

Les Notes de politique de Negos-GRN

numéro 20 ✨ novembre 2012



Comment faire du POAS un outil d'aide à la décision pour une gestion concertée de l'espace rural?

Analyse à partir du cas de Ndiébène Gandiole, Sénégal

Expérimenté au cours des années 1990, le Plan d'occupation et d'affectation des sols (POAS) se généralise dans la vallée du fleuve Sénégal sans qu'une évaluation critique et objective de son apport à la gestion concertée du foncier et des ressources naturelles ne soit engagée. Pour faire du POAS un outil efficace d'aide à la décision pour les conseils ruraux, l'opérateur devrait réussir à répondre aux besoins de régulation locale plutôt qu'à se conformer à une démarche standardisée. Cette note se fonde sur les conclusions de l'étude de cas sur le POAS, réalisée dans la Communauté rurale de Ndiébène Gandiole et les actions correctives entreprises par les partenaires Negos-GRN et la Société sénégalaise d'aménagement et d'exploitation des terres du delta du fleuve Sénégal et des vallées du Sénégal et de la Falémé (SAED).

L'EXPÉRIENCE PILOTE : UNE PLANIFICATION TERRITORIALE RÉFLEXIVE ET ADAPTATIVE

L'émergence du POAS est liée à quatre facteurs principaux : un contexte de décentralisation et de conversion de la SAED comme structure publique d'appui aux communautés rurales et au développement agricole ; un développement anarchique des aménagements hydro-agricoles privés ; un renversement des zones pionnières dans le domaine national ; et des limites rencontrées par les conseils ruraux dans les affectations et désaffectations foncières malgré la réforme administrative et territoriale de 1972 et le trans-

fert de compétences aux collectivités locales opéré en 1996¹. Dans ce contexte marqué par une recomposition spatiale des activités agropastorales, une opération pilote² a été lancée en 1997 dans la communauté rurale de Ross Béthio³. Elle a impliqué la SAED, l'Université Gaston Berger (UGB), l'Institut sénégalais de recherches agricoles (Isra), la sous-préfecture et le conseil rural, pour aider à planifier et maîtriser le territoire de façon « ascendante » (*d'Aquino, 2002*). Le processus, qui visait à renverser le dictat des experts-techniciens concernant la planification au profit des bénéficiaires, s'est déroulé de 1997 à 1999, suivant une démarche itérative de recherche-action.

L'importance accordée à l'apprentissage progressif et mutuel entre techniciens, chercheurs, élus locaux, autorités administratives et populations locales a engendré une **planification réflexive** (apprendre mutuellement à partir de l'action) et **adaptative** (réviser constamment la démarche suivant les enseignements de la confrontation des registres de savoir). Il s'agissait plus d'aider « à faire » et « à apprendre en faisant » que de « faire pour » : la valorisation de l'expérience des locaux et le renforcement des capacités des élus figuraient comme deux conditions indispensables. En effet, « le premier objectif n'est plus d'établir des plans de gestion avec les populations, mais d'aider [à] bâtir, d'elles-mêmes et progressivement, une politique durable de gestion des ressources » (*d'Aquino et al., 2002, p. 155*). La démarche avait un arrière-plan formateur et cognitif comme le montrent les neuf étapes suivantes (*voir Touré, 2011 : 13*) :

1. l'officialisation par une délibération du conseil rural portant démarrage de l'opération test et la contractualisation entre le conseil rural et les partenaires institutionnels impliqués ;

1. Décret 72-1288 portant découpage administratif et territorial ; la loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux collectivités locales, modifiée par les lois 2002-15 du 15 avril 2002 et 2004-21 du 25 août 2004.

2. « Renforcement de la recherche d'accompagnement dans une opération pilote de gestion décentralisée des ressources sur la rive gauche du fleuve Sénégal » financé par le Comité scientifique français de lutte contre la désertification (CSFD).

3. Communauté rurale de la région de Saint-Louis, devenue commune en 2008 suite à la scission en deux de l'ancienne CR et à la création des CR de Diama et Ngnith.



2. la collecte des informations cartographiques et alphanumériques à débattre lors des ateliers populaires de concertation ;
3. l'amendement des informations par les leaders ruraux ;
4. l'organisation des ateliers de concertation pour la définition de règles opérationnelles d'accès et d'affectation spatiale des usages ;
5. la validation juridique des règles opérationnelles par des juristes de l'UGB ;
6. la restitution finale du document commenté par des juristes ;
7. la restitution de ce document de référence ;
8. l'institutionnalisation par la délibération du conseil rural adoptant l'outil et l'approbation sous-préfectorale ;
9. le renforcement des capacités par la création d'une équipe technique d'accompagnement, de formation et d'évaluation de l'application du POAS.

À ce processus graduel et itératif de l'opération pilote du POAS va se substituer l'extension des POAS dans les autres communautés rurales de la vallée.

L'EXTENSION DES POAS OU LA STANDARDISATION DE LA DÉMARCHÉ D'ÉLABORATION

La sixième lettre de mission de la SAED (1999-2001) lui confère une tâche d'agence de développement régional, avec, entre autres objectifs, l'appui à la réalisation des POAS pour l'ensemble des communautés rurales de la vallée du fleuve Sénégal. Mais le programme⁴ n'a pas produit les résultats escomptés. En 2008, le Projet d'appui aux communautés rurales de la vallée du fleuve Sénégal (PACR-VFS) a confié l'exclusivité de la réalisation des POAS à la SAED. Celle-ci deviendra le partenaire privilégié de l'Unité de gestion du projet (UGP), qui élabore et anime plus de 40 POAS dans la vallée du fleuve Sénégal⁵. Ceci a imposé un rythme soutenu de production conforme aux engagements contractuels dans le cadre du PACR.

Progressivement, l'interventionnisme resurgit avec une logique de « production industrielle » de POAS par un seul opérateur, la SAED. Du coup, les soucis initiaux de concertation et de « faire-avec » les locaux fait place à leur « figuration » aux ateliers de concertation. La nécessité de faire de la participation « un élément d'une stratégie globale d'intervention centrée sur tout le contexte social local » décline (*d'Aquino cité par Touré, 2011 : 25*). Même la SAED, dans un rapport d'auto-évaluation, reconnaît les défaillances de participation dans certaines communautés rurales de la vallée, notamment durant les ateliers de concertation (*SAED, 2002*). En conséquence, la démarche a été simplifiée passant des neuf étapes initiales à quatre principes méthodologiques majeurs :

- > offre d'expertise technique par la SAED ;
- > officialisation du démarrage de l'élaboration du POAS ;
- > collecte, traitement et validation des informations ;
- > et, institutionnalisation et mise en application du POAS. Bref, ce que la SAED appelle « contenu minimal d'un POAS » (*SAED, 2000*).

L'examen du POAS de la communauté rurale de Ndiébène Gandiole permet de mettre en lumière les défaillances inhérentes à la logique du projet. À l'image de ses autres communautés rurales d'intervention, dans cette communauté rurale le PACR s'intéresse de façon prioritaire à la mise en valeur des terres irriguées ou irrigables au détriment de la valorisation des diverses ressources naturelles du Gandiolais (zone de transition entre les Niayes⁶ et le bas-delta du Sénégal). Ainsi, certaines ressources naturelles, pourtant primordiales pour les populations locales et le conseil rural, sont marginalisées voire ignorées (*Faye et al., 2012*). C'est le cas des salines naturelles, des réserves (Gueumbeul et Parc national de la langue de Barbarie), et des zones d'extension de l'habitat de certains villages à propos desquelles il y a un flou sur les titres fonciers (terres de Kër Bernard⁷, projet espagnol, etc.).

Des besoins d'informations, clarification et régulation des usages de ces ressources restent toujours exprimés par les populations locales et les conseillers ruraux. Les attentes du conseil rural concernant l'élaboration du POAS restent vivaces. En effet, le conseil rural qui avait bloqué les affectations et désaffectations foncières, depuis son installation

4. Ce fut le Programme d'appui aux collectivités locales pour la gestion de l'espace rural (PACL/GER). Il est intervenu dans les communautés rurales de Rosso, Ndiayène Pendao, Mbane, Gaé, Guédé village, Pété, entre autres.

5. Le nombre a augmenté suite aux redécoupages administratifs et territoriaux survenus en 2008.

6. Les Niayes longent la grande côte jusqu'à Dakar, avec des dépressions interdunaires. Le Gandiolais se caractérise par ses cuvettes régies par le fleuve Sénégal et les eaux souterraines.

7. « Kër Bernard » en Wolof signifie « Chez Bernard », un Français d'origine ; ce site a été ciblé pour abriter la future université des métiers.





© Yves Le Bars

en 2008⁸, en attendant la réalisation du POAS, s'attendait, entre autres : à une clarification des limites précises des réserves qui empièteraient sur son terroir, une clarification de la situation foncière de Kër Bernard, des informations sur la gestion des salines. Or, la SAED et le PACR n'entrent en matière qu'à propos des terres irriguées ou irrigables.

En ce qui concerne les conflits fonciers, le projet tend également à limiter la question aux conflits entre agriculteurs et éleveurs, qui était l'enjeu principal dans l'expérience-pilote des POAS élaborée à Ross Béthio. Or, à Ndiébène Gandiole, l'élevage et l'agriculture s'intègrent harmonieusement dans l'espace et le temps. Le développement encore timide de l'agriculture irriguée n'y a pas rendu conflictuelle cette cohabitation, contrairement à Ross Béthio et à d'autres zones dans la vallée. À Ndiébène Gandiole, on accorde plus d'importance à la gestion des mares, à la délimitation des réserves et à la question des domaines fonciers. Le projet semble ignorer, d'une part, les spécificités géographiques des espaces et, d'autre part, les mutations constantes des enjeux de gestion des ressources naturelles et foncières selon le temps et l'espace. En ignorant certaines ressources naturelles vitales, leurs usages et leurs usagers, la standardisation du POAS limite les potentialités de l'outil, notamment en matière d'aide à la décision locale.

UN REGARD EXTÉRIEUR POUR RELANCER DES CONCERTATIONS POUR LA CORRECTION DU POAS

Quelles que soient les conditions d'élaboration d'un POAS, un suivi permanent des processus est nécessaire pour le réadapter aux changements et nouveaux enjeux locaux. C'est ce qu'a tenté le Girardel⁹ dans l'opération pilote de Ross Béthio pour minimiser les risques de sous-évaluation « des aspects politiques, informels et locaux, des mentalités et des valeurs locales, des forces extérieures et des évène-

ments imprévisibles » (Giradel, 2001 :1). L'UGP du PACR a aussi tenté un tel suivi au moyen des études socio-foncières au démarrage des POAS, mais une évaluation externe de ses outils n'a été faite que concomitamment à l'évaluation globale du projet. Cependant, en février 2012, les chercheurs de l'Initiative prospective agricole et rurale (Ipar), au sein du programme Negos-GRN ont mis en débat, en collaboration avec l'opérateur, l'ONG Enda Eau vie et environnement (Enda-Eve), les résultats de leur travaux à Ndiébène Gandiole. Les débats ont permis aux acteurs locaux d'exprimer eux-mêmes les conclusions du diagnostic et ont amené les différents intervenants à échanger sur leurs approches, leurs objectifs et à s'accorder sur la nécessité de coopérer et d'harmoniser les interventions pour réduire la complexité institutionnelle dans la communauté rurale.

Comme le diagnostic, les mises en débat ont réaffirmé le besoin de clarification foncière et de régulation concernant la gestion des salines et des réserves. Elles ont aussi confirmé la primauté des terres irrigables sur les autres terres et ressources naturelles dans la conception des POAS par la SAED. La constatation de ces manquements ont ouvert des voies de coopération pour adapter le POAS actuel et renforcer l'animation par un fonds incitatif¹⁰. ★

Papa Faye, Djibril Diop et Cheikh Oumar Ba (Ipar)
papafay2@yahoo.fr / djibrildiop2000@yahoo.fr /
coba@ipar.sn

**Relecteurs : Jean-Pierre Chauveau (IRD, UMR Gred)
et Peter Hochet (Laboratoire Citoyennetés)**

8. La communauté rurale Ndiébène Gandiole résulte de la scission en deux de celle de Gandon.

9. Laboratoire de recherche et d'accompagnement du développement local, à l'UGB.

10. Financement proposé par le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) pour l'appui à de petits projets portés par les communautés rurales et identifiés par les partenaires Negos-GRN.



Implications pour les politiques

La mise en œuvre de POAS par le PACR et la SAED soulève la question du processus de généralisation et de standardisation des outils innovants expérimentés localement. Les études d'Ipar montrent que ce processus se déroule selon au moins quatre axes : i) la focalisation de l'outil sur un type de ressource au détriment d'une approche large et ouverte; ii) la simplification des étapes de mise en œuvre de l'outil (on passe de neuf étapes à quatre principes généraux); iii) le remplacement des concertations par une succession d'étapes techniques; iv) le remplacement de l'attention aux effets locaux et à l'adéquation avec les préoccupations locales par un suivi de l'ordre de la procédure de gestion de projet.

Pour que le POAS demeure un outil d'aide à la décision, nous proposons de :

- > replacer les concertations locales au centre de la conception, de la planification et de l'application du POAS, afin d'assurer son adéquation avec les préoccupations locales et son appropriation par les décideurs locaux et les usagers des ressources;
- > prévoir un suivi du processus par un partenariat entre laboratoires universitaires et communautés rurales pour adapter le POAS au fil des évolutions locales;
- > confier l'animation du POAS aux institutions de coordination du développement local (ARD, CADL, conseil régional);
- > élargir les outils d'information foncière proposés par le PACR aux autres ressources naturelles locales.

Pour en savoir plus

- ★ D'AQUINO P., 2002, *Le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante. Le développement local*, EG, 2002-1, p. 3-23.
- ★ TOURÉ E. H., 2011, « 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*, vol. 11, n° 1, mai 2011.

Les Notes de politique de Negos-GRN ont été élaborées dans le cadre du projet Negos-GRN, qui a mobilisé de 2009 à 2012 six équipes de recherche et de développement de trois pays ouest-africains (Ipar et Enda Graf au Sénégal, Gersda et Amedd au Mali, Laboratoire Citoyennetés et Cinesda au Burkina Faso) autour de la promotion de la gestion concertée des ressources naturelles dans sept territoires de recherche-action, avec un financement de l'Union européenne et du FFEM, et sous la coordination du Gret.

Ces notes sont destinées aux décideurs nationaux et régionaux, ainsi qu'aux autres organisations travaillant dans le domaine de la gestion des ressources naturelles et du foncier. Elles abordent les différentes conditions juridiques, méthodologiques et pratiques de la promotion d'une gestion concertée des ressources.

Elles ont bénéficié du soutien du Comité scientifique du projet Negos-GRN, composé de chercheurs et experts de l'IRD (UMR Gred), du Hub rural, de l'IHEID et du Cirad, ainsi que d'un comité éditorial composé d'experts du Gret, du Laboratoire Citoyennetés et de l'IRD.

Financé par :



Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité du Gret et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union européenne et du FFEM.

Porteur du projet :



Le Gret est une ONG professionnelle de développement.

Mis en œuvre par :



Avec l'appui du Comité scientifique :

