

GOUVERNANCE LOCALE ET GESTION DECENTRALISEE DES RESSOURCES NATURELLES AU SÉNÉGAL

Déthié S. NDIAYE¹, Abdoulaye FAYE¹, Aïssata B. SALL², Marie FALL³

¹Centre de Suivi Ecologique (CSE), BP 15 532 Dakar-Fann, Sénégal, dethie@cse.sn, aboufaye@cse.sn

²Université Cheikh Anta Diop de Dakar, aissatasall@gmail.com

³BRACO-CRDI, P.O. Box 11007 C.D. Annexe, Dakar – Sénégal, mdime@idrc.org.sn

Résumé

L'année 1996 a vu le transfert de l'État sénégalais aux collectivités locales de neuf compétences (Loi 96-06 et Loi 96-07 du 22 mars 1996), parmi lesquelles l'Environnement et la Gestion des Ressources Naturelles (Ministère de l'Intérieur/Direction des Collectivités Locales, 2003). Les difficultés notées dans l'exercice de cette dernière compétence par les collectivités locales sont à l'origine d'une recherche-action menée par le CSE en partenariat avec le Centre de Recherche pour le Développement International (CRDI), dont quelques résultats sont exposés dans la présente communication. L'originalité de cette recherche, dont l'un des objectifs est d'améliorer la gouvernance environnementale locale, réside dans sa vocation participative. En effet, l'état des lieux et l'analyse des besoins en formation et en assistance technique sont faits de manière participative avec les 15 communautés rurales (CR) des départements de Dagana et Niourou du Rip. Les activités de renforcement des capacités portent essentiellement sur l'évolution des politiques, les textes législatifs et réglementaires, les bonnes pratiques et les outils de gestion du territoire et des ressources. Durant tout le processus, l'accent est mis sur la bonne gouvernance, avec un effort particulier pour évaluer le degré de sensibilité au genre de chaque CR.

Introduction

Plusieurs acteurs interviennent dans la gestion des ressources naturelles. Dans le but d'en assurer un meilleur contrôle, les pouvoirs publics ont élaboré un ensemble de textes législatifs et réglementaires. Cependant, l'efficacité et l'opérationnalité de ces textes sont fonction de la capacité de tous les acteurs à exercer pleinement et judicieusement leurs prérogatives et attributions (CSE, 2005a).

La plupart des conseils ruraux disposent de budgets dérisoires, limitant ainsi sévèrement leur capacité d'entreprendre les actions les plus fondamentales liées à l'exercice des compétences qui leur sont transférées (Echo des Collectivités Locales n°3, 2002). Il est donc opportun de faire un état des lieux de la mise en œuvre de ces textes et règlements liés à la gestion décentralisée des RN et de voir dans quelle mesure les collectivités locales pourraient mieux tirer profit des RN de leur terroir tout en améliorant la gouvernance environnementale (CSE, 2005b).

Cette recherche s'inscrit dans le cadre d'un projet de partenariat entre le CSE et le CRDI, intitulé « Gouvernance Locale et Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles (GL-GDRN) » et visant à renforcer les capacités des élus locaux à prendre en charge les compétences transférées en matière d'Environnement et de GRN à travers :

- l'identification et la création des conditions d'un dialogue constructif entre les décideurs locaux et les membres des communautés locales ;

- la mise à la disposition des décideurs locaux et des membres des communautés d'outils appropriés d'aide à la prise de décision ; et
- le renforcement des capacités des membres des communautés à prendre des initiatives, à exprimer leurs préoccupations et à se faire entendre des décideurs.

Ce renforcement des capacités est destiné aux instances décisionnelles des collectivités locales (Conseils et Administration), mais aussi aux organisations communautaires de base.

La zone d'intervention du projet est constituée des 4 CR du département de Dagana et des 11 CR du département de Nioro du Rip (figure 1). Ce choix est motivé par le souci d'avoir une diversité du point de vue des caractéristiques physiques et des réalités socio-économiques afin de rendre la démarche et les outils à concevoir facilement adaptables à d'autres collectivités.

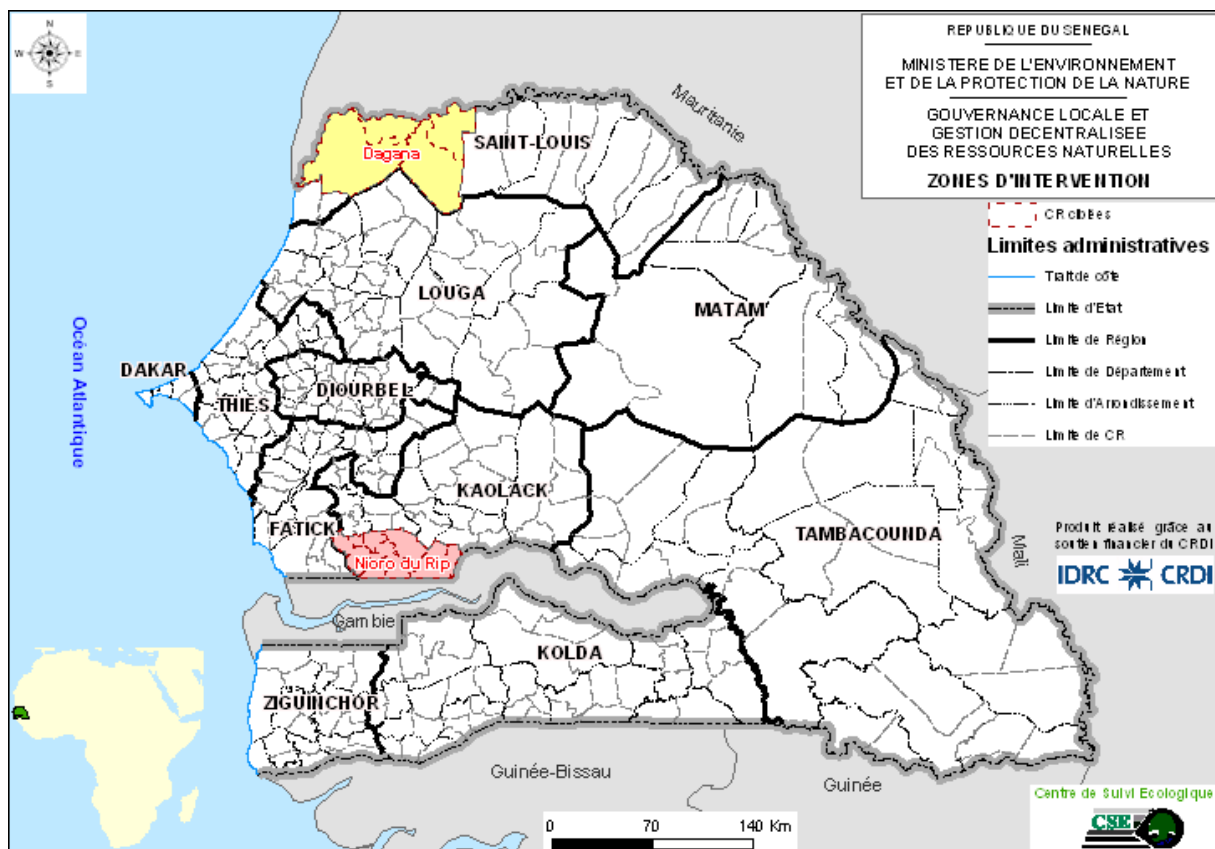


Figure 1 : Carte de localisation

Méthodologie

La démarche utilisée repose sur la combinaison des méthodes avancées de participation, des méthodes d'analyse différentielle selon le genre, des données secondaires et de la cartographie à grande échelle. Il s'agit de capitaliser les connaissances sur le sujet et la zone, de tirer profit du savoir-faire local et d'exploiter les potentialités qu'offre l'imagerie satellitale.

L'état des lieux sur la gouvernance locale et la gestion décentralisée des RN s'est fait à travers :

- des missions de prises de contact avec les acteurs locaux ;
- une large revue bibliographique et documentaire ;

- un atelier de lancement impliquant tous les acteurs concernés, du niveau national au niveau local ;
- la réalisation d'études portant sur « l'analyse critique du processus de décentralisation de la gestion de l'environnement et des RN », sur « l'analyse de la contribution des RN dans le budget des collectivités locales », sur « l'analyse des potentialités agricoles et pastorales et sur « la détermination des zones à risques environnementaux » ;
- la cartographie de l'occupation du sol ; et
- l'analyse participative de la situation actuelle dans chaque CR.

Les Méthodes Avancées de Participation (MAP) utilisées lors des Ateliers de Planification Stratégique¹ (APS) mettent en œuvre des outils pratiques permettant d'obtenir pendant les sessions de groupe une participation forte et productive des différents participants. Ces méthodes entretiennent à la fois une bonne dynamique de réflexion, une analyse par les populations elles-mêmes des problèmes de la collectivité et font grand usage d'outils de visualisation graphique permettant de s'adresser à des cibles ayant différents niveaux d'instruction (ARD/Sénégal, 2001).

Les outils développés selon cette approche sont articulés aux outils d'analyse selon le genre afin de mieux prendre en compte les besoins communs aux femmes et aux hommes de tous âges, mais aussi les besoins spécifiques propres à chaque catégorie.

A la suite de ces APS, les activités prioritaires sont définies et font l'objet d'une planification opérationnelle avec un groupe plus restreint, le Groupe de Travail Technique (GTT), appuyé par les services techniques et l'administration territoriale. Une analyse selon le genre des retombées est faite en vue de déterminer les impacts des activités retenues sur les différentes catégories sociales, mesurables à travers les retombées en termes de savoir-faire et d'expertise.

La formation sur les textes se fait sous forme de forum. Un grand effort de conception d'outils et de traduction en langue locale est déployé pour permettre à tous les participants de saisir l'essentiel des éléments présentés. Parmi ces outils, nous avons :

- « l'arbre à compétences » qui présente les 9 compétences transférées avec des fruits illustrant chacune d'elles ;
- la mosaïque sur le processus de la décentralisation ; et
- le diagramme présentant la répartition des espaces forestiers.

Résultats

L'exploitation préliminaire des informations collectées a permis de produire des documents présentant chaque collectivité locale tant du point de vue de ses caractéristiques physiques que de ses réalités socio-économiques (CSE, 2005c et d). Ces documents servent de base à toutes les études qui ont suivi.

Sur l'ensemble des APS organisés dans les 15 CR partenaires, nous avons enregistré une participation totale de 860 personnes dont environ 166 femmes (membres de conseils et/ou représentantes d'organisations féminines), soit environ 20%. Nous soulignons la participation effective des représentants de l'administration, des services techniques déconcentrés et des ONG/Projets à tous les ateliers.

¹ L'objectif général des APS était d'identifier les bases sur lesquelles le travail avec chaque communauté rurale se fera au cours des trois prochaines années.

Ces ateliers ont permis de dégager un consensus sur les besoins en assistance technique et en formation des collectivités locales sur la base des actions prioritaires identifiées et retenues par les participants eux-mêmes. Les axes stratégiques bâtis au cours des différents APS reflètent parfaitement le contexte de chaque département.

Les axes prioritaires ressortis des ateliers de Nioro du Rip s'articulent autour d'activités de restauration du milieu naturel (défense et restauration des sols, pépinières, reboisement, compostage, lutte contre les feux de brousse) et des textes régissant la gestion décentralisée des RN. A Dagana, ces axes portent surtout sur les techniques de communication et de mobilisation sociale, le développement organisationnel, la gestion intégrée des ressources en eau, la planification et les textes régissant la gestion décentralisée des RN. En dehors de l'intérêt commun pour les textes, les priorités sont donc très différentes d'un département à l'autre.

Le département de Nioro du Rip est très marqué par des défrichements massifs à des fins agricoles. Il s'y ajoute les coupes clandestines du *Cordyla pinnata* (*dimb*) pour la production de tam-tams (*djembé*) destinés pour l'essentiel à l'exportation. Tout cela se traduit par une forte réduction de la couverture arborée, laissant les sols exposés à l'érosion sous toutes ses formes. Aujourd'hui, ce phénomène affecte les voies de communication, l'habitat, l'approvisionnement en bois de feu, les zones de culture et les pâturages. Les populations en ressentent donc les conséquences dans leur vie quotidienne, ce qui place ce problème au cœur de leurs préoccupations. Cela explique leur intérêt pour les activités de restauration du milieu.

Dans le département de Dagana en revanche, la riziculture est la principale activité économique et l'une des principales contraintes à cette activité, c'est le péril aviaire. Les populations ne sont nullement intéressées par l'extension du couvert arboré qui reviendrait selon eux à offrir des refuges supplémentaires aux oiseaux. En matière de GRN, la priorité des populations se limite à la sensibilisation et à l'organisation pour préserver le couvert restant. Cet intérêt pour les techniques de communication et de mobilisation sociale n'est pas gratuit, les connaissances acquises pouvant leur être très utiles dans leurs activités économiques. Pour le reste, elles ont une forte préoccupation pour la gestion des ressources en eau et pour la gestion foncière, deux questions déterminantes pour l'activité économique dominante dans la zone, à savoir l'agriculture irriguée.

A la fin de chaque APS, un GTT est mis sur pied, composé de personnes compétentes dans les différents domaines des stratégies prioritaires retenues et choisies par leurs pairs. Ce groupe a pour mission d'approfondir le travail de l'atelier, de préciser davantage les besoins en formation et en assistance technique formulés, d'élaborer des termes de référence pour les prestataires éventuels et d'identifier des expertises locales susceptibles de leur fournir des services.

En marge des APS, il est organisé un échange entre les acteurs locaux (le Conseil Rural d'une part, le reste de la population d'autre part) sur les voies et moyens permettant à chacun de mieux contribuer à l'amélioration de la GRN à l'échelle locale. Cela se fait à travers l'expression, en ateliers séparés, des attentes réciproques en vue d'une gestion durable de l'environnement et des RN. Par la suite, des échanges intenses sont organisés en plénière pour permettre à chacune des deux parties d'argumenter les motivations profondes des attentes qu'elle a exprimées ou de préciser les motifs d'un refus éventuel de s'engager. Les arguments avancés par les uns et les autres par rapport aux différents points soulevés donnent une idée précise des sources d'incompréhension et de blocage.

La planification opérationnelle (PO) a permis d'identifier de manière plus précise les acteurs clefs (Conseil Rural, services administratifs et techniques, OCB, partenaires au développement), de définir les rôles et responsabilités de chacun, de déterminer la période

la plus appropriée pour la mise en œuvre et de faire une analyse selon le genre des retombées. Dans la mise en œuvre de ces activités, nous essayons de corriger les éventuelles discriminations de genre mises en évidence à travers cet exercice.

Les activités de renforcement des capacités répondent à des besoins en assistance technique et en formation exprimés par les acteurs locaux lors des APS pour leur permettre de mieux jouer leurs rôles dans la mise en œuvre des activités de développement local qu'elles ont elles-mêmes identifiées. La plus importante est le forum sur les textes régissant la gestion décentralisée des RN qui a permis de présenter aux élus et aux populations les aspects les plus importants des textes législatifs et réglementaires. Ces dernières ont ainsi acquis une meilleure connaissance des compétences transférées, une bonne compréhension des dispositions légales et réglementaires et une meilleure connaissance des opportunités qu'elles peuvent tirer de ces ressources. A la fin de ces sessions, les textes les plus importants (Recueil des Textes de la Décentralisation, Code de l'Environnement, Code Forestier, Code de la Chasse et de la Protection de la Faune, Code de l'Eau) sont remis à tous les participants². La simplicité et l'efficacité des outils utilisés amènent les présidents de communauté rurale à demander leur compilation en un compendium.

Les autres activités de renforcement des capacités³ portent sur des thèmes variés (développement organisationnel, planification, techniques de communication et de mobilisation sociale, mise en place de pépinières, techniques de reboisement, compostage, fosses fumières, gestion intégrée des ressources en eau, lutte contre les feux de brousse, lutte anti-érosive, transformation et conservation des fruits et légumes).

Ces formations ont ciblé le Conseil Rural, le GTT, les organisations de producteurs, les organisations de femmes, les organisations de jeunes, les relais et des personnes ressources. Près de 40% des bénéficiaires de ces activités de renforcement des capacités étaient des femmes et près de 90% des efforts de restitution et de démultiplication sont l'œuvre des femmes.

Nous réalisons la cartographie de à grande échelle (1/50 000) de l'occupation des sols dans chaque CR. La carte est un des principaux outils de gestion du territoire. Cependant, dans le contexte sénégalais, il est établi que la plupart des conseils ruraux ne connaissent même pas les limites exactes de leur communauté rurale. Lors de la géoréférenciation des localités, des membres des GTT sont formés sur l'utilisation du GPS avant de relever eux-mêmes les coordonnées géographiques des différents villages⁴.

Conclusions

Nous avons noté des lacunes dans la compréhension et la maîtrise des textes régissant la gestion décentralisée des RN. Les populations ne semblent maîtriser ni leurs droits, ni les prérogatives des élus locaux au regard de la Loi. Il y a souvent confusion entre légalité et légitimité du fait d'un déficit de formation pour les élus et d'un manque d'information pour les populations. En outre, les élus estiment qu'il faudrait d'abord rendre plus effectif le transfert de compétences, notamment en ce qui concerne la gestion des ressources forestières pour laquelle l'essentiel des prérogatives restent aux mains de l'administration forestière, donc de l'Etat.

2 Le choix de ces participants s'est fait de sorte à assurer une bonne représentativité des femmes dont la qualité de la participation sont remarquable.

3 L'expertise locale sont valorisée dans les activités de renforcement de capacités avec le recours à des structures ou des personnes ressources reconnues au niveau communautaire dans .

4 Les travaux de cartographie sont bien avancés et feront l'objet, une fois achevée, de sessions de restitution au cours desquelles une formation sera dispensée sur la lecture et l'exploitation du document cartographique.

L'intégration de certains services techniques (Eaux et Forêts, Elevage, Pêche) dans l'équipe de facilitateurs lors des fora s'est avéré un choix judicieux. Ils ont l'avantage de la pratique quotidienne des textes et donc une bonne connaissance de leurs subtilités et de leurs limites⁵.

Les populations locales expriment de fortes préoccupations quant à une meilleure gouvernance locale à travers la révision et l'application des textes régissant la GRN. En plus des fora sur les textes, il faut évaluer la capacité des élus à mettre en œuvre les plans et programmes, mais aussi développer le partenariat avec les autres acteurs de la gestion décentralisée des RN. En effet, les CR ne disposent pas de services techniques et les membres des différentes commissions ne sont souvent pas suffisamment outillés pour assumer les charges liées à leur fonction.

La gestion des parcours est apparue comme une préoccupation constante à travers notamment la délimitation des parcours de bétail, la réhabilitation des mares et la gestion préventive des conflits entre agriculteurs et éleveurs.

Il apparaît que beaucoup de conseils ruraux omettent d'afficher les procès verbaux, comme la Loi leur en fait obligation, dans les huit jours suivant la date de la réunion (Ref. article 226 de la Loi n°96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités Locales). Les échanges ont fait ressortir que cette omission découle plus de l'ignorance des textes et de la négligence que d'une volonté délibérée de dissimulation.

Dans les CR de l'arrondissement de Wack-Ngouna, le prélèvement abusif du sable aux abords des pistes est un problème récurrent. Du fait de la forte sensibilité de la zone à l'érosion hydrique, ces prélèvements aggravent le ravinement qui détériore les pistes et gêne ainsi la mobilité. La solution préconisée par les populations est l'ouverture de carrières communautaires loin des pistes pour répondre aux besoins pour la construction et la sanction exemplaire des prélèvements sauvages. Cependant, la prérogative de l'ouverture de carrières revient à la Région. Le règlement de cette question passe donc par une entente avec le Conseil Régional. C'est d'ailleurs ce que la CR de Keur Madiabel a su faire avec le Conseil Régional de Kaolack.

La question du foncier revêt une grande importance. Les nombreux avantages (titres fonciers) accordés à certains « porteurs de voix », souvent en contradiction avec les dispositions des textes (particulièrement celui sur le domaine national) constituent un frein à la mise en œuvre de certaines activités d'intérêt communautaire (mise en place de pare-feux ou délimitation de parcours de bétail).

La gestion de cette question par le Conseil Rural est décriée partout, mais nulle part les populations ne semblent connaître les attributions réelles de celui-ci. Nous partageons l'idée selon laquelle la multiplicité des textes et leur défaut d'harmonisation d'une part, l'analphabétisme des destinataires de la terre et l'inadaptation du modèle de communication d'autre part, constituent de gros obstacles. Ces textes devraient être fondus dans un même Code Foncier et de vastes campagnes de sensibilisation des populations par les langues locales organisées (SIDIBE, 1997).

En outre, les échanges au cours des ateliers confirment ce que certains qualifient de « légalité inopérante », les systèmes traditionnels demeurant pour de nombreuses populations rurales (et même pour de nombreuses autorités locales) la référence dans leurs activités quotidiennes (FAO, 1997). Une telle situation dessert les intérêts des groupes vulnérables comme les femmes, souvent confrontées à des difficultés pour accéder à la terre. D'une manière générale, les textes juridiques reconnaissent les mêmes droits aux femmes et aux hommes. La Loi sur le domaine national et celle portant sur les collectivités locales n'introduisent pas de discrimination entre les sexes. Malgré cela, l'accessibilité demeure préoccupante (GUEYE, 2003). C'est qu'en reconnaissant aux anciens titulaires de droit coutumier sur la terre un droit d'affectation, la Loi sur le domaine national a de fait,

⁵ Ceci est encore plus vrai pour les Préfets et Sous-Préfets qui ont assisté à la plupart des sessions et dont les contributions ont enrichi les débats.

entériné l'inégalité de droit qui existait entre les sexes dans le droit coutumier (FAYE, 2003). C'est pourquoi le projet envisage d'organiser une grande conférence sur le sujet.

Il y a un travail de sensibilisation à faire en direction des populations sur l'utilité du paiement de la taxe rurale et en direction des élus sur la nécessité de penser aux moyens d'améliorer les finances locales (en dehors du paiement de la taxe rurale). Il faut penser à la mise en place d'une véritable fiscalité locale et l'organisation d'un plaidoyer pour une meilleure redistribution des revenus tirés des RN (recettes domaniales). Mais de manière générale, les élus ont besoin d'un renforcement des capacités pour mieux saisir et exploiter les opportunités qui s'offrent à eux.

Le nombre relativement faible de femmes impliquées dans les activités tient à plusieurs facteurs dont le plus important est d'ordre institutionnel. En effet, elles sont faiblement représentées dans les conseils ruraux et dans les organisations communautaires ayant une certaine envergure⁶.

6 Dans notre société traditionnelle, la femme rurale a été fortement victime de réalités la contraignant souvent à la passivité et la résignation qui freinent l'élan de prise de conscience et d'engagement nécessaires pour faire prévaloir ses droits. Les gens n'ont pas l'habitude de voir des femmes occuper des postes de décision (GUEYE, 2003). Dans la plupart des cas, la femme renoncera au profit de l'homme lorsqu'ils sont en compétition pour un poste de décision. Pourtant, les mentalités changent et les prises de positions des femmes présentes lors des ateliers sont d'une grande pertinence et dépourvues de tout complexe. Mais celles-ci ne sont pas encore assez nombreuses et elles le sont encore moins à franchir le pas de la candidature aux postes électifs. Aussi émancipée soit elle, la femme rurale demeure généralement assez soumise à la règle qui veut qu'elle demande l'autorisation de son mari avant toute décision importante ; peu de maris sont disposés à voir leur femme faire de la politique ou occuper des postes de décision qui la placerait « au-dessus d'eux ». En assurant la participation des femmes dans toutes les activités et en posant le débat sur l'implication des femmes lors de tous les ateliers, nous avons pu lever certains tabous, même s'il persiste quelques réticences. D'habitude, lorsqu'il y a des activités communautaires, les tâches les moins valorisantes (corvée d'eau, transport de morceaux de pierre, etc.) sont dévolues aux femmes, les tâches nécessitant ou produisant du savoir-faire étant réservées aux hommes.

Bibliographie

- ARD/Sénégal, 2001. Formation en techniques de facilitation – Niveau 1. Manuel du participant. Manuel rédigé par Gary Forbes. 33 p.
- CSE, 2005a. Analyse critique du processus de décentralisation de gestion de l'environnement et des ressources naturelles. 16 p + annexes.
- CSE, 2005b. Analyse de la contribution des ressources naturelles dans le budget des collectivités locales. 20 p + annexes.
- CSE, 2005c. Rapport d'exploitation préliminaire des données sur la zone d'étude. Département de Dagana. 50 p.
- CSE, 2005d. Rapport d'exploitation préliminaire des données sur la zone d'étude. Département de Nioro du Rip. 47 p.
- Echo des Collectivités Locales n°3 Nov.-Déc 2002 : Développement et Gestion des Collectivités Locales. Le casse tête des moyens.
- FAO. 1997. *Relations de processus de décentralisation et pouvoirs traditionnels: typologie des politiques rencontrées*. Par Nassirou Bako-Arifari. Decentralization and Rural Development No. 15. Rome. Également disponible sur Internet (www.fao.org/sd/ROdirect/ROan0014.htm).
- FAYE Jacques, 2003. Femmes rurales et foncier au Sénégal. Communication lors de l'atelier international « Femmes rurales et foncier ». Thiès, 25 au 27 février 2003, Sénégal
- GUEYE, Ndéye Soukéye, 2003. Accès des femmes rurales à la terre : facteur incontournable à la Sécurité Alimentaire. Communication lors de l'Atelier International « Femmes rurales et foncier » - Thiès, 25 au 27 février 2003, Sénégal
- Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales, Direction des Collectivités Locales. Recueil des textes de la Décentralisation, édition Novembre 2003, p118, 236.
- SIDIBE, Amsatou Sow, 1997. Domaine National, la Loi et le Projet de Réforme. In : La Revue du Conseil Economique et Social N° 2, Février-Avril 1997, pp. 55-65