Tout devrait commencer par là. Les Etats et les personnes qui les animent doivent dans leur grande majorité opérer un changement de stratégie en ce qui concerne la participation des populations et non plus la percevoir comme un contre pouvoir à l'action publique étatique. Il reste entendu, que les usagers ont un devoir de contrôle citoyen de cette action publique étatique et cela leur est reconnu par la loi.

La participation des populations est aussi une nécessité en tant que première ressource sur laquelle l'Etat peut bâtir. Dans l'ensemble des pays du bassin du fleuve Niger, tous les documents nationaux de politiques et d'orientations en matière de développement placent la participation de la population comme pilier essentiel et les approches mises en œuvre en matière de projets et programmes de développement mettent en avant l'implication et la participation de la population dans l'initiative et la responsabilité de l'action.

L'Autorité du Bassin du fleuve Niger devra retenir l'implication et la participation de la population dans la dynamique de développement durable du bassin comme une obsession et un résultat à atteindre dans son action en direction des Etats membres et des usagers des ressources naturelles eux-mêmes. La grande tradition de gouvernance de « haut » en « bas » pratiquée par les principaux acteurs de développement depuis les indépendances est appelée à changer pour promouvoir la participation des acteurs de la base dans les processus de décision.

4.4.2. Le développement des capacités de participation

En règle générale, la « participation » est assimilée à la « présence ». Or, la seule présence des acteurs de la base dans des instances ne garantit pas une réelle participation qui reste liée à leurs capacités à produire de la contribution et à influencer les orientations collectives des espaces auxquels ils participent. Le renforcement des capacités des populations à l'échelle individuelle et collective est donc un préalable à remplir pour non seulement susciter une prise de conscience chez elles mais également pour une participation de qualité. Plusieurs actions peuvent être envisagées à ce niveau :

- Le renforcement de la structuration des organisations d'usagers des ressources naturelles du niveau 1 et la culture d'une vision stratégique ; le soutien à la création et au développement d'organisations faîtières au niveau national des pays du bassin ;
- La formation des membres des organisations sur les devoirs, les droits, le leadership, responsabilité sociale, ainsi que sur les compétences liées à leur activité de production, ...etc ;
- L'appui au développement des filières de production (production, commercialisation, transformation, ...etc) et l'augmentation des capacités financières des organisations et réseaux d'usagers des ressources naturelles du bassin ;
- Le soutien à la concertation entre usagers des ressources naturelles et au dialogue local entre parties (Etat, collectivités locales, organisations d'usagers, ...etc) ;
- Le soutien à la concertation et au dialogue au niveau régional (réseaux, plateforme, forum régional des acteurs, ...etc).

Sans omettre les autres secteurs, l'accent devra être mis sur les trois secteurs d'activités qui concentrent la majorité des usagers des ressources naturelles du bassin : l'Agriculture, l'Elevage et la Pêche, en vue d'une meilleure structuration des organisations de ces secteurs au niveau local, national et régional du bassin.

4.4.3. Le mécanisme de participation

Au regard des constats effectués sur le terrain auprès des organisations d'usagers et des acteurs étatiques, le mécanisme de participation des usagers des ressources naturelles à la dynamique de développement durable du bassin du fleuve Niger peut se concevoir de manière diffuse dans toutes les actions à entreprendre par l'ABN, les Etats et les partenaires techniques et financiers particulièrement à deux niveaux : national et régional.

a) *Au niveau national de chaque pays membre*

***création d'une Coordination Nationale**

Cette coordination nationale regroupera l'ensemble des organisations (unions, fédérations, associations) travaillant sur la portion nationale du bassin tous secteurs confondus. Chaque Coordination Nationale met en place un Bureau de sept (7) membres composé des représentants des groupes et secteurs qui la composent et selon la répartition suivante :

- Agriculture et Elevage : 2 représentants,
- Pêche ou Mines/Industries/Artisanat (en fonction de l'importance du secteur dans la portion nationale du bassin) : 1 représentant,
- Eau potable et assainissement : 1 représentant,
- Organisations féminines : 1 représentante,
- Organisations de jeunes : 1 représentant,
- Chefs traditionnels : 1 représentant.

La Coordination Nationale des usagers des ressources naturelles du bassin du fleuve Niger n'est pas un réseau ni un collectif ; il s'agit d'un espace de concertation, de partage d'expériences, de mutualisation des énergies et des contributions aux politiques et stratégies de développement mises en œuvre particulièrement dans la portion nationale du bassin. C'est un espace de promotion du dialogue entre organisations d'usagers, la culture d'une conscience transfrontalière d'appartenance au bassin mais aussi une veille pour la prise en compte des attentes de la population dans les actions entreprises par les Etats au niveau national et régional.

Chaque coordination nationale tient régulièrement des réunions et rencontres (pour rendre compte à ses membres), organise son plaidoyer auprès des acteurs étatiques et non étatiques au niveau national, mobilise et sensibilise la population au niveau local et national à travers ses membres et désigne son ou ses représentants aux activités régionales à l'échelle du bassin tel que la Coordination Régionale à mettre en place également. La coordination nationale devient l'interlocuteur clé des acteurs étatiques particulièrement le Ministère de tutelle de l'ABN dans chaque pays et siège au Comité National de Pilotage de la Vision Partagée ou encore auprès de la Structure Focale nationale de l'ABN et des projets et programmes émanant de l'ABN et des ses partenaires techniques et financiers.

b) Au niveau régional :

**** la création d'une Coordination Régionale***

La Coordination Régionale comprend neuf représentants des neuf coordinations nationales (à raison d'1 représentant par coordination nationale) et deux représentants des organisations et réseaux internationaux. Soit au total onze (11) membres désignés suivant la répartition thématique et de groupe ci-après :

- Agriculture et Elevage : 2 représentants,
- Pêche et navigation : 2 représentants,
- Eau potable et assainissement : 1 représentant,
- Mines/Industries/Artisanat : 1 représentant,
- Organisations féminines : 1 représentante,
- Organisations de jeunesse : 1 représentant,
- Chefs traditionnels : 1 représentant,
- Organisations internationales : 2 représentants.

NB : La répartition des représentants des coordinations nationales à la coordination régionale se fera en tenant compte de l'importance de chaque secteur d'activité dans le pays et l'impact des activités menées par les acteurs de cette portion nationale sur le développement durable du bassin. Les organisations et réseaux internationaux seront invités à se concerter afin de désigner leurs représentants au sein de la coordination régionale. Le contenu détaillé de ce mécanisme sera élaboré au cours de la deuxième phase de l'initiative après consultation des acteurs à travers les coordinations nationales mise en place.

Cette Coordination Régionale qui tire sa légitimité du processus ascendant et d'une reconnaissance statutaire par l'ABN, aura comme principales attributions :

- La promotion de la concertation entre organisations d'usagers des ressources au niveau régional du bassin ;
- L'interface avec le Secrétariat Exécutif de l'ABN et les partenaires techniques et financiers au niveau régional et international ; garant de la participation des acteurs de la société civile et donne son avis sur les orientations majeures de développement du bassin ;
- La représentation des usagers aux instances techniques et politiques de l'ABN (par exemple au sein du Comité Régional de Pilotage de la Vision Partagée ou encore auprès du Comité Technique des Experts et du Conseil des Ministres de l'Autorité du bassin) ;
- La diffusion de l'information auprès des coordinations nationales, entre elles et auprès des partenaires techniques et financiers ;
- L'animation de la réflexion entre acteurs usagers des ressources naturelles et le développement de programmes de renforcement de leurs capacités ;
- Le suivi de la mise à jour de l'information sur la connaissance des organisations d'usagers des ressources naturelles et leurs activités.

****l'institutionnalisation d'un forum régional des usagers des ressources naturelles du bassin***

La préparation et la tenue du premier Forum Régional des Acteurs Usagers de l'Eau du bassin du fleuve Niger (FOREAU) en février 2006 a montré combien une telle action pouvait contribuer au développement de la participation des acteurs locaux aux processus nationaux et régionaux. Ce cadre de rencontre et d'échanges entre représentants de la population des 9 pays du bassin est un excellent moyen de mobilisation, d'information et de sensibilisation pour une prise de conscience transfrontalière pour le développement durable du bassin. Ce forum est aussi l'espace dans lequel le point de vue des acteurs de la base peut être échangé, harmonisé et consolidé pour un plaidoyer efficace. C'est également un moyen pour les instances de l'ABN ou encore les grands projets nationaux de solliciter l'avis des populations sur des orientations majeures de développement.

Il appartient à la Coordination Régionale des usagers des ressources naturelles du bassin, une fois mise en place, de travailler à donner un ancrage à ce forum en terme de contenu et de reconnaissance au sein de l'ABN.

Il est souhaitable que les instances politiques de l'ABN adopte le mécanisme de participation par une reconnaissance officielle afin de lui donner toute son importance et une obligation de résultats aux différents acteurs chargés de sa mise en œuvre et de son animation : Structures ou Personnes focales nationales, Secrétariat Exécutif de l'ABN, Partenaires Techniques et Financiers, Organisations et réseaux d'acteurs usagers des ressources naturelles, ...etc.

4.5. Recommandations

4.5.1 Aux Etats membres de l'ABN

- Une plus grande reconnaissance du rôle et de la place des organisations de la base dans la définition et la mise en œuvre des politiques sectorielles (agriculture, élevage, GIRE, eau potable et assainissement, ...etc) ;
- Le développement d'un partenariat et d'un dialogue social entre acteurs étatiques et non étatiques des pays partageant le bassin du fleuve Niger ;
- La recherche de solutions aux problèmes de certains secteurs tel que l'agriculture et l'élevage : problématique foncière, transhumance transfrontalière, politiques de prix, maîtrise des techniques agricoles augmentant les rendements, accès au crédit, ... etc ;
- La mise en œuvre de programme de sensibilisation contre les mauvaises pratiques d'exploitation des ressources naturelles (pêche au mercure, feux de brousse, coupes abusives de bois,...etc) ;
- La consultation des populations sur les projets nationaux et régionaux d'aménagements et l'implication des organisations d'usagers dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces projets ;
- Le soutien à la mise en place et au fonctionnement des coordinations nationales des usagers des ressources naturelles du bassin.

4.5.2 Au Secrétariat Exécutif de l'ABN

- L'implication des organisations d'usagers dans la mise en œuvre de projets et programmes majeurs en cours ;
- La participation effective des acteurs de la société civile aux instances de l'ABN et dans la mise en œuvre du processus de la Vision Partagée ;
- Le soutien à la mise en place d'un mécanisme de représentation des usagers et de leurs intérêts au niveau national et au niveau régional du bassin tel que proposé ci-dessus ;
- Le renforcement des capacités des usagers à contribuer aux processus nationaux et régionaux
- Le soutien à la concertation des organisations d'usagers et leur implication dans les dynamiques d'intégration régionales autour des questions clés telles que la prévention des conflits et la culture de la paix sur l'espace du bassin du fleuve Niger, la transhumance transfrontalière, le développement des marchés régionaux, ... etc ; la recherche de coopération avec d'autres regroupements sous régionaux ;
- L'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de communication à l'endroit des populations et des acteurs organisés du bassin pour une participation efficace au processus de Développement Durable du bassin du fleuve Niger.

4.5.3 Aux partenaires techniques et financiers

- Le soutien à la mise en œuvre des recommandations de la présente étude ;
- La poursuite des soutiens à l'initiative de la société civile du bassin par la mise en place du mécanisme de participation, le renforcement des capacités organisationnelles, techniques et financières ;
- Le soutien au forum régional des usagers des ressources naturelles du bassin et la mise en œuvre de ses recommandations aux niveaux national et régional ;
- Le financement de micro projets dans les terroirs ayant une forte implication des populations ;
- La poursuite de l'accompagnement de l'ABN dans son renouveau pour le développement durable du bassin.

4.5.4 Aux usagers des ressources naturelles eux mêmes

- Le soutien au processus de la Vision Partagée engagé par les Etats et une participation active à l'élaboration et la mise en œuvre du Plan d'Action de Développement Durable (PADD) ;
- La mise à disposition des acteurs étatiques et du Secrétariat Exécutif de l'ABN et de manière régulière et continu des informations relatives aux activités menées sur le terrain dans le bassin ;
- La mise en place des différentes coordinations nationales et de la coordination régionale sur des bases de compétences et non de clientélisme en choisissant des représentants à même de défendre valablement les intérêts des usagers de la base ;
- Le renforcement de leurs capacités afin d'assurer une représentation et une participation de qualité auprès des instances nationales et régionales de l'ABN ainsi qu'auprès des partenaires techniques et financiers ;
- La mobilisation générale autour des objectifs de développement durable du bassin, la culture d'une prise de conscience transfrontalière et de la paix.

V. CONCLUSION

Le bassin du fleuve Niger regorge d'énormes potentialités humaines qui ne sont pas suffisamment exploitées. La première de ces potentialités reste les femmes et les hommes qui forment la communauté du bassin et qui sont organisés ou non dans des groupements, associations, ...etc. Ces organisations sont un atout pour une meilleure mobilisation des énergies locales mais surtout pour disséminer les bonnes pratiques d'exploitation des ressources naturelles, la préservation de l'environnement et la culture de la paix.

L'étude dont des éléments ont été présentés dans le présent document est un point de départ pour qu'une attention soit donnée à la mobilisation des acteurs de la société civile dans la dynamique de développement durable du bassin. Cette mobilisation ne pourra cependant être effective sans le respect par les acteurs étatiques de l'ABN d'un des principes essentiels de Bonne Gouvernance : L'implication et la participation de la population à toute entreprise de développement.

VI. ANNEXES

Synthèses régionales thématiques

1. Agriculture et Elevage
2. Pêche et Navigation
3. Eau potable et Assainissement
4. Barrages
5. Protection des Ecosystèmes
6. Mines, Industries et Artisanat
7. Tourisme