

# Les conventions locales pour la gestion des ressources naturelles au Sénégal : Entre autonomisation et problème d'appropriation

El hadj Touré

Volume 11, numéro 1, mai 2011

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1009230ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Université du Québec à Montréal  
Éditions en environnement VertigO

ISSN

1492-8442 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Touré, E. h. (2011). Les conventions locales pour la gestion des ressources naturelles au Sénégal : Entre autonomisation et problème d'appropriation. *VertigO*, 11(1).

Résumé de l'article

Les conventions locales peuvent être définies comme des accords légitimes négociés entre plusieurs parties prenantes (stakeholders) dans une perspective de régulation des ressources naturelles – en termes de contrôle, d'accès, d'appropriation, d'usage et d'exploitation – et de l'environnement. Au Sahel, bien qu'elles soient en vogue et jouissent davantage d'attention chez les décideurs, elles constituent des instruments encore peu exploités dans le contexte actuel de la décentralisation (Diallo, 2003). Il en est ainsi des plans d'occupation et d'affectation des sols (POAS) expérimentés dans les collectivités paysannes de la vallée du fleuve Sénégal. L'objet de cet article est d'interroger, à partir d'une enquête menée dans une commune rurale auprès d'élus, d'agents techniques, de responsables associatifs et d'usagers, la portée de ce système non formel, quoique formalisé, de gestion foncière concertée. Le POAS, certes, a contribué à renforcer les capacités des élus locaux à agir dans leur espace décentralisée, et des paysans usagers à délibérer collectivement sur un enjeu aussi crucial que le foncier agropastoral. Il n'a pas fait l'objet cependant d'une appropriation effective de la part de ces élus chargés de sa mise en application, et de ces usagers censés en respecter les règles opérationnelles convenues. Entre autonomisation (empowerment) et problème d'appropriation, les conventions locales demeurent, quoi qu'il en soit, des outils nécessaires à une gestion partagée des ressources communes, et donc à une gouvernance locale renforcée.

Tous droits réservés © Université du Québec à Montréal et Éditions en environnement VertigO, 2012



Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

**é**rudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

El hadj Touré

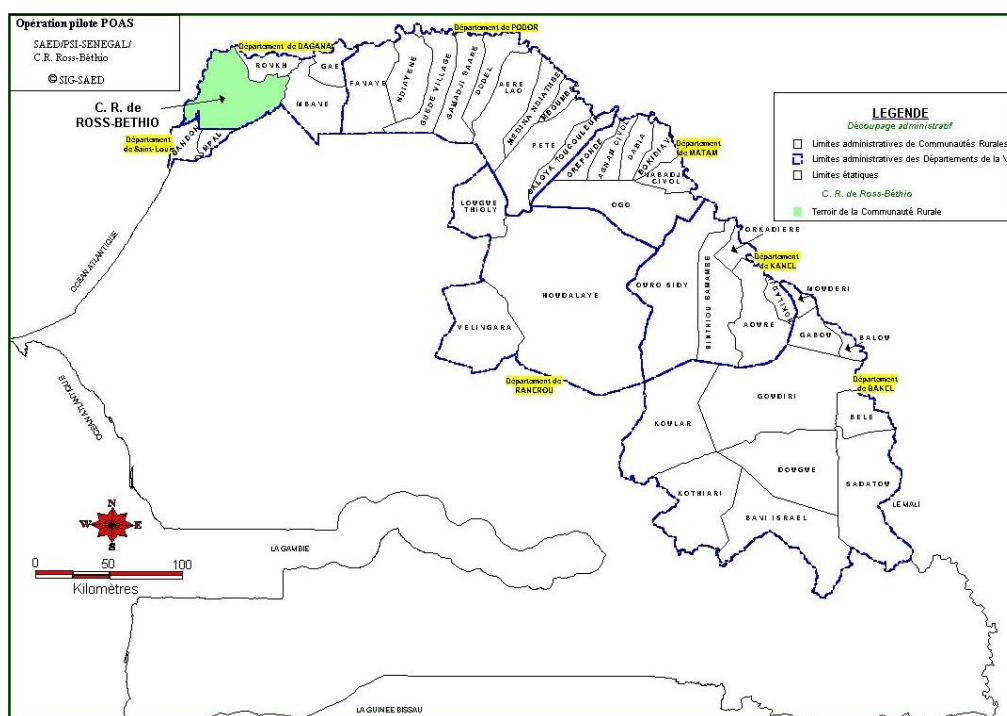
# Les conventions locales pour la gestion des ressources naturelles au Sénégal : Entre autonomisation et problème d'appropriation

## Introduction

- 1 Au Sahel, plus que dans toute autre région de l'Afrique subsaharienne, la gestion des ressources naturelles revêt une importance capitale en raison des aléas climatiques, de la croissance démographique et de la forte pression qui pèse sur des ressources vitales de plus en plus rares. Rudement mise à l'épreuve par des décennies d'interventionnisme étatique et les carences qui en résultent, entre autres, elle a fait l'objet d'une décentralisation au début des années 1990. Pourtant, les nouvelles élites politiques locales font face à des défis majeurs : pluralité de référents et des droits sur la terre, accès difficile à la terre, problème de régulation des conflits, avancée de la déforestation, raréfaction de l'eau, problème environnemental, etc. Ces défis contribuent à déséquilibrer les systèmes de production ruraux et expliquent, à bien des égards, les difficultés des élus à remplir leur mission de promotion du développement local. Ainsi, la plupart des communes rurales sahéliennes, y compris sénégalaises, ont voulu expérimenter un système de gestion participative novateur ou, selon les termes empruntés à d'Aquino (2009) une approche « gestion autonome progressive ».
- 2 Au tournant des années 1990, les conventions locales constituent une question émergente en matière de gestion partagée des ressources naturelles. Elles représentent en effet un enjeu majeur des processus de décentralisation en cours dans les pays africains. S'inscrivant dans la mouvance de la « communication participative pour le développement » (Bessette, 2007), ces conventions sont conçues pour favoriser une réglementation rationnelle de l'accès et de l'usage des ressources ainsi qu'une gestion efficace des conflits découlant de la compétition entre usagers pour leur contrôle (Djiré et Dicko, 2007). Nous pouvons par exemple citer les plans d'occupation des sols, les chartes du domaine irrigué, les plans d'action pour l'environnement, les plans locaux de développement et les plans d'aménagement des forêts. Ces pratiques « négociées » de gestion locale ont ceci de commun qu'elles revigorent les mécanismes traditionnels de régulation (Granier, 2006) fondés sur la concertation, tout en constituant de nouveaux outils techniques reproductibles d'une localité à une autre.
- 3 Au-delà de leur caractère technique, les conventions locales pour la gestion des ressources naturelles (CLGRN) réfèrent, d'un point de vue juridique, à des « contrats administratifs » (Granier, 2006) qui lient deux ou plusieurs parties, de sorte que les uns s'obligent envers les autres et vice-versa. Au Sénégal, elles sont régies par les textes de la réforme décentralisatrice. Leur formulation, leur exécution et leur suivi y restent l'apanage des communautés rurales. Du point de vue strictement sociologique, les CLGRN constituent un ensemble de règles opérationnelles « négociées » qui renvoient à la logique de l'action collective. À ce titre, au moins trois types d'acteurs participent à leur mise en place :
  - Les parties contractantes ou signataires qui sont les acteurs institutionnels ou institutionnalisés comme l'État, les collectivités locales (communes rurales, régions, établissements publics)<sup>1</sup> et les organisations de la société civile ;
  - Les partenaires associés, c'est-à-dire les structures techniques (administration technique), les bailleurs de fonds et divers acteurs privés ;
  - Les bénéficiaires : ce sont les populations ou groupes d'usagers, à travers leurs représentants, qui mènent diverses activités, dont l'usage et la mise en valeur des ressources naturelles.
- 4 D'après ce qui précède, les conventions locales peuvent être définies comme des accords légitimes négociés entre plusieurs parties prenantes (*stakeholders*) dans une perspective de

régulation des ressources naturelles – en termes de contrôle, d'accès, d'appropriation, d'usage et d'exploitation – et de l'environnement. Bien qu'elles soient en vogue et jouissent davantage d'une attention grandissante chez les décideurs, elles constituent des instruments encore peu exploités dans le contexte actuel de la décentralisation (Diallo, 2003). Il en est ainsi des plans d'occupation et d'affectation des sols (POAS) expérimentés dans les collectivités paysannes de la vallée du fleuve Sénégal. L'objet de cet article est d'interroger, à partir d'une expérience menée dans la communauté rurale de Ross Béthio (cf. figure 1, pour la localisation), la portée de ce système de gestion consensuelle des ressources foncières. Autrement dit, les POAS contribuent-ils à renforcer les capacités des élus locaux à délibérer en contrôlant mieux leur espace décentralisé, et des groupes d'usagers à agir en utilisant mieux leurs ressources ? Font-ils l'objet d'une appropriation effective de la part de ces élus chargés de sa mise en application, et de ces usagers censés en respecter les règles opérationnelles convenues ? Quels sont les facteurs en jeu dans ce processus ? Le but ultime est de savoir si ces plans constituent réellement une solution aux nombreux défis que la gestion foncière décentralisée impose aux élus et aux usagers.

**Figure 1. Localisation géographique de la communauté rurale de Ross Béthio**



Source : SAED, Division développement et aménagement rural (DDAR), 2006.

5 Afin d'y parvenir, le présent article, dont les résultats proviennent d'une étude effectuée dans le cadre d'une thèse de doctorat en sociologie (Touré, 2009), s'articule autour de trois parties. Dans un premier temps, nous exposons la problématique posée par les CLGRN dans les pays sahéliens. Une expérience sénégalaise illustrative, ensuite, est décrite ; elle concerne la mise en place d'un programme expérimental de planification spatiale appelé POAS. Dans un troisième temps, nous analysons ce plan en examinant ses impacts réels dans les communautés rurales de la vallée, y compris celle de Ross Béthio. Pour conclure, quelques hypothèses émergentes sont induites de l'analyse en guise de discussion des résultats et d'ouverture vers des perspectives de recherche.

## Problématique des conventions locales en matière de gestion des ressources naturelles (CLGRN) au Sahel

### Conditions d'émergence des CLGRN

6 Il s'agit ici de replacer les conventions locales dans le contexte actuel des politiques de décentralisation, tout en rappelant le processus historique à l'origine de leur émergence

au Sahel. Cette émergence récente tient surtout aux limites des systèmes centralisés puis décentralisés et aux tendances observables dans cette sous-région africaine.

7 Fondamentale pour le développement durable en termes de croissance économique, de réduction de la pauvreté et de préservation de l'environnement (Banque africaine de développement, 2008), la gestion des ressources naturelles renouvelables constitue une problématique cruciale en Afrique subsaharienne. Elle demeure précisément l'un des éléments clés du fonctionnement et de l'évolution des systèmes de production ruraux ainsi que de la reproduction de la paysannerie (Raynaut, 1997). À cet égard, dans les années 1960, les États africains nouvellement indépendants ont fait du contrôle de ces ressources un pilier essentiel de la construction nationale (Lavigne Delville et al, 2000) et du développement socioéconomique. Les réformes foncières initiées témoignent de leur volonté à se tailler d'importantes prérogatives, à tel point que Keita (1998) assimile le droit étatique en Afrique francophone à un véritable droit de propriété privée sur les terres.

8 Cependant, ces stratégies qui s'inscrivaient dans le cadre de la modernisation et de l'interventionnisme se sont révélées infructueuses. Les écueils ont trait essentiellement à l'administration inefficace des ressources naturelles et environnementales (Banque africaine de développement, 2008 ; Lewis et Berry, 1988), mais également à la pression démographique sur ces ressources (Djiré et Dicko, 2007). Dans la sous-région sahélienne, les conséquences demeureront multiples, entre autres la surexploitation des ressources et leur raréfaction progressive (Raynaut, 1997 ; Piermay, 1993). Des critiques sont émises à l'encontre de systèmes centralisés incapables d'endiguer de tels processus (Lavigne Delville, 2001 ; Rochegude, 2000, 1998 ; Lavigne Delville et al, 2000). Aussi, de « l'échec d'une gestion étatique des ressources renouvelables », on est passé à « la nécessité d'une gestion locale des ressources renouvelables » (Bertrand, 1998 : 41-42). Dans cette optique, de nombreux auteurs prônent une décentralisation accrue des ressources naturelles et environnementales (Ribot, 2003, 2002 ; Bertrand, 1998 ; Rochegude, 1998 ; Vincent, 1998 ; Wade, 1987). D'une part, la perspective théorique de la « tragédie des ressources communes » suggère une dévolution de pouvoirs de l'État à des institutions politiques locales légitimes ou des groupes d'usagers afin de faire face à la surutilisation et la dégradation des ressources (Lawry, 1989). D'autre part, la perspective des « Commons » met de l'avant l'importance des voies communautaires pour une sécurisation des droits des usagers (Platteau, 2000).

9 Les décideurs africains ne sont pas en reste. Ainsi, la Conférence de Praia organisée en 1994 au Cap-Vert par le Comité permanent interÉtats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) a reconnu l'importance de l'articulation entre la décentralisation et la problématique foncière. Elle a mis en avant la nécessité pour les pays du Sahel d'engager des réformes institutionnelles en vue d'une gestion décentralisée des ressources naturelles et d'une sécurisation foncière accrue (CILSS, 1994). Des recommandations ont été formulées en ce sens. Neuf années plus tard, soit en 2003, un forum régional s'est tenu à Bamako pour faire l'état des lieux de la décentralisation. Les participants y ont constaté que la plupart des États sahéliens avaient adopté les réformes prônées (CILSS, 2003). Pour autant, ces dernières peinent à renforcer la gouvernance locale des ressources naturelles et environnementales<sup>2</sup>. En effet, la responsabilisation et la participation des acteurs locaux se révèlent non effectives (Lawry, 1989) ; la sécurisation foncière est loin d'être assurée ; l'accès équitable aux ressources demeure problématique chez les femmes, jeunes et éleveurs ; la dualité entre législations gouvernementales et droits coutumiers se maintient (CILSS, 2003). Il s'y ajoute la persistance des conflits d'usage, outre l'avancée de la déforestation et de la désertification. On comprend dès lors la difficulté à transformer les concepts de « Conseils ruraux » et de « gestion décentralisée des ressources naturelles » en réalité, notamment au Sénégal (Gellar, 1997).

10 Face à ces nombreux défis qui se posent aux paysans et surtout à leurs instances décentralisées, les conventions locales apparaissent comme la réponse la plus appropriée (CILSS, 2003 ; Compagnon et Constantin, 2000) pour renforcer la gouvernance locale<sup>3</sup>. Elles devraient aider les communes rurales à mieux gouverner et gérer les ressources collectives de leur terroir grâce à l'engagement réciproque de leurs populations à respecter les règles opérationnelles qu'elles auront définies elles-mêmes. Aussi ces mécanismes sont-ils prévus, à certains égards, par les

dispositifs législatifs et réglementaires nationaux. Leur mise en œuvre s'inscrit également dans le cadre des traités internationaux ratifiés par la plupart des États sahéliens, dont le Sénégal. Ainsi en est-il de l'Agenda 21 de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (1992), de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (juin 1992), de la Convention sur la diversité biologique (Rio, 3-14 juin 1992) et de la Résolution 28 C/2.4 de la Conférence générale de l'Unesco (novembre 1995).

- 11 En Afrique subsaharienne, on est passé d'une gestion centralisée dans les années ayant suivi les indépendances à une gestion décentralisée des ressources naturelles dans les années 1990, puis à une gestion concertée recherchée au début des années 2000. La décentralisation, en principe, constitue le cadre institutionnel à l'émergence des conventions locales dans des pays sahéliens où une forte pression s'exerce sur les ressources sous l'action conjuguée de la nature et des hommes. Reste à savoir si ces conventions offrent réellement une solution à une meilleure gestion des ressources naturelles. Cette question pose le problème de l'impact effectif de l'outil de régulation dans les collectivités locales ; elle oriente par la même occasion la revue de littérature.

### Brève revue de la littérature sur l'impact des CLGRN

- 12 La revue de la littérature effectuée n'est pas exhaustive. Elle tente brièvement de faire l'état de la question émergente de l'impact des conventions locales au Sahel. Au moins trois catégories de travaux sont décelées : les recherches juridiques, les études de cas socioanthropologiques et les essais de synthèse programmatique.
- 13 Précisions d'emblée que les conventions locales sont désignées de différentes manières dans la littérature. Ainsi, une étude effectuée par Tall et Guèye (2003) a recensé une vingtaine de dénominations correspondant à diverses formes : codes locaux, codes de conduite, règlement intérieur de terroir, règles de gestion, protocole d'accord, contrats de gestion, chartes de territoire, plan de gestion, plan d'aménagement et de gestion, schémas pastoraux et plan d'aménagement local. L'impact de ces diverses formes de conventions est avant tout appréhendé en termes juridiques. Les termes du débat juridique sont ainsi posés : comment les conventions locales s'articulent-elles avec les dispositifs législatifs et réglementaires ? Peut-on et doit-on parler de conformité ? Qu'en est-il de la légalité ? D'une part, la majorité des auteurs estiment que les conventions locales sont conformes aux textes en vigueur dans les pays sahéliens (Granier, 2006 ; Diallo, 2003). D'ailleurs, elles sont encouragées par les politiques de décentralisation qui fournissent la caution institutionnelle nécessaire à leur mise en place. D'autre part, même si les conventions locales restent cohérentes avec l'esprit des textes en matière de gestion locale des ressources naturelles, elles ne sont « ni formellement reconnues, ni encadrées par la législation nationale » (Granier, 2006 : 17). C'est également le point de vue d'autres auteurs (Diallo, 2003) qui mettent en évidence le vide juridique entourant les contrats locaux. Par conséquent, les promoteurs de ces accords dotés d'une large légitimité sont sans cesse à la recherche de la légalité de leurs initiatives.
- 14 Plusieurs expériences de conventions locales ont fait l'objet d'études de cas basées essentiellement sur l'approche socioanthropologique. Ces études ont été initiées au Mali (Hilhorst et Coulibaly, 1998), au Sénégal (Cissé, 2004), au Niger (Bachir et al, 2007), au Burkina Faso (IED, 2009). Les auteurs mettent au jour une diversité de pratiques de conventions locales, lesquelles portent sur la gestion de la brousse, des forêts, de la terre, de l'eau, etc. Le plus souvent, ils se contentent d'analyser les expériences en décrivant le processus menant de leur formulation à leur suivi-évaluation en passant par leur exécution. Ces expériences impliquent une pluralité d'acteurs et de partenaires. Aussi expriment-elles un lieu où s'opèrent de nouveaux compromis sociétaux entre l'État, les élus locaux, les techniciens, les bailleurs et les populations sahéliennes.
- 15 Quant aux essais de synthèse, ils tentent de concilier les perspectives juridique et socioanthropologique. Ainsi en est-il des travaux réalisés dans le cadre des conférences et rencontres sous-régionales organisées par les décideurs (CILSS, 2003, 1994 ; Dicko, 2002). C'est également le cas des études effectuées par ou sous le couvert des structures de recherche ou d'organismes internationaux (Banzhaf, 2005 ; Djiré, 2003 ; Tall et Guèye, 2003 ;

Konaté, 2001 ; CTA, 1998). Ces études tentent *grosso modo* d'analyser les expériences de conventions locales dans une perspective de capitalisation et de vulgarisation. Elles s'attachent à en déduire des conclusions générales susceptibles d'être transposables à divers contextes. Dans cette catégorie de littérature, les conventions locales, analysées selon une approche programmatique, sont perçues comme une alternative aux modes de régulation jusque-là en place. Les difficultés sont souvent exposées, puis suivies de recommandations susceptibles d'améliorer la gestion des ressources naturelles. C'est dans ce cadre que s'inscrit la conférence sous-régionale organisée en 2003 par l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) sur la problématique des conventions locales. Il y était question de clarifier les notions à l'usage (définitions et typologies), de présenter les expériences menées dans quatre pays sahéliens (Sénégal, Niger, Burkina Faso et Mali) et d'en tirer les leçons en guise de systématisation. Quoi qu'il en soit, les conventions produisent des effets encore peu connus alors que le besoin d'information des décideurs étatiques et locaux est réel.

## De la question de recherche à la méthodologie adoptée

- 16 Certes, on note une relative avancée des connaissances, théoriques et pratiques, sur la nouvelle problématique des conventions locales. Mais une recherche récemment effectuée au Mali par Djiré et Dicko (2007) a rappelé la rareté de publications de référence relatives à cette problématique. Les conventions locales restent donc peu étudiées et insuffisamment prises en compte par les politiques de développement rural.
- 17 Par surcroît, la revue de littérature a révélé que les travaux se sont davantage penchés sur les aspects juridico-institutionnels. Même lorsque les impacts effectifs des conventions locales sont étudiés, certains auteurs surestiment leur capacité à constituer une véritable alternative aux modes de régulation centralisée et décentralisée. Ainsi, ces pratiques négociées s'avèrent un « outil de co-gouvernance » (Tall et Guèye, 2003), un « outil novateur » (Sow, 2005), « un outil fonctionnel » (Seegers, 2005) en matière de gestion décentralisée des ressources naturelles. Dans le même ordre d'idées, Djiré et Dicko (2007 : 208) estiment qu'« à travers les conventions locales, les populations et les collectivités seront en mesure d'engager des dynamiques de coopération et de concertation susceptibles d'assurer une meilleure gestion des ressources naturelles ». Qu'en est-il exactement dans les communautés rurales sénégalaises ?
- 18 Au-delà du plaidoyer en leur faveur, les conventions locales, considérées comme plus opérationnelles que les lois et décrets, peuvent-elles relever les nombreux défis qu'impose la décentralisation aux élites politiques locales et aux usagers des ressources naturelles ? Plus précisément, comment se mettent-elles en place ? Quels sont les acteurs qui y sont impliqués et les relations qu'ils entretiennent entre eux ? Quels sont les effets réels induits par ces expérimentations dans les sociétés décentralisées ? Prennent-elles en compte les pratiques des usagers concernés et leurs diverses perceptions ? Encore, avec le projet de « changer la société rurale », ne risquent-elles pas de contribuer à une redistribution des pouvoirs et de créer d'autres conflits entre les usagers qui convoitent les mêmes ressources ? Les élus contractants et les populations bénéficiaires s'approprient-ils réellement ces processus collectifs de gestion concertée des ressources naturelles ?
- 19 Telles sont autant de questions auxquelles des réponses appropriées doivent être apportées pour mieux connaître les effets réels induits par les conventions locales dans les sociétés décentralisées. À cet effet, la présente étude est menée dans la communauté rurale de Ross Béthio. Située dans le Delta du fleuve Sénégal, cette collectivité territoriale partage la plupart des traits caractéristiques du milieu sahélien : sécheresse, rareté de l'eau, des pâturages et des forêts, systèmes de production agricole et pastorale concurrents, accroissement de la population, utilisation excessive des ressources, etc.<sup>4</sup> Outre son dynamisme en matière d'innovations, les ressources foncières y font l'objet de diverses convoitises de la part des agriculteurs, éleveurs, leaders ruraux et entrepreneurs privés agricoles. Aussi la méthodologie adoptée repose sur l'étude du cas de cette expérience sénégalaise. De type socioanthropologique, elle est mixte, c'est-à-dire à la fois quantitative et qualitative. La méthodologie quantitative réfère à un questionnaire-interview soumis à 130 usagers de la terre au moyen de trois techniques d'échantillonnage triangulées : échantillonnage par quotas,

accidentel et à plusieurs niveaux. Concrètement, nous avons interrogé les agriculteurs et les éleveurs rencontrés accidentellement dans trois sous-zones de la communauté rurale (Ross-Béthio, Boundoum et Ngnith). Les proportions occupées par chaque catégorie socio-économique et chaque terroir au sein de la population totale sont fidèlement reproduites dans l'échantillon (cf. tableau 1). À travers ce mode d'échantillonnage, les usagers sont interrogés sur ce qu'ils savent du plan d'occupation et d'affectation des sols (POAS) et l'évaluation qu'ils en font. Leurs réponses extensives ont fait l'objet d'un traitement et d'une analyse statistiques à l'aide du logiciel SPSS.

**Tableau 1. Répartition des usagers interrogés en fonction de l'appartenance villageoise**

Usagers Sites Catégories	Ross Béthio	Mboundoum	Ngnith	TOTAL
Agriculteurs	74	19	23	<b>116</b>
Éleveurs	9	2	3	<b>14</b>
TOTAL	<b>83</b>	<b>21</b>	<b>26</b>	<b>130</b>

Source : Thèse de doctorat (Touré, 2009).

- 20 Concernant le corpus qualitatif, il provient pour l'essentiel de 25 entrevues réalisées auprès de 14 élus locaux ou conseillers ruraux<sup>5</sup>, 9 responsables associatifs et 2 agents techniques. Étant donné qu'ils occupent de hautes responsabilités dans les instances de décision locales, ces pouvoirs ruraux ont fourni des informations intensives en lien avec la formulation du POAS, ses objectifs, les acteurs et partenaires impliqués et les résultats obtenus en ce qui concerne les atouts majeurs et les défis à surmonter. Les *verbatim* obtenus à la suite des transcriptions ont été traités à l'aide de *Nvivo*, un outil logiciel permettant de codifier des extraits, de catégoriser les codes, de mettre en relation les catégories, d'effectuer des croisements, etc. L'analyse repose d'emblée sur les unités de numération qui, dans le langage du logiciel, renvoient aux sources (nombre d'interviewés) et aux références (nombre d'énoncés). Elle revient surtout à sélectionner et rapporter des unités informationnelles pour illustrer qualitativement les occurrences. Aussi, afin de limiter les biais potentiels inhérents à la parole des interviewés (déformation de l'information), nous avons fait recours également aux données secondaires : procès-verbaux de délibération sur le POAS, rapports d'exécution et d'auto-évaluation du POAS. Ces matériaux souterrains sont utilisés pour compléter les données de « première main » fournies par les entrevues.
- 21 Finalement, l'expérience de CLGRN étudiée concerne la mise en place d'un POAS dans la vallée du fleuve Sénégal en général, et dans la communauté rurale de Ross Béthio en particulier. Au travers de cet exemple, l'étude tente de mettre au jour les effets réels des conventions locales en matière de gestion concertée des ressources foncières. Mais décrivons d'abord en quoi consiste ce programme expérimental.

## **Le plan d'occupation et d'affectation des sols (POAS) : description de l'expérience sénégalaise**

- 22 De plus en plus de collectivités locales sahéliennes mettent en œuvre des POAS en vue d'une gestion durable et efficace des ressources foncières. Au Sénégal, la phase d'expérimentation s'est déroulée dans la communauté rurale de Ross Béthio et y a démarré en décembre 1997. Deux ans plus tard, l'institution décentralisée a adopté par délibération le produit final, qui sera étendu ensuite aux autres collectivités locales de la vallée du fleuve<sup>6</sup>. Le POAS visait à augmenter la prévisibilité du jeu foncier et à améliorer la maîtrise foncière en milieu rural. La question essentielle est celle de savoir s'il a fait l'objet d'une appropriation effective chez les élus locaux qui en sont les maîtres d'ouvrage, et les usagers de la terre, les bénéficiaires. Avant d'y répondre, un aperçu de l'expérience s'avère nécessaire, notamment à travers la description de son contexte d'émergence, de ses objectifs à atteindre et des grandes étapes de sa mise en œuvre.

## Contexte d'émergence du POAS

- 23 Au Sénégal, l'émergence du POAS, comme système de gestion foncière consensuelle, dans le Delta du fleuve peut être située dans le cadre institutionnel de la décentralisation, dans la floraison des aménagements hydroagricoles consécutive à l'après-barrage et dans les carences de la gestion foncière par les conseillers ruraux.
- 24 Il serait vain de vouloir décrire une expérience de conventions locales comme celle menée à Ross Béthio en dehors de son contexte institutionnel et rural. Au Sénégal, en réalité, comme dans les autres pays sahéliens, les ressources foncières comportent d'importants enjeux surtout en milieu paysan. Ces enjeux sont d'ordre économique, politique et socioculturel (Touré, 2009). Économique, puisque les ressources foncières constituent des facteurs de production et déterminent une bonne part des revenus paysans<sup>7</sup>. Politique, car elles expriment des relations de pouvoir, à travers notamment le contrôle des droits détenus sur la terre. Socioculturel, en ce sens que leur accès et leur appropriation dépendent des identités individuelles et collectives ainsi que des rapports qui se nouent au sein d'une communauté. Combinés aux incertitudes climatiques et à la croissance démographique, ces enjeux exacerbent la raréfaction progressive et la pression sur les ressources foncières. Aussi celles-ci ont-elles fait l'objet d'une pluralité de législations et de réglementations au Sénégal (cf. références). Ces dispositifs visent à instituer des communautés rurales et à leur transférer des pouvoirs et des moyens pour qu'elles gèrent de façon démocratique des compétences foncières. Originaires de la réforme de 1964, impulsée en 1972 et consolidée en 1996, la décentralisation rurale demeure dès lors au cœur de la nouvelle politique étatique. C'est dans ce contexte national marqué par un foisonnement institutionnel que le POAS a vu le jour en tant que système formalisé, et non formel, de gestion des ressources foncières.
- 25 Par ailleurs, l'avènement des barrages, anti-sel (Diama) et régulateur (Manantali),<sup>8</sup> sur le fleuve a rendu disponible l'eau dans le Delta au nord du pays. Ces infrastructures hydrauliques ont ainsi mis en condition d'irrigation les surfaces cultivables de toute la vallée. De telles possibilités sont à l'origine de ce qui est convenu d'appeler les « enjeux de l'après-barrage », du titre d'un ouvrage collectif dirigé par Engelhard et Ben Abdallah (1986). Il s'agit d'une révolution agraire sans précédent, aux multiples implications foncières dans la vallée (Boutillier, 1989), une nouvelle ère qui voit apparaître le phénomène de la « course à la terre ». Certes, l'après-barrage a eu des impacts importants en ce qui concerne l'amélioration de la performance agricole, mais il a contribué par la même occasion à accentuer la pression foncière. En ce sens, il comporte une dimension agricole indéniable. Ses enjeux sont également d'ordre sociologique, en référence aux flux migratoires que connaît le Delta du fleuve. Tous ces processus vont être à l'origine de la floraison des aménagements hydroagricoles. Il s'ensuit non seulement une concurrence acerbe à l'accès à la terre initiée par les *agrobusiness*, mais aussi l'empiètement de l'agriculture sur les terres anciennement réservées à l'élevage. Les conflits d'usage sont, en conséquence, légion, comme l'a démontré notre recherche doctorale (2009).
- 26 Les processus initiés par l'avènement de l'irrigation dans un contexte de décentralisation accrue sont difficilement contrôlables par des conseillers ruraux censés gérer efficacement les ressources foncières. Ces élus locaux, en fait, participent eux-mêmes à l'occupation anarchique de l'espace en procédant à l'affectation des terres sans prospection sérieuse, sans schéma d'aménagement, et sans tenir compte des procédures et modalités de mise en valeur fixées par la loi sur le Domaine national et les décrets d'application concomitants. Avec d'autres acteurs "*usagers*", ils accaparent les ressources foncières en maximisant les gains en matière d'affectation et/ou en minimisant les risques de désaffectation (Touré, 2009). De telles pratiques entraînent des aménagements hydroagricoles spontanés et des processus de dépossession foncière (des éleveurs par les agriculteurs, des paysans par les entrepreneurs agricoles privés et les responsables locaux).
- 27 Tel est le contexte institutionnel et rural qui justifie l'émergence du POAS au Sénégal en général, dans le Delta du fleuve en particulier, au tournant des années 1990. Les expérimentations autour de ces réglementations locales y traduisent manifestement l'épuisement du mode de régulation décentralisée qui, jusque-là, positionnait les conseillers



ruraux comme les principaux acteurs dans la gestion des ressources naturelles. Impliquant plusieurs parties prenantes, elles poursuivent des objectifs en lien avec une gouvernance locale partagée.

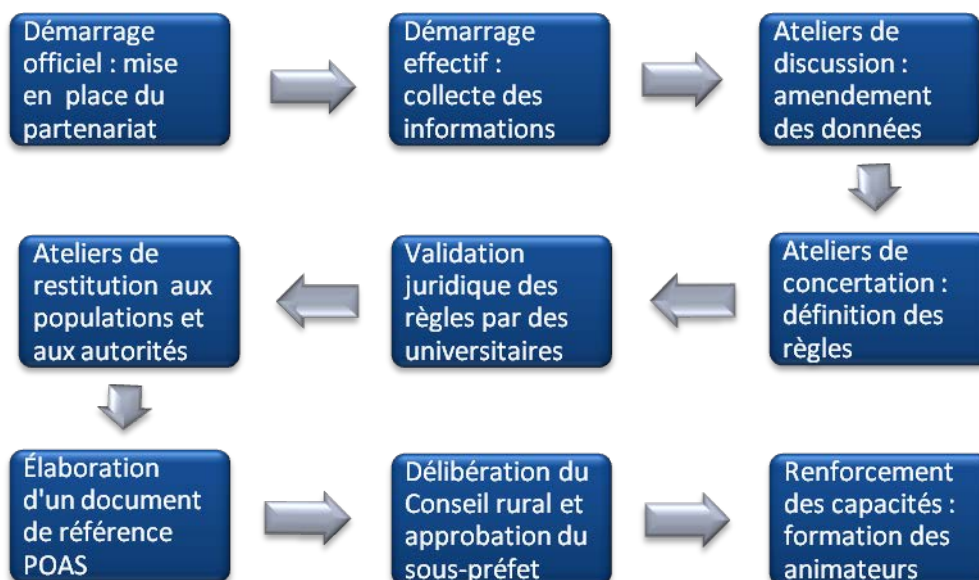
## Genèse et objectifs du POAS

- 28 Au démarrage du POAS dans la communauté rurale de Ross Béthio, l'on note l'existence d'anciens mécanismes de concertation à propos de la régulation foncière. Cette régulation restait l'apanage des « Sages » qui se chargeaient d'instruire à l'amiable les cas de conflits qui apparaissaient au village ou entre villages. La sous-zone de Mboundoum en offre une illustration parfaite. D'après les responsables locaux interviewés, les litiges fonciers entre agriculteurs et éleveurs y ont toujours été prévenus et résolus selon le principe traditionnel suivant : les éleveurs avaient l'obligation de garder le bétail dans des terrains de parcage et de fournir des déjections animales, alors qu'ils obtenaient en échange des résidus agricoles de la part des agriculteurs qui eux devaient clôturer et surveiller les champs. De ce point de vue, affirment-ils, le POAS est en quelque sorte une « officialisation » ou une « formalisation » des pratiques de régulation jusque-là mises en place. D'ailleurs, les réglementations locales qui en sont issues relèvent en grande partie des expériences et des savoirs accumulés par les paysans au fil des années.
- 29 Si le POAS s'inspire des mécanismes traditionnels de gestion foncière consensuelle, en revanche sa genèse est inséparable du rôle des élus locaux en tant que relais. Dans le contexte de la décentralisation, en effet, il revient à ces élus de mettre sur pied des conventions locales dans le but de planifier l'occupation du sol, en vertu de l'article 17 du décret n° 72-1288. Aussi, selon plusieurs interviewés, l'initiative émane-t-elle des élites politiques locales, lesquelles sont engagées dans un partenariat avec la Société d'aménagement et d'exploitation des terres du Delta et de la vallée (SAED<sup>9</sup>). Le POAS s'inscrit formellement dans un programme de la SAED dénommé « programme d'appui aux collectivités locales pour la gestion de l'espace rural » (PAEL/GER). Cette structure étatique, fonctionnellement décentralisée, demeure le principal partenaire technique de la communauté rurale de Ross Béthio et appuie les initiatives concourant au développement agricole de la vallée.
- 30 De façon générale, le POAS prétend constituer un instrument de planification spatiale devant servir de guide aux acteurs et décideurs du développement local. Dans un des rapports de la SAED (2000 : 2), on peut lire l'objectif de développement : « (...) mettre à la disposition des collectivités locales un outil institutionnel et technique à même de les appuyer dans leur dynamique de gestion et de concertation ». Au-delà du renforcement des capacités locales, l'opération pilote se veut innovatrice en se fondant sur un encadrement scientifique et technique moins interventionniste<sup>10</sup>. La question est alors de savoir comment aider les communautés rurales à mettre en place leurs plans d'occupation et d'affectation des sols sans tomber dans l'interventionnisme.
- 31 De façon spécifique, les objectifs assignés au plan sont de trois ordres (SAED, 2002) :
- clarifier la situation foncière, entre autres au moyen de la désaffectation,
  - renforcer la complémentarité entre l'agriculture et l'élevage,
  - et encourager l'implication des populations dans les actions de développement.
- 32 Les promoteurs du POAS espèrent singulièrement une réduction considérable à la fois des difficultés d'accès à la terre chez les agriculteurs et des problèmes d'accès aux points d'eau et aires de pâturage chez les éleveurs.

## Processus de mise en œuvre du POAS

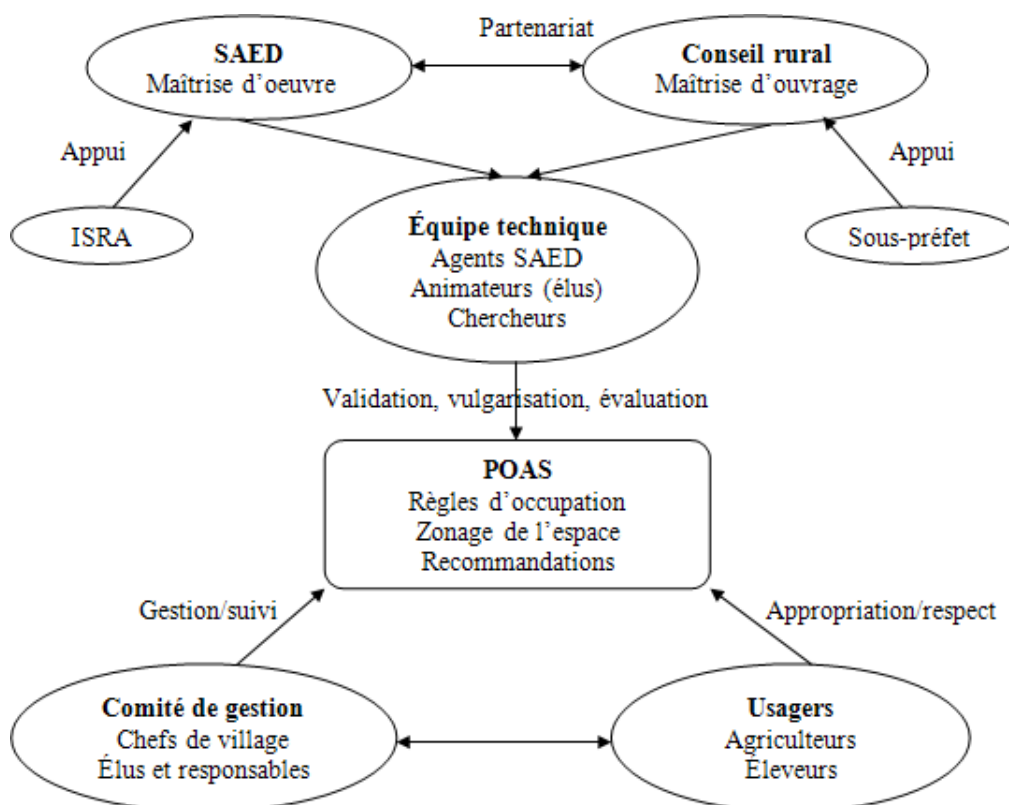
- 33 Pour atteindre ces objectifs, le processus de mise en œuvre s'est déroulé en neuf étapes, conformément aux informations fournies par les élus interviewés (cf. figure 2).

Figure 2. Les étapes de la mise en place du POAS



Source : Thèse de doctorat (Touré, 2009).

- 34 L'*officialisation* du processus constitue la première phase. Après avoir autorisé par délibération le démarrage de l'opération-test, le Conseil rural (CR) a établi un protocole de contractualisation avec les divers acteurs institutionnels en partenariat, y compris la sous-préfecture, la SAED et l'Institut sénégalais de recherche agricole (ISRA). Le protocole garantit le caractère juridico-institutionnel du processus et en définit les mandats (termes de référence). Une fois le protocole signé, les parties contractuelles se sont engagées à prendre en charge les différentes missions et tâches assignées. La deuxième phase a consisté au démarrage effectif du POAS par la *collecte des informations*. Il s'est agi pour les agents techniques de recueillir des données cartographiques et alphanumériques et de les soumettre aux paysans comme prétexte à la concertation. L'*amendement des informations* par les leaders ruraux a constitué la troisième phase. Les ateliers de discussion ont réuni les représentants des paysans dans chacune des six zones de la communauté rurale. Ils ont fait ressortir, entre autres, les principales contraintes liées aux relations agriculture/élevage. Il s'en est suivi des ateliers de concertation renvoyant à la quatrième phase du processus, celle de la définition de la *convention locale*. Ces ateliers ont permis aux paysans de procéder au zonage du territoire de la communauté rurale. Les règles opérationnelles qui en sont le résultat ont été soumises, dans une cinquième phase, à l'appréciation d'une équipe de juristes de l'Université Gaston Berger (Saint-Louis). Un document commentant chacune d'elles est assorti de la *validation juridique*. Il a donné lieu à une *restitution finale* dans une sixième phase. À l'issue de la tenue des ateliers de restitution, l'*outil de référence* a pris forme. Il a ensuite fait l'objet d'une *délibération* du CR et d'une *approbation* du sous-préfet en 1999 dans le but de lui conférer un attribut réglementaire et institutionnel.
- 35 Quant aux dispositifs organisationnels et opérationnels (figure 3), 17 animateurs ont été formés pour veiller à la vulgarisation et à l'application-test pendant une période de deux ans. Outre la formation des animateurs, le programme expérimental s'appuie sur une *équipe technique* chargée des opérations d'accompagnement et d'évaluation. Aux fins de renforcement des capacités des paysans, des *comités de gestion locaux* ont été placés à la direction des 13 sous-zones délimitées. Chaque sous-zone est gérée par un comité censé sensibiliser les populations sur la convention locale et veiller au respect des règles retenues. Les 13 comités de gestion se composent de chefs de village, de responsables associatifs et d'élus représentant les sous-zones concernées.

**Figure 3. Les acteurs impliqués dans la mise en œuvre du POAS**

- 36 Entamé en 1997 et achevé en 1999, tout ce processus a impliqué l'administration locale et territoriale, les services techniques et universitaires, ainsi que les représentants des usagers. Il a débouché sur la confection d'un document final, d'une convention locale pour une gestion efficace et durable des ressources foncières. Qu'en est-il réellement ?

## Impacts de l'expérimentation du POAS dans le Delta du fleuve Sénégal

- 37 Nous venons de décrire l'expérience sénégalaise du POAS, qui apparaît comme une expérience originale en matière de gestion des ressources foncières au Sahel. Il s'agit à présent d'analyser cette convention locale, notamment en mettant au jour ses impacts concrets dans le Delta du fleuve Sénégal et plus particulièrement dans la communauté rurale de Ross Béthio.

### Quelques résultats immédiats en termes d'autonomisation

- 38 Au terme du processus de mise en œuvre, l'opération-pilote a produit des résultats immédiats, mettant ainsi à la disposition des paysans un instrument pour la gestion concertée et l'usage réglementé des ressources foncières. À la lecture des propos des interviewés, ces résultats peuvent se ramener à cinq grands ensembles :

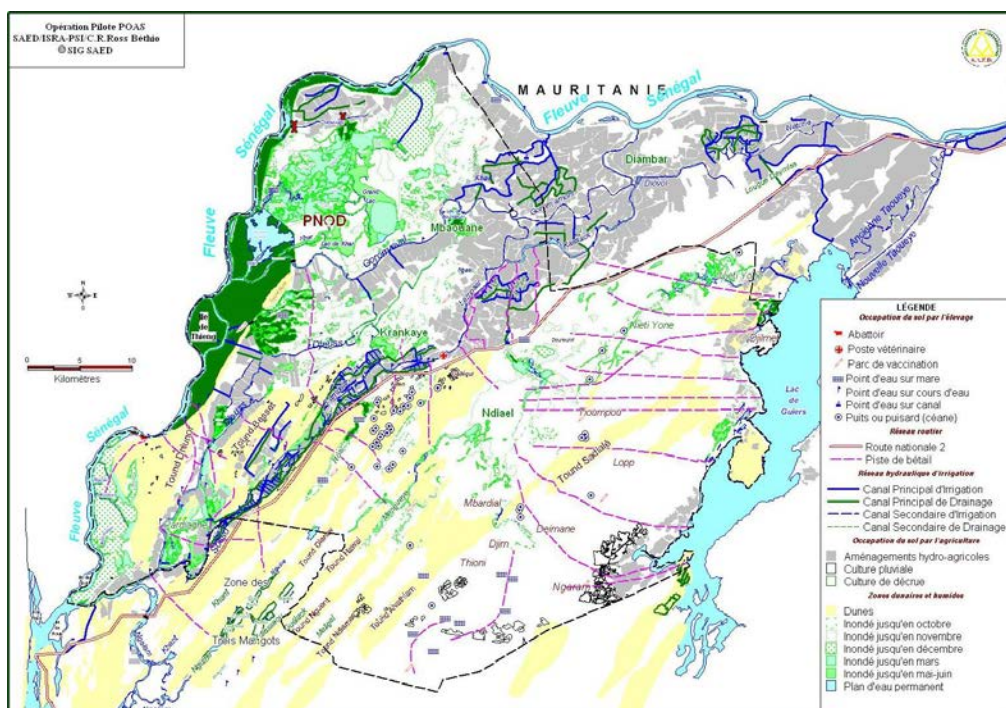
1. Des *cartes* qui visualisent la situation des différentes zones de la communauté rurale, l'état des lieux du foncier, des aménagements et des infrastructures. Ainsi, les élus locaux peuvent avoir une vue panoramique de l'occupation intense du sol par l'agriculture et l'élevage (cf. figure 4). Bien plus, ils seront en mesure de prendre les bonnes décisions lors de la réalisation d'opérations de planification spatiale et d'aménagement du terroir en se référant à l'existant pour l'améliorer ;
2. Des *données foncières statistiques* dont l'importance a été évoquée par un élu, lors d'une réunion tenue en 2001 sur l'état d'avancement de l'application du programme, en ces mots : « Nous connaissons maintenant le nombre d'hectares de terres du *Diéri* [zone sèche] et du *Walo* [zone inondée], le nombre de fleuves et de lacs de la communauté rurale. Or, ces informations constituent la base fondamentale d'une planification foncière. Pour chaque village, nous savons même le nombre d'infrastructures sanitaires et éducatives » ;

3. Un *zonage* du territoire de la communauté rurale : zones agropastorales à priorité agricole (ZAPA), zones agropastorales à priorité élevage (ZAPE) et zones pastorales (ZP). Les ZAPA et les ZAPE constituent respectivement des zones agropastorales où prédominent l'agriculture et l'élevage. Par contre, les ZP restent des zones exclusivement réservées à l'activité pastorale. Ces zones de vocation sont au nombre de 17 (figure 5), y compris les trois sites de l'enquête ;
4. Des *règles consensuelles* d'utilisation de l'espace issues de la concertation locale, rédigées en français et traduites en langues nationales. Au nombre de 36, elles sont consignées dans un procès-verbal de délibération du Conseil rural datant de 1999. Cette série de règles porte essentiellement sur le thème des relations entre l'agriculture et l'élevage. Elles concernent l'utilisation des points d'eau pastoraux, des résidus agricoles par le bétail et des différentes zones d'occupation du sol<sup>11</sup>. Les contrevenants aux règles établies sont passibles d'une amende de 20 000 francs CFA, soit l'équivalent de 45 dollars canadiens environ ;
5. Des *études de terrain* ont été effectuées pour accroître les connaissances, approfondir le POAS par l'évaluation et aider le CR dans ses prises de décision. Leur objet concerne les dispositions juridiques, les dynamiques locales, les zones humides et l'aménagement pastoral. C'est dans cette optique d'accompagnement scientifique du processus que nous avons réalisé des missions de recherche<sup>12</sup>.

Figure 4. Occupation du sol par l'agriculture et l'élevage

39

2001

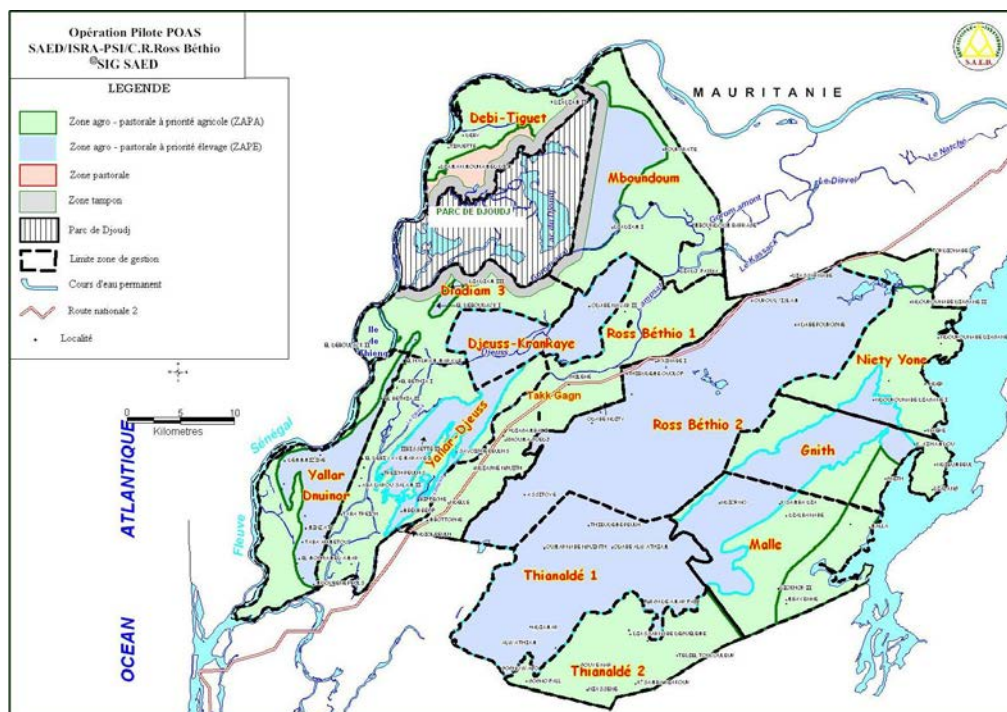


Source : SAED, Division développement et aménagement rural (DDAR), 2006.

Figure 5. Sous-zones de gestion de la communauté rurale de Ross Béthio

40

2001



Source : SAED, Division développement et aménagement rural (DDAR), 2006.

41 Ces résultats sont le fruit d'une large concertation avec les populations locales et d'une étroite collaboration avec divers partenaires. Ils sont largement appréciés par les élus locaux, les agents techniques et les responsables associatifs ayant fait l'objet d'une entrevue. D'ailleurs, le POAS est perçu chez eux comme une initiative salubre (11 sources, 13 références). Quelques témoignages illustrent cette perception favorable.

- C'est une bonne chose parce qu'il prend en charge les préoccupations des agriculteurs, les revendications des éleveurs et les besoins des pêcheurs ;
- C'est un bon outil qui s'inscrit dans le cadre de la décentralisation puisqu'il valorise la participation des populations de base dans la gestion de leurs activités quotidiennes ;
- Le POAS est important, car les règles de gestion définies par les participants sont issues du milieu local ;
- C'est une grande première en Afrique de l'Ouest, un programme pilote qui doit servir d'exemple pour les autres communautés rurales [du Sénégal].

42 L'image que les pouvoirs interviewés ont de la convention locale, c'est celle d'un outil de « décision », de « planification » et « de diagnostic ». De même, ils la considèrent comme un engagement collectif autour d'un projet commun, un cadre de concertation et de partage, une initiative endogène inédite appuyée par divers partenaires. L'initiative constituerait un véritable apprentissage de la démocratie locale et du partenariat multiacteurs. Elle traduirait l'éclosion d'une gestion concertée et partenariale des ressources foncières. La *gestion concertée* apparaît évidente comme un levier pour la légitimation et la traduction effective des règles d'occupation des sols. Son intérêt principal est de tenir de la démarche participative : 279 leaders paysans ont pris part en effet aux ateliers de concertation (SAED, 2000), à l'issue desquels le zonage et les chartes ont été définis. Cette participation citoyenne demeure une composante essentielle de tout processus de démocratisation. La *gestion partenariale*, quant à elle, confère une certaine formalisation et un appui nécessaires à l'institutionnalisation de la convention locale. Elle est d'autant plus décisive qu'elle résout les problèmes cruciaux liés à la prise en charge technique et financière des activités de développement local. À ce titre, comme l'ont affirmé les élus, la SAED reste la partenaire la plus dynamique de la communauté rurale.

43 Aussi, les réalisations contribuent-elles à renforcer les capacités des conseillers ruraux à agir dans leur espace, et des paysans usagers à délibérer collectivement sur un enjeu aussi crucial que le foncier agropastoral. D'un côté, le POAS a grandement amélioré les connaissances et la maîtrise de l'espace par les conseillers (compétences). Grâce aux données cartographiques

et alphanumériques colligées sur la communauté rurale, ces décideurs locaux se dotent d'une source d'informations leur permettant de contrôler les ressources foncières et de prendre des décisions conséquentes. Ils prennent ainsi davantage connaissance de leur terroir, apprennent à formuler des demandes à la recherche et à traduire les résultats en actions de développement. L'enjeu n'est pas seulement d'accéder à l'information, mais aussi de bénéficier d'un pouvoir de maîtrise (d'Aquino et al, 2002). D'un autre côté, le POAS est une innovation renvoyant à un lieu de lecture du changement social. Les paysans sont désormais en mesure de formuler des chartes consensuelles dont l'opérationnalisation contribuerait à atténuer les conflits d'usage des ressources foncières. Leurs capacités à se prononcer, à se mobiliser autour d'enjeux fondamentaux et à s'entendre sur l'essentiel apparaissent ici évidentes comme le signe d'une prise de conscience populaire. Au fond, « les réalisations se résument en termes de reconnaissance et de développement des capacités des collectivités locales à la gestion de l'espace et des ressources dans un cadre concerté » (SAED, 2002 : 8). Telle est l'une des principales leçons tirées d'une auto-évaluation du POAS conduite par la SAED sur les communautés rurales de la vallée ciblées, y compris celle de Ross Béthio.

44 Finalement, à travers le POAS, Ross Béthio fait figure d'une communauté rurale dynamique où sont expérimentées la plupart des innovations destinées aux campagnes sénégalaises. En procédant au zonage de son espace, en fixant des chartes opérationnelles par le biais d'une démarche participative, la communauté locale s'oriente vers l'apprentissage de la démocratie et la prise en charge de son développement. Pourtant, la dynamique déclenchée autour de la gestion foncière, et qui s'étend ensuite aux autres localités, ne semble pas y constituer une solution efficace à la mesure de l'ampleur des problèmes fonciers qu'elle cherche à élucider.

### L'appropriation en aval du processus : changement ou continuité des modes de gestion foncière ?

45 Le POAS, certes, a fait l'objet d'une appropriation en amont du processus de mise en œuvre en vertu de sa démarche participative et de sa logique multipartenaire ; son appropriation en aval, par contre, demeure problématique. C'est du moins ce qui ressort de l'analyse des données recueillies. Non seulement la convention locale n'a pas été appliquée par les conseillers ruraux, mais encore ses dispositifs sont ignorés par les usagers de la terre. De là s'ensuit une situation foncière locale peu évolutive, sinon stagnante.

46 Selon certains pouvoirs interviewés, les élus n'ont pas daigné appliquer les chartes assorties de la concertation locale. Dans le corpus qualitatif constitué de 25 *verbatim*, cette non-application est évoquée 32 fois dans 13 entretiens. Elle se donne précisément à voir à travers l'absence de fait d'une revalorisation des zones humides et d'une réalisation effective des aménagements pastoraux<sup>13</sup>. D'un autre côté, les usagers eux-mêmes n'ont pas respecté les décisions auxquelles leurs représentants ont pleinement pris part. Ce non-respect est mentionné au moins 25 fois par 13 pouvoirs interviewés. Les agriculteurs et éleveurs ignorent toujours la convention locale dans la pratique quotidienne de leurs activités productives. Les premiers continuent à empêcher le bétail d'avoir accès aux aires pastorales, tandis que les seconds ne cessent de créer des dégâts dans les périmètres cultivés.

47 Les résultats indiquent que les usagers et les élus ont tendance à s'accuser mutuellement, les uns rejetant la faute sur les autres. Pourtant, les responsabilités sont partagées, comme le suggère le président de la commission domaniale ou foncière. Quoi qu'il en soit, de la non-application du POAS et du non-respect de ses dispositions découle la persistance des litiges entre agriculteurs et éleveurs. Chez les 130 usagers interrogés par le biais du questionnaire, 40 % estiment que ces rapports conflictuels perdurent alors que 6 % seulement admettent le contraire. Le taux élevé d'absence de réponse particulièrement élevé (54 %) dénote toute leur difficulté à apprécier l'efficacité d'un plan qui en est à son balbutiement. Les données analysées demeurent similaires chez les pouvoirs interviewés puisque 13 d'entre eux ont mentionné 21 fois la persistance des conflits agriculteurs/éleveurs contre 6 seulement. Pour d'autres pouvoirs ruraux, ces conflits tendent même à augmenter (3 sources, 4 références). Ils seraient toujours résolus suivant le mode traditionnel, à savoir le règlement à l'amiable, abstraction faite à toute référence à la convention locale.

48 D'autres situations foncières problématiques à l'origine de tels conflits persistent : occupation anarchique de l'espace, exploitation agricole des aires pastorales, gel ou absence de mise en valeur des terres affectées. Le cas du circuit pastoral de Foss (Ngnith) est édifiant à cet égard, comme l'atteste le rapport d'auto-évaluation du POAS (SAED, 2002). Suite au développement de la culture irriguée de patate douce le long du lac de Guiers, cette voie de passage a été obstruée. L'obstruction imposait au bétail des contraintes pour l'accès aux ressources hydriques et fourragères. Pour les éleveurs, la voie doit être rouverte, tandis que, pour les agriculteurs, elle n'a jamais existé. Le litige opposant les protagonistes persiste depuis plusieurs années sans qu'il y ait une solution satisfaisante, et ceci, en dépit de l'adoption de la concertation locale.

49 Il semble que l'opération-test n'a pas été appropriée par les acteurs censés participer à sa mise en pratique. Ainsi, à la question « Que savez-vous du POAS ? », les réponses avancées par les 130 usagers interrogés se répartissent de cette façon :

- 69 % n'en savent rien,
- 17 % en ont entendu parler simplement,
- 9 % en ont été informés
- 5 % ont participé à sa mise en œuvre.

50 *Grosso modo*, 8 % seulement des usagers ont pu dire ce qu'était le POAS, c'est-à-dire un plan de réglementation foncière et de résolution des conflits entre agriculteurs et éleveurs. De même, dans leur grande majorité, les pouvoirs interviewés, y compris certains élus locaux, n'ont aucune connaissance de ce plan ou en ont entendu parler par hasard. La convention locale, pour le moment, n'a pas apporté les résultats escomptés. Elle s'est révélée infructueuse. Quelques expressions sont fort évocatrices à cet égard :

- « le POAS est un cadre uniquement » ;
- « le plan est resté à l'état théorique » ;
- « le POAS demeure toujours un projet » ;
- « le POAS est loin d'atteindre ses objectifs » ;
- « ça n'a pas marché » ;
- « on ne voit rien sur le terrain » ;
- « il n'a pas été effectif ».

51 Tels sont les signes d'une appropriation lacunaire d'un POAS qui peine à se concrétiser sept années après son adoption par les populations et leur Conseil rural. Si importantes soient-elles, les chartes retenues ne sont guère observées dans la communauté rurale ayant servi à leur expérimentation. Ce déficit d'application du plan et ses résultats médiocres soulignent la persistance des problèmes fonciers qu'il s'est proposé de résoudre. On se retrouve en présence d'une continuité plutôt que d'un changement réel des modes de gestion foncière. Dès lors, pourquoi la convention locale, qui avait suscité tant d'engouement chez les élus et certains usagers pour une réduction des conflits agriculteurs/éleveurs et une clarification foncière, tarde-t-elle à prendre son envol ?

### Pourquoi les résultats du POAS tardent-ils à venir ?

52 Le POAS, certes, est original ; sa réalisation, par contre, s'avère difficile. Même si on ne peut pas encore affirmer qu'il s'est soldé par un échec, le programme semble aboutir à une impasse. Plusieurs facteurs, en effet, expliquent les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des règles de gestion et des recommandations, pourtant destinées à un meilleur usage des ressources foncières. Ils ressortent clairement de l'analyse des entretiens. Le tableau 2 les expose par ordre d'importance.

**Tableau 2. Facteurs explicatifs des difficultés de mise en œuvre du POAS**

Unités informationnelles (codes)	Unités de numération (occurrence)	
	Sources	Références
Manque de formation-information-sensibilisation	15	23

Méconnaissance du plan chez les paysans	12	14
Manque de moyens d'intervention	10	20
Absence de suivi-évaluation	9	16
Manque de motivation des élus	6	13
Diversions-désengagement des services techniques	6	8
Absence de soutien aux animateurs	6	16
Changement de l'équipe dirigeante du plan	5	10
zonage défavorable aux éleveurs	4	10
Absence de clarification foncière	4	7
Intransigeance des usagers protagonistes	3	7
Politisation de la convention locale (sabotage)	3	4

Source : Thèse de doctorat (Touré, 2009)

53 Une vue d'ensemble du tableau permet, tout d'abord, de détecter les contraintes relatives à la *vulgarisation* du plan. Selon les pouvoirs interviewés, ces contraintes sont repérables dans le manque de formation, d'information et de sensibilisation des paysans (15 sources, 23 références). Or, il paraît indispensable que toute convention collective place la communication sociale au cœur de la mise en place des dispositifs, car ce paramètre sociologique demeure le garant du succès de l'action collective. Outre les contraintes d'ordre communicationnel, l'on constate une insuffisance des moyens d'intervention (10 sources, 20 références) et l'absence de soutien aux animateurs (6 sources, 16 références). Les ressources financières transférées aux élus locaux dans le cadre de la décentralisation sont non seulement très faibles, mais de surcroît leur mobilisation subit les conditionnalités de la tutelle administrative et technique. Si ces élus ont activement participé à la formulation du POAS, qui témoigne par ailleurs d'une rhétorique institutionnelle, ils se désengagent de l'exécution des projets sous-jacents. De là provient une *méconnaissance* de l'initiative (12 sources, 14 références) chez des usagers censés en respecter les règles et recommandations. D'ailleurs, certains d'entre eux ne maîtrisent guère ces contenus, à cause d'un manque de communication. D'autres encore ne reconnaissent guère le POAS et remettent en cause même sa *légitimité*. Les responsables d'association d'éleveurs affirment que le zonage effectué est largement défavorable au pastoralisme (4 sources, 10 références). À ce propos, un des leurs note : « Le plan devait réserver des espaces aux éleveurs. Mais, on veut nous installer dans des endroits où il n'y a ni pâturages, ni eau pour le bétail. Au lieu de donner aux éleveurs des espaces verts avec de l'eau douce, on leur donne des espaces vierges (...). Comment voulez-vous, dans ces conditions, qu'ils y demeurent ? Le bétail ne va que là où il y a de l'herbe et de l'eau ».

54 Le zonage serait plutôt en faveur des agriculteurs, d'autant plus qu'il installe des cloisons étanches entre les activités agricoles et pastorales. Cette étanchéité du zonage constitue un sérieux handicap au développement du pastoralisme qui, on le sait, nécessite de vastes espaces de pâturages. Des voix s'élèvent même au sein du CR pour dénoncer de telles pratiques discriminatoires. À ce titre, les propos de cet élu éleveur sont assez évocateurs :

« Nous les nouveaux conseillers, ne partageons pas les points de vue des anciens qui ont mis en place le POAS. Ils avaient mal délimité le territoire de la communauté rurale en différentes zones. Ils n'ont pas tenu compte des parcours traditionnels du bétail. De même, les zones réservées à l'agriculture sont interdites à l'élevage. En tout cas, les éleveurs sont plus lésés que les agriculteurs. Partout où l'on évoque le POAS, on entend des bruits, parce que les règles n'arrangent pas les éleveurs. De toute façon, on ne peut pas empêcher le bétail de bouger pour aller à la recherche de pâturages naturels ».

55 Il s'y ajoute que les zones délimitées sont inégales entre elles, du point de vue des éleveurs interviewés. Au nombre de dix, les zones agropastorales à priorité agricole (ZAPA) occupent 54 % des surfaces « zonées », alors que les six zones agropastorales à priorité élevage (ZAPE)



en représentent 44 %. Bien plus, l'unique zone pastorale (ZP) ne constitue que 2 % de la masse foncière totale de la communauté rurale (cf. tableau 3).

**Tableau 3. Les zones de vocation : leur masse foncière et leur nombre**

Zones de vocation	Superficie (ha)	Pourcentage	Nombre de zones
ZAPE	88 539	44 %	6
ZAPA	107 492	54 %	10
ZP	3708	2 %	1
<b>Total</b>	<b>199 740</b>	<b>100 %</b>	<b>17</b>

Source : Tableau créé à partir des données de la SAED (POAS 2001)

56 Outre la discrimination qui le caractérise, le marquage géographique limite l'interdépendance des systèmes de production agricole et pastorale. Cette perception négative vis-à-vis de la convention locale renforce l'intransigeance des protagonistes dans la résolution des conflits d'usage de la terre (3 sources, 7 références). Ainsi, les uns penchent vers la défense de leurs propres intérêts tout en ignorant ceux des autres. Devant l'absence de compromis entre agriculteurs et éleveurs, le POAS est devenu de nos jours la seule « affaire » des élus locaux. Encore qu'au sein même du CR une « faction » politique a tenté de faire échouer l'initiative en sabotant l'installation des comités de gestion dans la sous-zone qu'elle contrôlait (3 sources, 4 références). Le factionnalisme constitue ainsi un sérieux handicap à la traduction effective des règles fixées.

57 Outre les attaques à l'encontre des dispositions du POAS, d'autres contraintes sont liées à l'absence d'accompagnement. D'une part, les élus locaux n'ont pas adopté une claire stratégie destinée à suivre de près le processus (9 sources, 16 références). Ce problème de suivi est ressorti de l'observation du processus décisionnel lors d'une évaluation d'étape menée en 2001 et à laquelle nous avons participé. Plus tard, en 2002, le changement d'équipe survenu à la faveur de l'alternance politique a mis un frein à l'avancée du programme (5 sources, 10 références), les élus devenant moins motivés et moins responsables (6 sources, 13 références). À ce sujet, un élu affirme en ces termes :

« Il faut dire que ses finalités [le POAS] n'ont pas du tout été appliquées parce que les personnes qui ont accompagné le processus de la conception et de la mise en œuvre du point de vue des stratégies et des approches ; ces personnes qui ont amorcé le changement, apporté des correctifs, confectionné des outils de gestion, fixé des objectifs, coordonné les activités ont été tout simplement mises de côté à l'occasion des élections. Personne n'a maintenant la volonté de continuer le travail que nous avons entamé, l'équipe technique compétente étant partie ».

58 D'autre part, les élus interviewés soulignent le désengagement des partenaires au développement local (6 sources, 8 références). À peine le POAS mis en place à Ross Béthio, la SAED, en particulier, s'est empressée de le reproduire dans 38 autres communautés rurales alors que l'opération-pilote reste encore non fonctionnelle ou non opérationnelle dans la collectivité expérimentale. Les métaphores utilisées par un élu local, lors d'une réunion du CR observée en 2001 par le chercheur, sont tout à fait édifiantes à cet égard : « On dit que le POAS est une grande première en Afrique de l'Ouest, mais le père continue d'avoir des femmes sans assurer le nécessaire pour la première. De même, il continue de couper les tissus sans prendre le temps de les coudre ». Les entretiens effectués en 2006 ont confirmé l'appréhension des conseillers ruraux, à la suite du retrait de la SAED<sup>14</sup>, quant à l'application effective du programme.

59 Par ailleurs, une autre contrainte du POAS est relative à l'absence de clarification foncière (4 sources, 7 références). Dans sa conception originelle, le programme devait aider à clarifier la situation foncière dans la communauté rurale. Cependant, à l'issue de la concertation locale, il s'est focalisé uniquement sur les conflits agriculteurs/éleveurs. Du coup, les occupations irrégulières des simples paysans ainsi que les accaparements fonciers tous azimuts des pouvoirs usager de la terre (agro-industriels, chefs confrériques, élus, responsables associatifs) sont passés sous silence. Ces processus sont alimentés par les affectations « à l'aveuglette » de l'organe délibérant, lequel, d'ailleurs, n'est pas allé loin dans son initiative, craignant de devoir reconsidérer certains droits fonciers à travers des opérations de désaffectation pourtant

nécessaires. D'autres communautés rurales du Delta, comme celle de Rosso, font face aux mêmes craintes, bien qu'elles aient fait de la désaffectation des terres jusque-là non mises en valeur un pilier central de leurs conventions locales.

60 Tout semble indiquer que la mise en œuvre du POAS n'a pas apporté les changements espérés par ses promoteurs et bénéficiaires. Même s'il est perçu comme une initiative novatrice, de nombreuses zones d'ombre subsistent. Son application par les élus et son appropriation par les usagers demeurent problématiques. Les processus de dépossession foncière découlant de la spontanéité des pratiques sont restés inchangés en conséquence. Toutefois, il est intéressant de noter, à travers l'expérience étudiée, que face aux effets pervers induits par la décentralisation, on assiste à l'émergence d'une panoplie d'initiatives novatrices qui cherchent à pallier les perturbations occasionnées. Quoique certaines d'entre elles, comme le POAS, soient d'origine institutionnelle, ces initiatives obéissent à une logique d'action collective puisque les populations participent en général à leur formulation et mise en œuvre. Leur portée est réelle en termes de gouverne (prise de mesures), mais en termes de gestion effective (application des mesures), elles rencontrent des difficultés majeures.

## Conclusion : Quelques hypothèses émergentes en guise de discussion

61 Au terme de cet article, des enseignements peuvent être dégagés à titre de discussion des résultats. Il s'agit en particulier de mettre en évidence les hypothèses, induites de l'analyse des données relatives à l'expérience-POAS de Ross Béthio, en tentant de les articuler à des travaux théoriques et empiriques pertinents.

62 La première hypothèse émergente est la suivante : *du fait qu'elles sont négociées par les acteurs locaux, les conventions locales constituent une opportunité pour la gestion décentralisée et durable des ressources naturelles, notamment en termes d'autonomisation.* Plusieurs analystes, en effet, soutiennent la nécessité d'une gestion concertée des ressources naturelles face à la défaillance des systèmes étatiques et l'incapacité des élus locaux à réguler la pression sur ces ressources (Banzhaf, 2005 ; Tall et Guèye, 2003 ; Djiré, 2003 ; Konaté, 2001 ; CTA, 1998). Dans ce contexte, les conventions locales constituent sans doute une des réponses pertinentes et opportunes. En tant que lieu d'expression de compromis sociaux et d'apprentissage de la démocratie locale, elles apparaissent comme une alternative nécessaire pour une meilleure régulation du foncier agropastoral ainsi que du foncier forestier et halieutique. Leur essaimage dans toutes les communautés rurales sénégalaises montre l'intérêt que leur portent les nouvelles élites politiques locales et même les pouvoirs étatiques. La pertinence et l'opportunité des conventions locales dans le cadre de la décentralisation peuvent être comprises à la lumière des théories de gestion locale des ressources communes. Des auteurs comme Ostrom (1990), Freudenberger (1992) et Platteau (2000) suggèrent que la sécurisation des droits des usagers passe par la prise en compte des voies communautaires, c'est-à-dire l'accès aux ressources à travers les régimes de propriété commune ou « *Common pool resources* ». Dans ces conditions, les accords négociés peuvent certainement apporter des changements importants, en termes de renforcement des capacités des acteurs ruraux.

63 Deuxièmement, *oultre leur implication, les usagers des ressources naturelles s'approprient, en amont et en aval, les pratiques de conventions locales si celles-ci rencontrent leurs divers intérêts ou si elles s'avèrent légitimes.* À travers cette hypothèse émergente, nous voudrions montrer que le degré d'appropriation des conventions locales, et par conséquent leur succès dépend de l'implication des différentes catégories d'usagers, de la prise en compte de leurs intérêts souvent divergents. À titre d'exemple, les éleveurs n'adhéreront pas à un plan d'occupation des sols dont le gros des espaces échoit aux agriculteurs. C'est ce qui ressort d'ailleurs de l'étude de cas menée. S'interrogeant sur les raisons qui amènent les groupes sociaux à modifier les règles d'action collective, Ostrom (1990) estime que les usagers adhéreront à ces jeux lorsqu'ils s'avéreront opportuns. La négociation de l'utilisation collective des ressources dépend donc des gains, dynamiques ou statiques, que lesdits usagers peuvent en tirer. Ce faisant, l'analyse d'Ostrom s'inscrit dans la tradition du « choix rationnel » des écoles néo-institutionnalistes. Elle repose également sur l'hypothèse selon laquelle les

usagers ont le pouvoir de modifier la réglementation en matière d'accès aux ressources et d'établir des règles plus opérationnelles et plus avantageuses. Toutefois, les possibilités d'usage d'une ressource offertes à un groupe d'individus sont réduites par l'utilisation de ladite ressource de la part d'un autre groupe, d'une part, et par les limites physiques de la ressource, d'autre part. Des processus d'inégalités peuvent en naître (Jansen et Ostrom, 2001), surtout dans un terroir rural décentralisé où les usagers sont hétérogènes : agriculteurs, éleveurs, chasseurs, leaders villageois, entrepreneurs privés. C'est pourquoi l'expérience de la communauté rurale de Ross Béthio nous a montré à quel point les conventions locales n'obéissent pas toujours à une logique de justice sociale. Pourtant, les acteurs peuvent adhérer à des règles de gestion collective des ressources s'ils les considèrent comme étant justes ou légitimes (Ribot, 2009 ; Lund, 2006).

64 La troisième hypothèse qui se dégage des résultats de la recherche a trait aux facteurs explicatifs des échecs enregistrés par les conventions locales. En clair, *malgré leur dynamisme, ces pratiques négociées sont confrontées à des difficultés d'application attribuables à un manque de légitimité, de moyens et de suivi-accompagnement*. La littérature abonde d'exemples de conventions locales non abouties ou en état de désuétude, alors que leur démarrage n'a posé aucun problème. C'est ce que révèlent des données analysées à propos du cas du Mali (Djiré et Dicko, 2007). Nous présupposons que bien des communautés rurales rencontrent plus ou moins ces mêmes difficultés. Certaines conventions locales souffrent d'un manque de légitimité, car elles n'ont pas vu participer tous les usagers concernés (conflits, manque d'information, intérêts non couverts). Ainsi, un compte rendu d'une auto-évaluation (SAED, 2002) rapporte que, dans certaines communautés rurales de la vallée du fleuve Sénégal, les populations n'ont pas pris part à la concertation locale, la formulation du POAS y étant l'affaire des partenaires. Or, comme le suggère d'Aquino (2009), la participation ne doit pas se limiter à l'animation d'ateliers de concertation, mais doit être considérée comme un élément d'une stratégie globale d'intervention centrée sur tout le contexte social local. À cela s'ajoutent les inévitables problèmes politiques qui, dans un contexte de décentralisation, se déclinent en autant de conflits de pouvoir, y compris de factions. Des problèmes de coût peuvent surgir également, les recettes des communautés rurales étant souvent insuffisantes pour couvrir les frais d'animation. De plus, l'histoire du développement local nous enseigne que dès que les structures d'appui cessent leurs interventions, les initiatives périclitent.

65 Tous ces facteurs expliquent en grande partie l'écart constaté entre les ambitions affichées par les conventions locales et leur mise en œuvre réelle. Cependant, qu'elles réussissent ou qu'elles échouent, ces pratiques, entre *autonomisation* et problème d'appropriation, demeurent des outils nécessaires à une gestion partagée des ressources communes, et donc à une gouvernance locale renforcée. L'enjeu est de savoir tirer les leçons et de capitaliser les expériences pour qu'elles servent à des communautés sahéliennes aux prises avec d'importantes mutations. À cet égard, bien qu'elle ne puisse être lue en dehors de son contexte spécifique, l'expérience étudiée apporte un éclairage sur les questions de développement rural en général. Les hypothèses qui en sont induites demandent cependant à être validées puisqu'elles émergent de l'analyse d'un échantillon de données limité. Aussi est-il nécessaire de mener une recherche qui s'appuiera sur une perspective comparative de diverses expériences de CLGRN initiées au Sénégal, notamment dans la vallée et le bassin arachidier. Ces régions agroécologiques du pays offrent un milieu d'investigation intéressant en raison de leur dynamisme en matière de décentralisation et en tant que zones d'expérimentation d'innovations. Elles se situent dans des endroits où l'eau, la forêt et la terre posent des problématiques particulières : avancée du désert malgré la présence de cours d'eau à multi-usage, déforestation, pression sur la terre, conflits d'usage, etc.

66 Les recherches ultérieures nous amèneraient à documenter des cas empiriques de réussite et d'échec afin d'en induire un modèle d'analyse qui incorporerait les facteurs en jeu dans un processus de changement initié au travers des contrats négociés. Leur objectif principal serait de contribuer à une gestion durable des ressources naturelles grâce à un meilleur éclairage sur la problématique et les pratiques de conventions locales adoptées dans les communautés rurales sénégalaises. Pour ce faire, les études à entreprendre consisteront à : 1) décrire comment

les conventions locales se mettent en place dans le contexte de la décentralisation ; 2) déceler les effets réels induits par ces expériences dans les communautés rurales afin de connaître les facteurs les plus déterminants de leur succès ou échec ; 3) tirer les leçons des investigations à mener afin de modéliser le phénomène des conventions locales et de déterminer la nature des appuis nécessaires à la consolidation de la gouvernance locale en milieu paysan. Ces études permettraient de répondre de façon empirique et systématique aux nombreuses questions soulevées par les conventions locales en termes de résultats et d'en apporter les correctifs nécessaires dans une perspective de changement social.

---

### **Bibliographie**

Bachir, A., G. Vogt et K. Vogt, 2007, La convention locale au Niger. L'expérience de la forêt classée de Takieta, IIED Afrique, n° 4.

Banque africaine de développement, 2008, *Rapport sur le développement en Afrique, 2007. Les ressources naturelles au service du développement durable en Afrique*, Paris, Economica.

Banzhaf, M., 2005, Les impacts socio-économiques de la gestion décentralisée des ressources naturelles. La contribution des conventions locales à la lutte contre la pauvreté, Réseau Sectoriel Développement Rural Afrique.

Bertrand, A., 1998, Gestion étatique ou gouvernance locale ? Ph. Lavigne Delville, Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Paris, Karthala/Coopération française, pp. 40-45.

Bessette, G., 2007, Eau, terre et vie. Communication participative pour le développement et la gestion des ressources naturelles, Québec, Les Presses de l'Université/l'Harmattan/CRDI.

Bouillier, J.-L., 1989, Irrigation et problématique foncière dans la vallée du Sénégal, Cahiers des Sciences Sociales, 25, 4, pp. 469-488.

CILSS, 1994, La problématique foncière et la décentralisation au Sahel, Actes de la Conférence de Praia, Praia (Cap-Vert), Club du Sahel, SAD/D (94), septembre.

CILSS, 2003, La problématique de la sécurisation foncière au Sahel et en Afrique de l'Ouest : Neuf ans après Praia, Document de synthèse régionale, Bamako (Mali), novembre.

Cissé, G., 2004, *Les conventions locales à l'épreuve de la décentralisation*, Mémoire de maîtrise, Saint-Louis, UGB.

Communauté rurale de Ross Béthio, 1999, Adoption des règles d'occupation et d'affectation des sols. Procès-verbal de délibération, 28 décembre.

Compagnon, D. et F. Constantin, 2000, *Administrer l'environnement en Afrique : gestion communautaire, conservation et développement durable*, Paris/Nairobi, Karthala/Institut français de recherche en Afrique (IFRA).

CTA, 1998, *La gestion des sols par les populations locales : expériences et réussites en Afrique subsaharienne*, Actes du séminaire de Bamako, Mali, du 9 au 14 novembre.

D'Aquino, P., 2009, La participation comme élément d'une stratégie globale d'intervention : l'approche « gestion autonome progressive, Cahiers Agricultures, 18, 5, pp. 433-440.

D'Aquino, P., S. M. Seck et S. Camara, 2002, Un SIG conçu par les acteurs : l'opération pilote POAS au Sénégal, *L'Espace Géographique*, Paris, Belin/Reclus, pp. 22-36.

Diallo, I., 2003, *Les aspects juridiques de la convention locale dans le cadre de la décentralisation au Sénégal*, Communication à l'atelier national de Kaolack sur les conventions locales, du 17 au 18 juin.

Dicko, A. K., 2002, *Les conventions locales comme cadre de référence pour l'exercice des compétences des acteurs de la décentralisation dans la GRN au Mali*, Rapport d'étude, GTZ, Bamako.

Djiré, M., 2003, Les conventions locales, outils de gestion durable des ressources naturelles, Bamako, IIED.

Djiré, M. et A. K. Dicko, 2007, Les conventions locales face aux enjeux de la décentralisation au Mali, Paris, Karthala.

Engelhard, P. et T. Ben Abdallah, 1986, Enjeux de l'après-barrage : vallée du fleuve Sénégal, Dakar/Paris, ENDA/Coopération Française.

Freudenberger, M.S., 1992, Land Tenure, Local Institutions et Natural Resources in Senegal, Madison, University of Wisconsin/Land Tenure Center.

- Gellar, S., 1997, Conseils ruraux et gestion décentralisée des ressources naturelles au Sénégal : Le défi, comment transformer ces concepts en réalité ? P. Tersiguel et C. Becker (dir.), Développement durable au Sahel, Paris/Dakar, Karthala/Sociétés, espaces, temps, pp. 43-69.
- GIRARDEL, 2001, Proposition d'un programme commun de recherches sociologiques sur les effets de certaines approches de la décentralisation, Opération Pilote POAS, Saint-Louis.
- Granier, L., 2006, *Les conventions locales de gestion des ressources naturelles et de l'environnement : légalité et cohérence en droit sénégalais*, Granier Gland (Suisse), UICN.
- Hilhorst, T. et A. Coulibaly, 1998, Une convention locale pour la gestion participative au Mali, Programme Zones arides.
- IED, 2009, Les conventions locales au Burkina Faso. Une diversité de pratiques, n° 4.
- Jansen, M. A. et E. Ostrom, 2001, Critical Factors that fosters Local Self Governance of Common-Pool Resources : the Role of Heterogeneity, Inequality, Collective Action and Environmental Sustainability, Santa Fe, Santa Fe Institute, September.
- Keita, Y., 1998, De l'essai d'un bilan des législations foncières en Afrique francophone de 1960 à 1990, Ph. Lavigne Delville, Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? Paris, Karthala/Ministère de la Coopération, pp. 374-382.
- Konaté, Y., 2001, La convention locale, outil de gestion décentralisée des ressources naturelles, Sikasso (Mali).
- Lavigne Delville, Ph., 2001, Quelle gouvernance pour les ressources renouvelables ? La gestion des ressources renouvelables dans le contexte de la décentralisation en Afrique de l'Ouest, Étude de l'AFD, Paris, GRET.
- Lavigne Delville, Ph., C. Toulmin et S. Traoré, 2000, Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest : dynamiques foncières et interventions publiques, Paris, Karthala/URED.
- Lawry, S.W., 1989, Tenure policy toward common property natural resources, Madison, Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison.
- Lewis, L. et L. Berry, 1988, *African environments and resources*, Boston, Allen & Unwin.
- Ostrom, E., 1990, *Governing the Commons : the Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lund, C., 2006, Twilight Institutions: Public Authority and Local Politics in Africa, *Development and Change*, 37, 4, pp. 685-705.
- Platteau, J.-P., 2000, *Institutions, Social Norms, and Economic Development*, Harwood, Harwood academic publishers.
- Raynaud, C. (dir.), 1997, *Sahels. Diversité et dynamiques des relations société-nature*, Paris, Karthala.
- République du Sénégal, Loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au Domaine national, Journal officiel, n° 3690 du 11 juillet 1964.
- République du Sénégal, Loi n° 72-25 du 19 avril 1972 relative aux communautés rurales, Journal officiel, n° 4224 du 13 mai 1972.
- République du Sénégal, Décret n° 72-1288 du 27 octobre 1972 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national comprises dans les communautés rurales, Journal officiel, n° 4260 du 18 novembre 1972.
- République du Sénégal, Décret n° 80-268 du 10 mars 1980 portant organisation des parcours de bétail et fixant les conditions d'utilisation des pâturages, Journal officiel, n° 4761 du 12 avril 1980.
- République du Sénégal, Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales, Journal officiel, n° 5689 du 20 mai 1996.
- Ribot, C.J., 2002, *La décentralisation démocratique des ressources naturelles. Institutionnaliser la participation populaire*, Washington D. C., Institut des ressources mondiales.
- Ribot, C.J., 2003, Democratic Decentralisation of Natural Resources : Institutional Choice and Discretionary Power transfers in Sub-Saharan Africa, *Public Administration and Development*, 3, 1, pp. 53-65.
- Ribot, C.J., 2009, « Authority over Forests: Empowerment and Subordination in Senegal's Democratic Decentralization », *Development and Change*, vol. 40, n° 1, pp. 105-129.

- Rochegude, A., 1998, Les instances décentralisées et la gestion des ressources renouvelables, Ph. Lavigne Delville, Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité, Paris, Karthala/Coopération Française, pp. 403-421.
- Rochegude, A., 2000, Décentralisation, acteurs locaux et foncier, Rapport pour la Coopération française.
- SAED, 2000, Opération pilote POAS de la communauté rurale de Ross-Béthio, Rapport d'exécution, DPDR / SAED, Saint-Louis.
- SAED, 2002, Autoévaluation et suivi de la démarche d'accompagnement POAS. Compte rendu de la mission de lancement des activités du programme, Saint-Louis.
- Seegers, C., 2005, Les conventions locales, un outil fonctionnel dans la gestion forestière décentralisée ? Evaluation comparative de trois expériences sénégallo-allemandes, PERACOD, GTZ.
- Sow, A.A., 2005, Les conventions locales : un outil novateur de gestion des collectivités locales au Sénégal, Mémoire de DEA, Saint-Louis, UGB.
- Tall, S.M. et M.B. Gueye, 2003, *Les conventions locales : un outil de co-gouvernance en gestion des ressources naturelles*, IIED Sahel, novembre.
- Touré, E.H., 2009, Décentralisation et gouvernance locale. Les effets sociopolitiques de la gestion foncière décentralisée dans la communauté rurale de Ross Béthio (Delta du fleuve Sénégal), Thèse de doctorat, Québec, Université Laval.
- Vincent, P., 1998, Quelle place pour les autorités foncières locales ? Ph. Lavigne Delville (dir.), Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? Paris, Karthala/Ministère de la Coopération, pp. 338-350.
- Wade, R., 1987, The Management of Common Property Resources : Collective Action as an Alternative to Privatization or State Regulation, Cambridge Journal of Economics, 11, pp. 95-106.

---

## Notes

- 1 Au Sénégal, d'après les textes de la décentralisation, les conventions locales pour la gestion des ressources naturelles sont mises en place par les communautés rurales alors les régions s'occupent des questions de planification et d'harmonisation des conventions et des plans de développement local. Les communes urbaines demeurent absentes de ce processus de réglementation.
- 2 C'est ce qui ressort de notre thèse de doctorat (2009), à travers l'analyse des effets sociopolitiques induits par la gestion décentralisée du foncier dans la communauté rurale de Ross Béthio (Delta du fleuve Sénégal).
- 3 D'ailleurs, le forum régional de Bamako, dénommé « Praia +9 » (Praia, 9 années plus tard), qui s'est tenu en novembre 2003 sur le thème « Foncier rural et développement durable au Sahel », a soulevé des questions émergentes concernant les procédures et modalités concrètes de mise en place des conventions locales.
- 4 La collectivité territoriale couvre une superficie de 2 050 km<sup>2</sup> sur les quelque 3 500 km<sup>2</sup> que compte le Delta. Elle est composée de 105 villages officiels et de 128 hameaux. C'est l'une des communautés rurales sénégalaises les plus importantes en termes d'étendue. En dépit de la faiblesse et l'instabilité pluviométriques, la communauté rurale est naturellement bien arrosée par de nombreux cours d'eau permanents et intermittents. Elle présente donc une situation naturelle plutôt favorable qui cache mal cependant la concurrence acerbe entre l'agriculture et l'élevage ainsi que la pression accrue qui pèse sur les rares forêts, les eaux, les quelques pâturages et les terres agricoles dont 60 % sont situées dans une zone désertique appelée *Diéri*, la zone humide étant dénommée *Walo*. De 15 350 habitants en 1976, la population avoisinait les 46 900 habitants en 2002. Selon les extrapolations effectuées par la Direction nationale de la Prévision et de la Statistique (2006), elle allait passer de 52 211 habitants en 2005 à 59 225 en 2010, puis à 66 956 en 2015.
- 5 Trente et un élus locaux siègent au Conseil rural (CR) de Ross Béthio. Le CR est une instance décentralisée chargée de la gestion foncière, dont l'affectation et la désaffectation des terres, la gestion des héritages et conflits fonciers, la planification et l'aménagement de l'espace.
- 6 La phase d'extension s'est déroulée dans des communautés rurales comme Rosso, Ndiayenne Pendaou, Mbane, Gaé, Guédé Village, Médina Ndiathbé, Peté, pour ne citer que ces quelques cas.
- 7 Les analyses classiques des régimes fonciers considèrent la terre comme un facteur direct de prospérité. À l'inverse, la pénurie foncière est souvent synonyme de pauvreté en milieu rural. Ce faisant, la disponibilité en terres influe sur le niveau de revenus des paysans. Pour de plus amples informations sur l'enjeu économique du foncier, voir R. L. Mongbo (2000). « Disponibilité en terres et régime foncier en milieu rural au Sud-Bénin », dans P. Lavigne Delville, C. Toulmin et S. Traoré (dir.), *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest : dynamiques foncières et interventions publiques*, Paris : Karthala/URED, pp. 186-204. Par ailleurs, l'accès à la terre pour les pauvres est un facteur déterminant de la

croissance économique. Aussi la sécurisation foncière est-elle intégrée dans les stratégies de réduction de la pauvreté. À ce propos, voir le rapport d'étude de la Banque mondiale rédigé par K. Deininger (2005). *Une politique foncière pour la croissance et la lutte contre la pauvreté*, Paris : Eska, 288 p.

8 Achevé en 1986, le barrage anti-sel de Diama est destiné à empêcher, en aval, l'eau de mer de remonter jusqu'au fleuve en période de sécheresse. Quant au barrage régulateur de Manantali (1988), sa construction vise à retenir, en amont, la quantité d'eau accumulée par le fleuve en saison des pluies pour en régulariser le débit. La mise en service des barrages a ouvert la voie à une véritable course vers les terres du Delta puisqu'elle a permis de rendre disponible l'eau pendant toute l'année et de contenir la baisse du niveau du fleuve dans des limites acceptables. Les activités paysannes deviennent dorénavant indépendantes des aléas climatiques.

9 Née en 1956, la SAED est une structure étatique de développement rural intervenant dans la vallée du fleuve. Elle s'y occupait de l'attribution, de l'aménagement et de l'exploitation des terres jusqu'en 1987, date à laquelle elle se retirait de l'encadrement foncier au profit des communautés rurales. Naguère centralisée, la gestion des terres du Delta est devenue décentralisée. La SAED se contente désormais de remplir une mission d'ingénieur-conseil pour appuyer les efforts des paysans en matière de développement local. Au même moment, elle se désengageait de ses fonctions productives, financières et commerciales dans le cadre des politiques de libéralisation sous-jacentes à la nouvelle politique agricole.

10 L'encadrement scientifique et surtout technique, on le sait, est habitué à des pratiques fortement dirigistes en arrière-plan desquelles se cache une attitude condescendante qui consiste à détenir la solution à des problèmes dont l'enjeu demeure l'appropriation et le contrôle des ressources. Dans cette perspective techniciste, les acteurs ruraux, leurs expériences et leurs savoirs sont souvent ignorés. La recherche d'accompagnement scientifique et technique du POAS tente d'échapper à ce « biais technique » en gravitant autour du constat suivant : « La gestion intégrée et durable d'un territoire étant un enjeu complexe (...), il apparaît prétentieux d'espérer définir à partir d'une démarche technique les futurs possibles d'une situation complexe (...). Devant une telle situation, l'analyse technique, même interdisciplinaire est toujours partielle et sectorielle, sous-évaluant toujours une partie des aspects politiques, informels et locaux, des mentalités et des valeurs locales, des forces extérieures et des événements imprévisibles » (GIRALDEL, 2001 : 1).

11 À titre d'exemple : « aucune amende de dégâts aux champs ne peut être infligée aux troupeaux pour les parcelles cultivées situées sur les pistes d'accès à ces points d'eau » ; « le brûlis est interdit sur le territoire de la communauté rurale sauf autorisation » ; « après la date dite "date de fin de récolte", tout agriculteur doit laisser au bétail l'accès aux résidus de récolte » ; « l'éleveur est chargé de prendre les mesures adéquates de surveillance pour éviter les dégâts que le bétail pourrait causer aux infrastructures en place (clôture, puits, bassins, etc.) et les stocks de fourrage déjà protégés par le propriétaire du champ » ; « le parcours du bétail est autorisé toute l'année dans tout l'espace non cultivé. L'éleveur est entièrement responsable des dégâts qui pourraient être infligés à un champ cultivé » ; « le parcours du bétail est interdit sur l'espace cultivé jusqu'à une date dite "date de fin de récolte" fixée annuellement pour chaque zone par la commission de zone » ; « le parcours du bétail est autorisé toute l'année dans l'ensemble d'une ZAPE » ; « l'agriculture est interdite dans toute la ZP ».

12 Les missions de terrain consistaient, de février à juillet 2002, à rendre compte de l'état d'avancement de l'application du POAS dans la communauté rurale de Ross Béthio. Elles s'inscrivaient dans le cadre d'un programme de recherche mené par GIRARDEL, groupe interdisciplinaire de recherche pour l'appui à la régionalisation et au développement local basé à l'Université Gaston Berger de Saint-Louis (Sénégal). Ce programme était ainsi intitulé : « Renforcement de la recherche d'accompagnement dans une opération pilote de gestion décentralisée des ressources sur la rive gauche du fleuve Sénégal ». Il comportait plusieurs volets dont l'un se déclinait en un projet de recherches sociologiques sur les effets de la décentralisation.

13 Un seul aménagement pastoral a été réalisé par le Conseil rural en 2003. Il consistait à aménager des canaux qui, à leur tour, inondaient une surface d'une soixantaine d'hectares. Le tapis herbacé ainsi créé artificiellement était destiné à l'alimentation du bétail en saison sèche. Toutefois, les pasteurs continuaient à ignorer l'aménagement, le pastoralisme nécessitant de vastes espaces de transhumance.

14 Cependant, il est possible à ce niveau de s'interroger sur la capacité des élus locaux à prendre leur autonomie vis-à-vis de l'encadrement technique et même scientifique. D'ailleurs, un élu interviewé estime que le CR devrait « apprendre à se débrouiller une fois que le POAS a été mis en place ».

---

### ***Pour citer cet article***

#### **Référence électronique**

El hadj Touré, « Les conventions locales pour la gestion des ressources naturelles au Sénégal : Entre autonomisation et problème d'appropriation », *VertigO - la revue électronique en sciences de*

*l'environnement* [En ligne], Volume 11 Numéro 1 | mai 2011, mis en ligne le 20 mai 2011, Consulté le 15 mai 2012. URL : <http://vertigo.revues.org/10863> ; DOI : 10.4000/vertigo.10863

---

### ***À propos de l'auteur***

#### **El hadj Touré**

Ph.D. Sociologie, Professeur à temps partiel, Université d'Ottawa) et professionnel de recherche à l'Université Laval, 5782 Wilderton, Montréal QC H3S 2K7, Courriel : [h\\_tour2001@yahoo.fr](mailto:h_tour2001@yahoo.fr)

---

### ***Droits d'auteur***

© Tous droits réservés

---

### ***Résumé / Abstract***

Les conventions locales peuvent être définies comme des accords légitimes négociés entre plusieurs parties prenantes (stakeholders) dans une perspective de régulation des ressources naturelles – en termes de contrôle, d'accès, d'appropriation, d'usage et d'exploitation – et de l'environnement. Au Sahel, bien qu'elles soient en vogue et jouissent davantage d'attention chez les décideurs, elles constituent des instruments encore peu exploités dans le contexte actuel de la décentralisation (Diallo, 2003). Il en est ainsi des plans d'occupation et d'affectation des sols (POAS) expérimentés dans les collectivités paysannes de la vallée du fleuve Sénégal. L'objet de cet article est d'interroger, à partir d'une enquête menée dans une commune rurale auprès d'élus, d'agents techniques, de responsables associatifs et d'usagers, la portée de ce système non formel, quoique formalisé, de gestion foncière concertée. Le POAS, certes, a contribué à renforcer les capacités des élus locaux à agir dans leur espace décentralisée, et des paysans usagers à délibérer collectivement sur un enjeu aussi crucial que le foncier agropastoral. Il n'a pas fait l'objet cependant d'une appropriation effective de la part de ces élus chargés de sa mise en application, et de ces usagers censés en respecter les règles opérationnelles convenues. Entre autonomisation (empowerment) et problème d'appropriation, les conventions locales demeurent, quoi qu'il en soit, des outils nécessaires à une gestion partagée des ressources communes, et donc à une gouvernance locale renforcée.

**Mots clés :** décentralisation, gestion des ressources naturelles, conventions locales, plan d'occupation et d'affectation des sols, autonomisation, problème d'appropriation.

The local conventions can be defined as justifiable agreements negotiated between several stakeholders in a perspective of natural and environmental resources regulation - in terms of control, access, appropriation, usage and exploitation. In Sahel, although they are fashionable and enjoy more attention at the decision-makers, these instruments are still poorly considered in the current context of the decentralization (Diallo, 2003), like plans of occupation and affectation of grounds (POAS) experimented in the valley of the Senegal River. The aim of this paper is to question, from a survey led in a rural district with elected representatives, with technicians, with associative persons in charge and with users, the impact of this informal system, although formalized, of joint land management. The POAS, contributed to strengthen the capacities of the local elected representatives to act in their space, and farmers users to deliberate collectively on a stake so crucial as the agropastoral land tax. It was not however the object of an effective appropriation on behalf of these elected representatives in charge of its application, and these supposed users to follow the agreed operational rules. Between empowerment and problem of appropriation, the local conventions are left by tools necessary for a management shared by the common resources, and thus for a strengthened local governance.



**Keywords :** natural resources management, Decentralization, local conventions, plan of occupation and affectation of grounds, empowerment, problem of appropriation.