

**Secrétariat Permanent du PNAE/CID**  
(Bamako, Mali)

**Club du Sahel**  
(Paris, France)

**Planification locale, développement local,  
gestion de l'environnement et décentralisation**

**Des plans d'action locaux comme instrument d'apprentissage pour une démocratie  
locale imaginative ?**

**PARTIE 2**

**Etude des pratiques de planification locale**

**Février 1999**

**Philippe DE LEENER**

6/202 rue des Primevères  
B-1348 Louvain-La-Neuve (Belgique)  
Téléphone et fax : 32.10.45.10.34  
E-mail : deleener@opes.ucl.ac.be  
Enda Graf Sahel  
BP 13.069 Dakar Sénégal

## Contacts

### **PNAE – CID, Programme National d'Action Environnemental**

Monsieur Salif KANOUTE  
Secrétaire Permanent du PNAE - CID  
et  
Monsieur Wilfried HOFFER  
Assistant GTZ  
BP 2357 Bamako, Mali  
Téléphone : 223-231074 et fax : 223-235867

### **Club du Sahel**

Monsieur Gunther WINKLER  
Madame Valérie AUTISSIER  
Boulevard Beauséjour, 63  
F-75016 Paris, France  
Téléphone : 33-1-44156910 et fax : 33-1-44156919

### **Philippe DE LEENER**

Consultant, gestion des ressources, stratégies de changement  
et organisations populaires

6/202 rue des Primevères  
B-1348 Louvain-La-Neuve Ottignies, Belgique  
Téléphone : 0032484327694, 003223840633  
E-mail : philippe.deleener@uclouvain.be

également  
ENDA GRAF Sahel, BP 13.069 Dakar, Sénégal  
Téléphone : 221-8272025 et fax : 221-8273215

## SOMMAIRE

### Partie 2

<b>Avant-popos</b>	5
<b>1—Introduction</b>	7
<b>2—Les pratiques de planification locale : le côté paysan</b>	13
<b>3—Les pratiques de planification locale : le côté projet</b>	27
<b>4—Planifier le changement environnemental</b>	49
<b>5—Thématiques transversales</b>	55
<b>6—Planification et démocratie locale</b>	71
<b>7—Quelques pistes pour conclure</b>	81
<i>Pour évoluer d'une planification d'investissements vers une planification de stratégies pour le changement social, politique et économique</i>	
<b>Annexes</b>	91

## PRINCIPALES ABREVIATIONS

AE	Auto-évaluation
AFD	Agence Française de Développement
AG	Assemblée Générale
AMED	Association Malienne pour l'Environnement et le Développement
AOPP	Association des Organisations Professionnelles Paysannes
AP	Autopromotion
AV	Association Villageoise
BD	Bilan Diagnostique
CA	Conseil d'Administration
CAT/GRN	Cellule d'Aménagement des Terroirs et de Gestion des Ressources Naturelles
CG	Conseil (Comité) de Gestion
CMDT	Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles
CPS	Cellule de Planification Sectorielle
CR	Compte Rendu
EDP	Environnement et Développement Paysan
EGAB	Entente des Groupements Associés de Badumbé (Oualia)
FIL	Fonds d'Investissement Local
GDRN	Gestion Durable des Ressources Naturelles
MDE	Ministère de l'Environnement
MDRE	Ministère du Développement Rural et de l'Environnement
MDRI	Mission de décentralisation et des Réformes Institutionnelles
MPEI	Ministère du Plan, de l'Economie et de l'Intégration
MT&TP	Ministère des Transports et des Travaux Publics
OA	Organisme d'Appui
OB	Organisation de Base
OP	Organisation Paysanne
PAN	Plan d'Action National
PAL	Plan d'Action Local
PAR	Plan d'Action Régional
PRODILO	Projet Promotion des Initiatives Locales
PRP	Personnes Ressources Paysannes
RN	Ressources Naturelles
TdR	Termes de référence
ZAER	Zone d'Appui et d'Extension Rurale CMDT

## AVANT-PROPOS

L'étude que nous introduisons reprend l'ensemble des travaux que nous avons menés à Bamako, Sikasso ou Kayes pendant les mois d'octobre et de décembre 1998. Elle fait suite à la note de réflexion provisoire qui avait été produite en novembre dernier.

Nous l'avons rédigée dans une double optique, comme document de réflexion et comme rapport proprement dit. Pour la facilité de lecture, nous avons organisé le texte en quatre parties réparties dans quatre volumes séparés :

- La partie n°1 constitue une SYNTHESE préparée à l'intention des lecteurs qui n'ont pas la possibilité de rentrer dans le détail et qui souhaitent saisir en quelques pages l'essentiel du message et des conclusions de l'étude.
- La partie n°2 se situe dans le prolongement direct de la note de REFLEXION qui a été publiée en novembre dernier. Les diverses problématiques que nous y avons abordées ont été actualisées et enrichies en fonction des informations nouvelles apportées par les études de terrain et en fonction des réactions manifestées, soit lors de l'atelier de réflexion, soit lors de rencontres préparatoires, à Bamako ou à Sikasso.
- La partie n°3 est un COMPTE RENDU DE L'ATELIER DE RESTITUTION / REFLEXION qui a eu lieu en décembre à Bamako.
- La partie n°4 reprend intégralement l'ensemble des ETUDES DE TERRAIN produites par les consultants locaux.

D'une manière générale, nous avons privilégié la réflexion. Nous avons cherché à élargir autant que possible l'espace de questionnement et la gamme des hypothèses envisageables, tant pour comprendre les points de vue différents qui nous ont été exposés que pour suggérer des améliorations. Nous nous sommes cependant refusés à jouer aux "prophètes" ou aux censeurs en nous gardant prudemment d'émettre des jugements de valeur. C'est pourquoi, nous avons privilégié la forme interrogative. Une QUESTION habilement formulée vaut généralement mieux qu'une réponse qui se déclare définitive. Nous avons cependant pris soin de mettre en lumière des POINTS DE REPERE pour progresser. Pour la facilité de lecture, nous avons réuni dans un même ENCADRE les pistes et les questions relatives à une même thématique.

En matière de planification locale, il n'y a pas de solution finale mais seulement des situations particulières qui appellent des réactions innovantes. Ce constat nous a conduits à valoriser la diversité et la recherche de perspectives éventuellement encore inexploitées. Le lecteur jugera lui-même de leur pertinence.

Nous avons ici et là cité des paroles d'acteurs. Nous avons décidé de ne pas mentionner explicitement le nom de leurs auteurs. Nous craignons, en effet, que des phrases citées hors contexte soient mal comprises et puissent dès lors, éventuellement, porter préjudice à leur auteur. D'autre part, dans certains cas, il s'agit de propos traduits. Malgré la bienveillance et la compétence des personnes qui nous ont aimablement aidés à traduire les langues locales en français, nous ne sommes pas certains que des erreurs ne se soient pas introduites.

Nous voulons attirer l'attention du lecteur sur le fait que les idées défendues dans cette étude ne représentent pas nécessairement l'opinion du Club du Sahel, ni celle du secrétariat permanent du PNAE-CID. Elles n'engagent donc pas la responsabilité de ces deux organisations.

**VOS NOTES**

# 1

## INTRODUCTION

### Ce que nous avons fait, comment, où et avec qui

#### **Les objectifs et le contexte**

##### *Bref rappel*

Le Mali a lancé un vaste programme de décentralisation administrative centré sur le développement de communes urbaines et rurales, soit 701 entités au niveau du pays, sous l'égide du MDRI. D'autre part, par l'entre mise du secrétariat permanent du PNAE, le Mali a également fait une avancée importante dans le domaine de la planification et de la coordination des efforts nationaux pour lutter contre la désertification. Le PNAE est soutenu dans ces efforts par le Club du Sahel. C'est dans le cadre général de ce soutien que se situent les présents termes de référence (**annexe 1**).

Les promoteurs de l'étude, le PNAE et le Club du Sahel, ont entrepris de lancer une réflexion sur les pratiques et outils de planification locale, particulièrement dans le domaine de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles. L'idée de base est la suivante : les communes seront bientôt fonctionnelles, sitôt après les élections prévues en avril prochain. Une des bases de leur fonctionnement reposera sur la planification, notamment dans le domaine de l'espace et de la gestion des ressources naturelles. Des efforts ont déjà été entrepris pour faire avancer la réflexion dans ce domaine. Cette étude s'inscrit à l'appui de ces efforts.

L'étude part du constat que la planification locale n'est pas une nouveauté au Mali. De nombreux projets, privés ou publics, ont expérimenté diverses approches. Il doit y avoir un capital d'expériences significatif et des ressources importantes en termes d'outils, de méthodes ou de conceptions. Un des objectifs de l'étude est de faire un tour d'horizons de ces ressources et d'en tirer des leçons porteuses.

L'étude repose aussi sur l'hypothèse complémentaire que les populations rurales ne partent pas de zéro. Elles ont été en contact avec des projets ou des programmes de développement qui ont promu des approches de planification locale. Traditionnellement les communautés planifient, plus ou moins efficacement selon les cas. Il existe vraisemblablement à la base, au niveau villageois et inter villageois, un important capital d'expériences et de savoir faire qui attendent d'être exploités. C'est précisément un autre objectif de cette étude : faire un tour d'horizon de ces pratiques, outils ou dispositifs en écoutant ceux et celles qui les maîtrisent au niveau des terroirs et des futures communes fonctionnelles.

Le lecteur trouvera en **annexe 1** les TdR avec les objectifs précis de l'étude tels qu'ils ont été définis au départ de la mission.

#### **Déroulement de l'étude**

La mission s'est déroulée en deux phases de terrain, la première du 3/10 au 3/11 dans trois régions, Bamako, Sikasso et Kayes, et la seconde du 12/12 au 24/12, à Bamako et Sikasso.

**Tableau 1 : Principales limites de l'étude**

- Les conclusions actuelles reposent sur un nombre réduit d'expériences, principalement initiées par des projets ou des structures exogènes.
- En milieu paysan, les contacts avec les villageois ont été partiels. Les paysans qui ont été rencontrés étaient souvent des leaders, parfois des acteurs liés aux structures organisationnelles. Leur parole était-elle vraiment représentative de la parole paysanne ? Parlaient-ils librement ?
- D'une manière générale, nous n'avons pas nous-mêmes pu nous rendre suffisamment longtemps dans les villages. Les consultants locaux ont cependant séjourné quelques jours dans les villages où ils ont travaillé. La durée est une donnée déterminante pour l'établissement de relations de confiance, et donc pour la collecte de données fiables. Était-elle suffisante ?
- La plupart de ces structures ou projets mentionnés dans l'étude n'ont pas été visités sur leur terrain. Cela signifie qu'une grande partie de l'information provient, soit de ce que les acteurs ont dit, soit de ce qu'ils ont écrit à propos de leurs actions. L'écart entre le mot et la réalité qu'il décrit est parfois grand ...
- Une des principales limites de l'étude se situe au niveau de l'analyse des pratiques de planification elles-mêmes : normalement, une telle analyse exige des observations concrètes en situations réelles d'interaction. Sauf à Kadiolo, en octobre dernier, nous n'avons pas directement assisté à des exercices de planification. Seuls des outils et certains résultats ont pu être examinés.
- Il existe déjà des communes fonctionnelles au Mali. Sauf un peu à Sikasso, nous n'avons cependant pas pu examiner leur fonctionnement, ni prendre en considération leurs expériences en matière de planification.
- Les contacts avec les services gouvernementaux sur le terrain ont été modestes de sorte que le point de vue de ces structures n'a sans doute pas été suffisamment développé.
- Au stade actuel de l'analyse, les composantes de la planification (conception, négociation, priorisation, décision, mise en programme, etc.) n'ont pas été fait l'objet d'investigations spécifiques de sorte qu'il subsiste une ambiguïté sur la portée de nos observations.
- Les outils de planification et le rapport des acteurs à ces outils n'ont pas été étudiés en tant que tel dans le cadre de ce rapport.
- Il n'y avait aucune femme parmi les consultants, ce qui laisse penser que l'étude n'est pas à l'abri d'un biais "genre", ou que, tout au moins, le regard féminin sur les planifications locales n'a sans doute pas été valorisé autant qu'il aurait pu l'être.



L'étude elle-même a été réalisée en plusieurs phases<sup>1</sup> :

- Phase 1 : Identification des problématiques, contacts en milieu institutionnel (octobre 98).
- Phase 2 : Études approfondies de terrain par des consultants locaux (novembre 98).
- Phase 3 : Atelier de restitution et de réflexion (décembre 98).
- Phase 4 : Rédaction et diffusion d'un rapport d'étude (janvier et février 99).

Le choix de trois régions a été décidé au départ de l'étude. Compte tenu du temps et des budgets, il était impossible de mener une étude au niveau de tout le pays. Les zones retenues paraissaient les plus riches en expériences relativement à la thématique. Cette sélection ne prétend cependant pas couvrir tout l'éventail des réalités maliennes. Nous espérons cependant que nos conclusions garderont un bon niveau de pertinence pour l'ensemble des zones du pays.

A BAMAKO, divers contacts ont été pris avec une sélection d'organismes ou structures plus ou moins directement liés à la thématique de l'étude et en rapport de collaboration avec le PNAE (MDRI, PGRN, PRODILO, MPEI, HELVETAS, TERRA NUOVA, DED, Intercoopération, AFD, AFDI, SECO ONG, ...). A Kati, nous avons eu des contacts avec des responsables de la Plateforme Paysanne du Mali. Lors de l'atelier de restitution, nos contacts se sont élargis à divers services ou ministères (CPS, MDRE, MDE, MT&TP, MED, etc.).

A SIKASSO, nous avons rencontré plusieurs structures d'intervention ou d'appui, notamment FIL CAP, CAT GRN, EDP GDRN, CMDT, SYCOV, Chambre d'Agriculture, ainsi que des responsables de réseaux locaux. En octobre, nous avons pris part partiellement à un atelier organisé par EDP à Kadiolo réunissant des responsables d'organisations paysannes, inter villageoises ou à caractère socioprofessionnel, précisément sur le thème de la planification. En octobre, nous avons aussi eu des rencontres informelles dans deux villages, Molobala et Oumar Bougou (zone de Koutiala). En novembre, quatre consultants locaux ont approfondi la recherche dans une petite dizaine de villages correspondant à 5 communes. En décembre, nous avons nous-mêmes rencontré divers responsables paysans et de structures d'appui dans le cadre d'un micro-atelier de réflexion organisé à l'occasion de la restitution des travaux des consultants locaux.

Dans la région de KAYES, nous avons séjourné deux jours à Oualia dans le cadre de l'organisation paysanne EGAB et deux jours à Kayes où nous avons rencontré l'équipe du GRDR, le conseiller au Développement Rural au Gouvernement et des responsables de diverses organisations paysannes (COPAKA, URCAK, ORDIK, Coordination des femmes de Samé, etc.). Cependant, grâce aux travaux de trois consultants locaux, nous avons pu examiner la situation de plusieurs villages et bénéficier de l'expérience d'un certain nombre d'organisations villageoises et inter villageoises (ORDIK, Soobé, Koussané, Jama Jigui, Association de Sané, etc.)

Ainsi, nous avons privilégié PLUSIEURS FAMILLES D'ACTEURS : des organisations paysannes ou leurs leaders, des agents ou responsables de projet ou d'agence d'aide, des responsables de structures ou de services. Les **annexes 2 et 3** donnent tout le détail sur les personnes ou structures rencontrées.

D'une manière générale, nous avons donné la priorité à des entretiens ouverts non structurés dans un cadre informel. Ces entretiens ont eu lieu avec des petits groupes ou des personnes ressources. Nous avons également accumulé une importante documentation dont nous proposons un panorama en **annexe 4**. Nous avons évité de les citer explicitement dans le texte pour ne pas alourdir inutilement la lecture de l'étude. La plupart des références signalées sont malheureusement peu accessibles, en dépit de leur qualité. La faible circulation de l'information constitue une problématique en soi.

---

<sup>1</sup> Chacune de ces phases a fait l'objet d'un rapport séparé.

**Tableau 1.2 : Trois hypothèses de fond**

- H1 Nous postulons que les diverses dimensions sociales, économiques, politiques environnementales et culturelles sont étroitement reliées entre elles, qu'elles sont profondément interdépendantes. Nous posons dès lors implicitement que si, par exemple, des perturbations importantes se passent au niveau du fonctionnement d'une de ces dimensions, celles-ci auront des répercussions significatives au niveau des autres dimensions.
- H2 En conséquence, pour développer des impacts durables et significatifs, les actions de changement, et donc la planification qui les organisent, doivent intégrer les diverses dimensions sociétales dans une même approche.
- H3 Nous posons aussi, de manière plus formelle, que les dysfonctionnements dans l'environnement, l'érosion des terres, le déboisement, les dérèglements hydrologiques, etc., sont des symptômes de dysfonctionnements plus profonds qui affectent le fonctionnement global – les fondements – de la société et de l'économie. Autrement dit, selon nous, ça va mal entre les hommes et leur milieu naturel d'abord parce que ça va mal entre les hommes et leur société ou, plus exactement, entre les hommes eux-mêmes. Il n'y a pas de fatalité naturelle ; les événements naturels n'ont de portée dramatique que parce que les hommes organisent entre eux le drame écologique.

Une telle étude comporte inévitablement un certain nombre de limites. Nous les mettons en évidence sans détour au **tableau 1.1**. En les ayant à l'esprit, le lecteur pourra apprécier plus justement la portée réelle de nos analyses et réflexions.

### ***Hypothèses de base et angles de vue***

*Planification environnementale et planification sociétale vont nécessairement ensemble*

Avant de rentrer dans le vif du sujet, nous voulons préciser les bases conceptuelles et en même temps des hypothèses fondamentales sur lesquelles repose notre étude.

#### *CE QUE PLANIFIER VEUT DIRE POUR NOUS*

Tout d'abord un mot sur ce que "planifier" signifie selon nous. Lorsque nous parlons de planification, nous parlons de la chaîne d'opérations qui aboutit plus ou moins à la constitution d'un plan d'action (ou de "quelque chose" qui puisse y être assimilé). La planification comprend alors les aspects suivants :

- Le diagnostic des situations,
- L'identification de problématiques,
- La formulation de priorités,
- La mise en programme de ces priorités,
- L'exécution d'activités et leur suivi,
- Les réajustements, renégociations, transformations,
- Les évaluations.

L'ordre dans lequel ces opérations se déroulent n'est pas forcément linéaire, elles ne se font pas nécessairement l'une après l'autre.

Dans cette étude, l'analyse de la planification locale se fera notamment en lien avec la perspective imminente de l'installation des communes rurales. Celles-ci seront en effet appelées à planifier leur développement et, notamment, la gestion des ressources locales. L'étude doit aider à s'imaginer comment "ça pourrait marcher" dans ce cadre en voie de constitution. Nous prendrons soin, cependant, de ne pas confondre le local et le communal, même si ces deux niveaux sont étroitement liés.

#### *HYPOTHESES DE REFERENCE*

Trois hypothèses de base, H1, H2 et H3, ont orienté toutes nos analyses et réflexions (**tableau 2.1**). Comme toutes les hypothèses, elles découlent d'un certain regard sur le monde et attendent d'être validées. Il nous a paru important de les souligner pour éviter les quiproquos et éclairer notre position.

En posant la dernière hypothèse (H3), nous posons en fait qu'il y a une certaine hiérarchie entre les composantes : selon nous, même si les composantes sont toutes interdépendantes, les composantes sociales, économiques et politiques sont déterminantes. Tout ce qui se passe à ce niveau là se répercute gravement, s'amplifie même, au niveau des autres composantes.

Ces hypothèses ont une portée importante pour notre travail : elles signifient implicitement que toute tentative pour remédier aux situations environnementales qui ne partent pas de l'analyse et de l'action sur les contradictions sociales, politiques et économiques sont probablement vouées à l'échec. En clair, il est impossible de soigner durablement l'environnement sans en même temps soigner la société qui le détruit : pour agir durablement sur l'état de l'environnement, il faut préalablement, ou simultanément, agir sur le fonctionnement de la société.

Si cette prémisse est vraie, cela implique que la planification environnementale doit être appréhendée en cohérence – en interaction – avec une planification plus large qui intègre les autres grandes dimensions, et particulièrement au niveau social, politique et économique. Planifier des actions environnementales sans planifier en même temps ou préalablement des actions au niveau du fonctionnement de la société locale conduit à terme vers une impasse.

Cela étant, nous voulons ajouter qu'une démarche de planification environnementale en tant que telle garde cependant tout son intérêt si elle est efficacement reliée aux autres dimensions. Nous reconnaissons qu'elle soulève des questions techniques particulières qui justifient largement le recours à des techniques, des outils ou des approches spécifiques. On n'étudie évidemment pas un bassin versant de la même manière qu'un marché ou une chefferie.

Ces hypothèses sont interpellantes dans la mesure où, d'après ce que nous avons observé dans beaucoup de projets, la planification environnementale se limite essentiellement à l'analyse et aux actions qui touchent spécifiquement l'environnement, sans véritablement intégrer les autres points de vue. Selon nous, ceux et celles qui planifient des actions au niveau de l'environnement n'établissent pas suffisamment de liens avec le fonctionnement de l'économie locale ni avec ce qui se passe dans les sociétés rurales (rapports sociaux).

Dans la suite de cette étude, nous aborderons les questions de planification de manière globale en n'isolant pas toujours explicitement la dimension environnementale des autres dimensions.

### **VOS NOTES**

# Contacts

## Inter-Mondes Belgique

Président : Philippe DE LEENER

Coordinateur : Marc TOTTE

8, rue Mottes des Bergers

B-1421 Ophain (Belgique)

&

Place des Doyens, 1

Institut d'Etude de Développement

Bureau A330

B-1348 Louvain-La-Neuve

Téléphones :

0032-472-285472 (GSM)

0032-484-327694 (GSM)

0032-2-3840633 (fixe)

0032-10-478502 (fixe)

[philippe.deleener@uclouvain.be](mailto:philippe.deleener@uclouvain.be)

[marc.totte111@yahoo.fr](mailto:marc.totte111@yahoo.fr)

[www.inter-mondes.org](http://www.inter-mondes.org)

