**Ressources territoriales des communautés rurales et développement local :**

**Un rendez-vous manqué de la décentralisation au Sénégal ?**

MAGRIN, SECK et FALL 2006

La décentralisation est territogène (voir Antheaume, Giraut 2005). Au Sénégal, la formation de centaines de communautés rurales à partir de la loi 72-02 du 1er février 19723 crée autant de territoires4. Le transfert progressif de compétences – à travers notamment les lois de 19965- a donné de la consistance à ces nouveaux territoires.

Ces compétences relèvent

* d’une part du domaine socio-éducatif (santé, éducation, culture, jeunesse et sports),
* d’autre part de la gestion du territoire et de la planification du développement (domaines, environnement et gestion des ressources naturelles, urbanisme et aménagement du territoire, planification).

Elles renvoient à deux des principaux effets positifs attendus de la décentralisation :

* l’amélioration de la fourniture de biens et services publics aux populations d’une part,
* la planification et l’animation du développement local d’autre part.

Des différentes définitions du développement local, on retiendra une dynamique de mobilisation endogène d’acteurs locaux en vue de la réalisation d’un projet inscrit dans un territoire, permettant la valorisation de ressources locales au service d’une émergence productive (voir Piveteau 2005, Pecqueur 1989 et 2000, Lévy et Lussault 2003).

Le développement local ainsi conçu oppose sa souplesse et son caractère ascendant à la rigidité de l’aménagement et de la planification centralisé. L’idée sous-jacente est que les territoires ont des ressources à faire émerger, à valoriser (Lévy et Lussault 2004).

Or, jusqu’ici, le développement local invoqué dans tous les discours et les dispositifs d’appui

à la décentralisation, tantôt comme un objectif, tantôt comme un moyen, peine à se concrétiser dans les réalités, et en particulier à stimuler des dynamiques productives.

Les liens décentralisation / développement local fonctionnent mal (Piveteau 2005, Magrin 2007). Les principales difficultés sont la faiblesse des ressources des communautés rurales – tant financières qu’humaines – mais aussi leur très forte dépendance vis-à-vis de l’extérieur, c’est-à-dire de l’Etat, mais surtout des projets de la coopération internationale (différents bailleurs, ONG). Cette dépendance est lourde de conséquence. Elle entraîne notamment des phénomènes de concurrence entre acteurs locaux pour capter les opportunités de financement extérieures, tournant le dos aux synergies initialement recherchées.

**Définitions**

* Si l’on retient une définition exigeante du développement local (cf. *supra*), la question centrale devient de savoir comment substituer la course aux ressources extérieures à la mise en valeur des ressources locales des territoires.
* Par ressources territoriales, on entend les ressources naturelles présentes sur le territoire (terre, eau, végétation, ressources du sous-sol), mais aussi les richesses produites grâce au territoire dans le cadre de processus de développement local : cela peut-être des productions très concrètes (agro-pastorales, industrielles ou artisanales territorialisées) ou des richesses plus abstraites (formation, savoirs faire, mobilisation sociale).
* Ces ressources peuvent être génériques (main-d’œuvre non qualifiée) ou spécifiques (sous une forme révélée, comme la qualification des districts industriels, ou latentes, non encore exploitées) (Leloup et al 2004).
* Par valorisation des ressources territoriales, on entend certes, la perception par les communautés rurales de ressources fiscales à partir des ressources issues du territoire, pour fournir les services et biens publics attendus.
* Mais on considère aussi la contribution du territoire, comme support d’identification et de mobilisation sociale, à la création de richesse.

**À quelles conditions la communauté rurale pourrait-elle constituer un catalyseur des dynamiques de développement local au sein de ces territoires ?**

Les principales contraintes actuelles renvoient à des questions d’articulation, verticale ou horizontale.

* De l’Etat central vers les niveaux locaux, certaines compétences clé ne sont pas transférées – comme l’eau (voir Magrin, Mar 2006) ou les ressources minières -, quand d’autres ressources sont officiellement transférées, mais avec de fortes ambiguïtés (foncier, ressources végétales (voir Ribot 2007)).
* Les relations entre acteurs de niveau local posent aussi problème, pour gérer des limites entre territoires, notamment entre communes urbaines et communautés rurales, ou encore les relations entre les territoires des collectivités locales et ceux encore gérés directement par l’Etat, comme les aires protégées.
* Il s’agit ici, à partir des recherches menées par le GIRARDEL, de présenter quelques réflexions sur les contraintes qui pèsent sur les communautés rurales sénégalaises pour gérer et valoriser les ressources de leur territoire.

**Décentralisation et valorisation des ressources locales, ou les malheurs du développement local au Sénégal**

**Décentralisation et développement local : des vases qui peinent à communiquer**

Au Sénégal, les synergies attendues entre décentralisation et un développement local conçu comme un processus de valorisation de ressources locales ne fonctionnent pas comme prévu.

La décentralisation, plutôt descendante dans la conception en vigueur au Sénégal, s’oppose à un développement local ascendant (d’Aquino 2002).

* Celui-ci s’inscrit en principe dans un territoire à forte identité, qui coïncide souvent mal avec ceux de la décentralisation (Diop D. 2006).
* L’Asescaw, une des plus anciennes et des plus importantes associations de la société civile du Nord Sénégal, rayonne par exemple sur un espace géographique assimilable au Delta du Sénégal, morcelé entre les territoires politico-administratifs de 2 régions, 3 départements, 9 communautés rurales et 3 communes.
* Les mobilisations endogènes les plus actives au Sénégal sont sociales et culturelles (comme l’a montré le mouvement *set setal6*), mais plus rarement productives.
* Elles ont parfois un ancrage territorial, mais celui-ci se calque alors plus souvent sur l’échelle départementale, qui ne correspond pas à un niveau de collectivité locale – voir Mercoiret 2003 sur le département de Mbour.
* Elles fonctionnent parfois de façon très efficace à partir de logiques de réseau, comme celles des grandes confréries religieuses.
* Mais on n’observe quasiment pas d’articulations productives entre sphère institutionnelle (collectivités locales, Etat, projets), sphère sociale et sphère économique privée (producteurs, commerçants, transporteurs, industriels).
* Le rêve d’un développement local ubiquiste tend à l’oxymore. Le développement local, comme tout développement, suppose des phénomènes différenciés, donc des hétérogénéités.
* Il procède de la valorisation de spécificités locales.
* Or, l’essor de certains territoires peut en marginaliser d’autres.
* Tous les territoires, notamment ruraux, ne présentent pas de semblables dispositions à se développer selon cette trajectoire (Requier-Desjardin 2001).
* La décentralisation, au contraire, vise l’amélioration de la fourniture de biens et services publics à tous.
* Les appuis extérieurs homogénéisants qu’elle reçoit au nom du développement local – à travers notamment la standardisation des interventions des bailleurs, des modes de planification et d’intervention – semblent antinomiques avec l’expression des spécificités locales.

Par ailleurs, la généralisation des opérations revêtues des oripeaux du développement local s’accompagne d’un certain nombre d’autres ambiguïtés. La multiplication des instances de la participation crée une profusion institutionnelle dans des arènes déjà passablement encombrées. A tout problème son « cadre de concertation ». Leur foisonnement souligne le besoin de coordinations supra-locales et pose la question centrale de la légitimité de la représentation, dont dépend le contrôle des flux de ressource (Le Meur 2001).

**Le développement local sous perfusion, ou le prix de la dépendance extérieure**

La faiblesse des ressources locales est un des freins bien connus à la décentralisation (Piveteau 2005) (**Très bien**).

Leurs ressources viennent ainsi en proportions variables de l’Etat et des différents canaux de l’aide (vu que ces Fonds du FMDL représentent une valeur équivalente de l’APD, ceci aura-t-il une incidence ?).

L’absence de possibilité d’emprunt pour les collectivités locales sénégalaises peut être interprétée un flagrant manque de confiance en l’avenir.

Les difficultés de la fiscalité locale expriment aussi certaines spécificités sénégalaises, comme la concrétisation des gisements fiscaux dans les régions de Dakar, ou la faiblesse du réflexe fiscal des contribuables. Celle-ci renvoie, quant à elle, à une méfiance ancienne des paysanneries envers l’Etat, compensée par les liens sociaux réticulaires (confréries) qui permettent de se prémunir de sa coercition.

L’adhésion au réseau joue alors contre le territoire (de l’Etat, des communautés rurales), le seul territoire bénéficiaire étant alors la tête du réseau : le siège des confréries.

En conséquence, pratiquement tous les processus dits de développement local dépendent quasi-exclusivement de financements extérieurs. Le cas de la région de Saint-Louis étudié par Piveteau (2005) montre à quel point cela s’avère contradictoire avec les objectifs recherchés du développement local.

Si toutes les actions en faveur du développement local mettent jeu des financements extérieurs et des organisations internationales, (bailleurs traditionnels bilatéraux ou multilatéraux, ONG, coopérations décentralisées), on aurait peine à identifier un processus de développement local, c’est-à-dire autonome. Ce contexte est favorable à une compétition entre acteurs associatifs et publics pour l’accès à l’information, qui conditionne la maîtrise des ressources exogènes (projets, aides). Même les institutions publiques fonctionnent entre elles sur un mode concurrentiel et asymétrique sont favorisées.

Au lieu d’une scène d’acteurs en synergie, une arène cloisonnée. Derrière le baobab, le marigot.

Finalement, en l’absence de ressources propres suffisantes, les collectivités locales doivent se contenter d’un rôle limité d’identification des besoins et de programmation des investissements locaux (Piveteau 2005). On comprend bien qu’il ne suffit pas d’organiser des usagers pour recevoir des financements extérieurs pour construire des écoles, des cases de santé ou des forages pour engager ou soutenir des processus de développement local.

**Comment faire du foncier une fondation du développement local ?**

Au Sénégal comme ailleurs, le foncier est une ressource stratégique. Sa gestion a été partiellement transférée aux collectivités locales. Mais elles peinent à en tirer bénéfice, car elles n’en retirent guère de retombées financières, mais doivent au contraire gérer un contexte très tendu. Celui-ci s’explique par la conjonction d’un contexte de forte croissance démographique et urbaine, qui attise la convoitise sur les meilleures terres (urbanisables et irrigables) et d’une législation inadaptée, sans cesse contournée, qui ne parvient plus à établir les régulations nécessaires.

**2.1 Le foncier, une ressource territoriale qui n’apporte guère de ressources …aux collectivités locales**

La gestion du foncier rural, telle que prévue par la loi, est un service assuré par les conseils ruraux pour la collectivité. Elle induit des charges sans pouvoir fournir des ressources pour la communauté rurale. Cependant, des transactions foncières contraires à la loi sont réalisées de façon courante. Elles sont, elles, sources de revenus pour beaucoup d’individus, surtout dans les zones à fort potentiel agricoles (Delta du Sénégal) et dans les espaces péri-urbains (par exemple dans la région des Niayes) (voir Touré, Seck, 2005).

.... Voir suite dans le pdf.

**3. Les communautés rurales et les ressources naturelles de l’Etat**

La gestion des ressources minières n’est pas transférée dans le cadre des lois de décentralisation. Le sol est transféré (domaines), mais pas le sous-sol. Comme il revêt une importance stratégique potentielle, l’Etat entend en garder le contrôle. Ce qui ne l’empêche pas d’en concéder l’exploitation à des entreprises privées concessionnaires (nationales ou étrangères). Ni la décentralisation, ni l’existence de collectivités locales ne sont mentionnées dans la déclaration de politique minière de mars 2003.

P. 3. Para 2. Géographie des activités extractives.

Les effets environnementaux et socio-économiques de cette exploitation sur les territoires sont importants. Ils se déclinent à travers des impacts sur l’environnement physique (ressources fauniques, hydriques, végétales affectées ; poussière des véhicules ; fuites éventuelles de produits toxiques, besoin de traitement des terrains après exploitation) et sur le milieu humain. Les enjeux sont ici complexes. Sur le plan foncier, des terrains sont soustraits au domaine national pour les besoins miniers. Activités agricoles, pastorales, ressources végétales, voire villages sont remplacés par les infrastructures minières.

La question de la compensation des usagers de l’espace se pose. Elle mérite de s’étendre aux collectivités locales qui géraient ces terres. Les mouvements de populations liés à l’emploi minier ont des effets dont la gestion incombe ensuite aux communautés rurales (charge sur les infrastructures, pressions sur l’environnement, conflits éventuels).

En matière économique, les changements miniers ont des conséquences positives : en plus de l’emploi et des salaires distribués et des quelques réalisations sociales habituelles au bénéfice des riverains (dispensaire, écoles, forage), les bases minières peuvent offrir des débouchés à certains produits de l’agriculture ou de l’élevage, dans des zones enclavées jusque-là peu intégrées au marché. Mais ils ont aussi des effets plus ambivalents : dans des zones peu peuplées, les activités minières exercent une concurrence pour la main-d’œuvre. L’agriculture, cotonnière ou non, est délaissée autour des mines (voir Dia N. 2006).

Dans l’ouest du Sénégal, les tensions entre entreprises et riverains sont anciennes, comme l’illustrent les conflits entre Rufisque et Bargny autour de la Sococim. Au sud-est du pays, les collectivités locales ont du mal à se positionner face aux enjeux miniers. L’exemple de la mine d’or de la société australienne MDL en cours d’ouverture à Sabodala est représentatif des enjeux et des ambiguïtés du développement de ces activités du point de vue de la valorisation des ressources dans les territoires des communautés rurales.

Les communautés rurales du sud-est du Sénégal sont faibles, en partie parce que la principale ressource transférée, la gestion des terres, y a peu d’importance : la zone est très peu peuplée, et les enjeux fonciers y sont pour le moment limités. La mise en place des activités minières conduit de fait à un renforcement de l’emprise de l’Etat : le sous-préfet de Saraya coordonne le recrutement, en relation avec les chefs de village, mais la communauté rurale est quasiment absente9, alors que la principale entreprise minière (MDL) envisage d’engager 250MFcfa par an (contre un budget actuel de 8-9MFcfa) en dépenses diverses au bénéfice de la communauté rurale (voir Diallo M.L. 2006).

Une ONG sénégalaise, La Lumière, financée par Oxfam America, en liaison avec l’antenne de Kédougou de l’ARD de Tambacounda, essaie de renforcer les connaissances juridiques des collectivités locales. Une dimension importante du plaidoyer consiste à rendre public le contrat passé entre les sociétés minières et l’Etat, et notamment à connaître les engagements de la société minière en matière sociale et environnementale.

**Les enjeux de développement à l’échelle locale autour des activités minières peuvent être résumés ainsi : comment faire pour que les activités extractives ne profitent pas seulement à l’Etat (à travers ses ressources fiscales) et aux compagnies minières ? Comment maximiser les retombées locales, en termes d’infrastructures et de préservation de l’environnement, mais surtout en utilisant ces activités exogènes pour structurer et stimuler l’économie locale ? Très important à intégrer dans la problématique !**

Les besoins se situent à plusieurs niveaux. Il s’agit d’abord de renforcer les capacités de négociation locales face aux entreprises minières et à l’Etat. Cela implique de mieux impliquer les collectivités locales dans l’accompagnement des activités minières. Ainsi, le code minier de novembre 2003 précise dans son exposé des motifs que, « Dans le but de faire bénéficier les collectivités locales des retombées financières de l’exploitation des ressources du sous-sol, il est prévu la création d’un fonds de péréquation et d’appui aux collectivités locales ». Or, ce fonds n’existe pas pour le moment. Cela est toujours vérifié aujourd’hui ou bien comment cela s’est-il rendu effectif aujourd’hui ?

Le texte est ambigu, car il ne dit pas si ce fonds doit être créé au bénéfice des collectivités locales concernées ou de celui de l’ensemble des collectivités locales du pays – dans cette compréhension, il s’agirait d’un outil d’équilibrage au service de l’aménagement du territoire. Très bien !

Ensuite, il convient d’appuyer la structuration d’activités économiques autour des activités extractives : approvisionnement des employés en produits de l’agriculture, de l’élevage, développement de PME industrielles ou de services en aval de l’activité minière. Dans cette perspective, il serait probablement pertinent de permettre un déplacement des revendications du niveau local au niveau régional afin d’inscrire les effets positifs de l’activité minière dans le temps : les liens avec l’aménagement du territoire à l’échelle régionale sont à construire.

Ainsi, les compagnies minières construisent généralement quelques écoles, des cases de santé, des adductions d’eau. Au-delà de ces réalisations certes utiles mais très ponctuelles, il s’agirait de situer la négociation au niveau d’infrastructures plus structurantes sur le plan économique : routes, électricité, organisation de filières maraîchères, de filières de formation spécialisées. Cette possibilité est facilitée si plusieurs mines fonctionnent en même temps dans un même espace régional – comme dans l’Ouest malien, entre Yatéla, Sadiola, Loulo et Tabakoto – permettant de répartir les charges sur plusieurs opérateurs.

À cet égard, un élargissement de la réflexion à l’échelle sous-régionale serait aussi intéressant (**voir Magrin, Gautier 2006**) : la région minière du Sénégal oriental prolonge la grande région minière de l’Ouest du Mali, où la problématique de la décentralisation est comparable, de même que les enjeux d’aménagement du territoire en contexte de périphérie nationale enclavée. Les collectivités locales rurales maliennes, qui ont une dizaine d’années d’expérience en matière d’exploitation minière, pourraient partager cette expérience avec les collectivités locales sénégalaises.

**3.2 Les ressources protégées**

Notre postulat – les territoires ont des ressources à faire émerger et valoriser – se vérifie également dans le cas des aires protégées, même si elles jouissent d’un statut particulier. En effet, de la même façon que pour les activités extractives, la gestion des aires protégées n’appartient pas aux compétences transférées, alors que celles de l’environnement et des ressources naturelles relèvent à présent de la responsabilité des collectivités locales. Les aires protégées restent ainsi des enclaves autonomes à statut public sur des territoires à statut communautaire.

Au Sénégal, sont placés sous le régime de la protection des ressources les forêts classées, les parcs nationaux, les réserves naturelles nationales et les réserves naturelles communautaires. Sur les trois premières catégories, une protection totale a été appliquée pendant des décennies. Cela signifiait concrètement, pour les populations riveraines, une interdiction d’accès à ces ressources : interdiction de chasse, de pêche, de cueillette, d’activités agropastorales, etc. Cette situation a alimenté, autant qu’elle a duré, un profond sentiment de frustration et un malaise dans les relations entre l’administration chargée de gérer les aires protégées (les services des Eaux et Forêts et des Parcs Nationaux) et les populations, qui contestaient la légitimité de pareilles mesures. Il faut reconnaître par ailleurs que ces dispositions draconiennes, malgré les infractions dont elles ont fait l’objet, ont contribué à faire de ces aires protégées des sites riches en biodiversité. Très bien, utiliser dans l’article 2 sur la territorialisation des projets environnementaux.

Depuis la conférence de Rio de 1992, l’approche « conservation durable » s’est substituée à celle dite de « protection de la nature ». Il s’agit d’une nouvelle orientation qui reconnaît, *i)* l’utilisation rationnelle de l’environnement et des ressources naturelles comme un moyen de développement de l’économie locale, *ii)* la capacité des communautés locales à contribuer à la conservation de la biodiversité, *iii)* les savoirs et savoirs faire locaux comme outils appropriés pour une gestion durable de l’environnement et des ressources naturelles. Très bien, utiliser dans l’article 2 sur la territorialisation des projets environnementaux.

La nouvelle orientation signifie également la fin de la césure territoriale entre l’aire protégée et l’espace communautaire. La zone tampon ne doit plus être perçue comme la frontière où s’arrêtent les activités des populations. Elle n’est pas la première ligne de défense, pour emprunter un terme militaire. Cette tentation d’emprunter un terme militaire n’est pas fortuite : elle s’inscrit dans la culture – et depuis peu le statut - militaire du corps des Eaux et Forêts, contre les activités anthropiques. La zone tampon doit plutôt servir d’interface entre les activités de conservation et les activités de développement. Très bien, utiliser dans l’article 2 sur la territorialisation des projets environnementaux.

Les aires protégées sont des espaces pourvoyeurs de services écologiques, mais ils offrent de réelles opportunités de création de richesse pour les populations et les collectivités riveraines, à travers l’émergence de nouveaux métiers (écogardes, surveillants de plage, guides touristiques), la promotion d’initiatives locales (activités artisanales, écotourisme, cybernature, etc.), le renforcement de capacités locales en entreprenariat et en négociation de projets. Très bien, utiliser dans l’article 2 sur la territorialisation des projets environnementaux.

L’innovation, depuis trois à cinq ans, est l’incitation à la création de réserves naturelles communautaires, à l’image de *Keur Cupaam*, modèle de cogestion des aires protégées entre la réserve naturelle de Popenguine et les femmes de cette localité. Dans la foulée, l’Etat prévoit de doter tous les parcs nationaux de plan d’aménagement et de gestion, c'est-à-dire de nouveaux outils qui appliquent les principes de cogestion des ressources et de l’environnement. Les collectivités locales et les acteurs à la base peuvent tirer de nombreux avantages de ces nouvelles dispositions.

Les collectivités locales peuvent désormais participer à la prise de décision concernant la gestion de ressources sur leur territoire, alors qu’elles en avaient été écartées jusque-là. Les populations peuvent influencer ces décisions avec les nouveaux mécanismes institutionnels mis en place. Elles peuvent contribuer à asseoir une bonne gouvernance des ressources territoriales en revendiquant et en participant à l’arbitrage entre la préservation de la ressource à des fins écologiques et son utilisation pour la satisfaction de leurs besoins socioéconomiques, d’où le besoin d’un outil de planification concertée.

Les plans d’aménagement et de gestion (PAG) qui se mettent en place au niveau des aires protégées mettent l’accent sur la contractualisation de la gestion des ressources avec les autres acteurs, qu’ils soient privés ou communautaires. C’est ce que confirme un des objectifs du nouveau plan d’aménagement et de gestion du Parc National des Oiseaux du Djoudj (PNOD), validé en octobre 2005. Cet objectif est ainsi libellé : « valoriser durablement, et de manière économiquement efficace l’espace et les ressources naturelles dans le PNOD et sa périphérie, en vue de susciter la mise en place de filières économiques endogènes, génératrices de revenus monétaires et d’emplois au profit des populations locales » (PAG/PNOD, 2006).

Toutefois, des difficultés subsistent pour la mise en oeuvre de toutes ces procédures. Plus que partout ailleurs, c’est dans la zone des aires protégées que le dialogue entre gestionnaires des sites d’un côté et populations et élus locaux de l’autre, se heurte parfois à des blocages. Le marquage du territoire constitue dans certains cas le point d’achoppement. Les limites et le contenu de la zone tampon, la justification du classement de certains sites ne font pas l’objet de consensus. Dans bien des cas, même si le plan de gestion reconnaît qu’il faut négocier la matérialisation, les lenteurs à mettre en place les mécanismes de négociation traduisent un certain malaise : celui pour les services techniques de l’Etat en charge de ces espaces de s’engager dans une direction qui, à terme, réduira davantage leurs prérogatives.

Concernant le maintien de certains sites (forêts classées sans arbres) sous le régime de la protection, même partielle, les arguments justificatifs sont fortement divergents. Aux arguments administratifs et réglementaires ou législatifs des forestiers s’opposent ceux des populations et des collectivités locales, qui considèrent que le classement d’une forêt n’a de sens que si elle dispose d’une couverture ligneuse.

L’accord de principe sur le partage équitable des bénéfices issus de la valorisation des ressources et du territoire des aires protégées n’est pas encore suivi d’effets tangibles dans l’amélioration des revenus monétaires des populations, ou dans la mobilisation de moyens financiers pour la communauté rurale. Le tourisme et les activités cynégétiques (les amodiations sont gérées par les conseils régionaux, ce qui complique encore les choses), qui sont les formes de valorisation dominantes, rapportent très peu à des collectivités locales de plus en plus sceptiques par rapport à la volonté de l’Etat d’appliquer ce principe.

Enfin, les nombreux exercices de planification qui se déroulent autour de l’environnement des aires protégées (POAS10, PLD, PAG, etc.) s’ignorent parfois royalement. Ce qui ne favorise pas les synergies. Comme autour des fronts urbains, transformer des limites qui séparent en interfaces qui rapprochent constitue un enjeu majeur : l’intercommunalité propose des démarches pertinentes pour y répondre. Encore faut-il avoir le courage d’en explorer les promesses.

**Conclusion**

Il y a des ressources disponibles sur le territoire des communautés rurales, qu’il serait possible de mieux valoriser. Au-delà des potentialités naturelles, il y a le territoire lui-même considéré comme une ressource, dans une conception qui fait référence à un espace porteur de mobilisation, de représentations et de projets productifs, support idéal d’un développement local avec lequel certains auteurs, comme Pecqueur, tendent presque à le confondre.