PN-ABP-198

82558

Volume IV

Proceedings

University of Saint-Louis
Seminar on Natural Resource Management
by Local Collectivities

November 3-5, 1992

Sponsored By

Unité d'Enseignement et de Recherche en
Sciences Juridiques

Land Tenure Center
University of Wisconsin-Madison

Institut des Sciences de l'Environnement
de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar

Ecole Nationale d' Economie Appliquée

Financed By

Resource Management and Planning Study
(ReMAPS)
USAID Contract Number DHR-543-B-00-9048-00

TABLE DE MATIERES

I. Rapport de Synthèse

II. Programme et Liste de Participants

III. Sous-Thème I: "La Décentralisation et le développement"

LES EXPOSES
Youssouph Seydi, "Décentralisation et développement"

Ibrahima Ly, "L'Organisation territoriale et le droit de la gestion des ressources naturelles"

Amadou Matar Diouf, "L'Approche participative et la gestion intégrée des terroirs villageois"

LES RAPPORTS DES COMMISSIONS

IV. Sous-Thème II: "Les Communautés Rurales et la gestion des ressources naturelles"

LES EXPOSES
Bienvenu Sambou, "Historique et expérience de la gestion communautaire des ressources naturelles au Sénégal"

Samba Traoré, "Les Enjeux de la 'Mise en Valeur'"

Mark S. Freudenberger, "Le Règlement des conflits en matière de gestion des terres"

Bara Gueye, "Les Communautés rurales, les finances locales et la gestion des ressources naturelles"

LES RAPPORTS DES COMMISSIONS

V. Sous-Thème III: "La Régionalisation et la gestion des ressources naturelles"

LES EXPOSES

Gorgi Diouf, "La Régionalisation: Analyse historique et comparative"

Abdou Sow, "Rôle et places des régions dans la décentralisation et la gestion des ressources naturelles"

Demba Sy, "La Décentralisation et l'organisation judiciaire"

Babacar Mbaye, "Les Régions, les finances locales et la gestion des ressources naturelles"

LES RAPPORTS DES COMMISSIONS

SEMINAIRE SUR LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES

ORGANISE PAR L'UER DE SCIENCES JURIDIQUES DE L'UNIVERSITE DE SAINT-LOUIS, LE LAND TENURE CENTER DE L'UNIVERSITE DE WISCONSIN, L'INSTITUT DES SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT DE L'UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR ET L'ECOLE NATIONALE D'ECONOMIE APPLIQUEE DE DAKAR

DU 3 AU 5 NOVEMBRE 1992 - A L'UNIVERSITE DE SAINT-LOUIS

RAPPORT DE SYNTHESE

par BABACAR KANTE

Directeur de l'UER DE Sciences Juridiques

Université de SAINT-LOUIS

-2-

RAPPORT DE SYNTHESE

Du 3 au 5 novembre 1992, s'est tenu à l'Université de SAINT-LOUIS un séminaire sur "LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES". Cette rencontre, financée par l'USAID a été organisée par le Land Tenure Center de l'Université de WISCONSIN, en association avec l'UER de Sciences Juridiques de l'Université de SAINT-LOUIS, l'Institut des Sciences de l'Environnement de l'Université Cheikh Anta DIOP de DAKAR et l'Ecole Nationale d'Economie Appliquée de DAKAR.

Elle a réuni une soixantaine de participants venant pour l'essentiel des régions de Dakar, de Thiès et de Saint-Louis. L'analyse du profil des participants a montré que ce séminaire a eu le mérite d'avoir transcendé deux clivages : l'opposition entre praticiens et académiciens d'une part, le conflit entre jeunes et anciens d'autre part.

Ce séminaire constitue un aboutissement, mais aussi un point de départ. Il intervient en effet presque à la fin des études de terrain menées par des chercheurs des quatre institutions associées, sous la direction de M. Mark FREUDENBERGER de l'Université de WISCONSIN. Il a ainsi donné l'occasion à l'équipe de recherche de tester ses résultats, en se servant du séminaire comme un banc d'essai, avant la publication de son rapport final. Mais les organisateurs, tous impliqués dans la recherche en matière de gestion des ressources naturelles, de décentralisation, et de problèmes fonciers, espèrent en faire aussi le début d'une série de rencontres annuelles relatives à ces trois thèmes.

L'objet du présent rapport est de tenter une brève synthèse des travaux à partir des rapports des différentes commissions. Il sera divisé en quatre (4) points : la méthodologie du séminaire, les problèmatiques soulevées, les orientations dégagées, et les perspectives à retenir.

I. / - LA METHODOLOGIE

Chacune des trois journées de travaux a été consacrée à un sous-thème :

* Le premier était relatif à "la décentralisation et la gestion des ressources naturelles" ;

* Le deuxième aux "Communautés rurales et à la gestion des ressources naturelles" ;

* Le troisième à "la régionalisation et à la gestion des ressources naturelles".

Les sous-thèmes ont été traités en deux phases : en séances plénières et en commissions. Les séances plénières, qui ont eu lieu dans la matinée, ont donné lieu à des exposés, et en fin de matinée à un débat général d'orientation, c'est-à-dire de fixation des thèmes de discussions à retenir. Ces thèmes seront approfondis l'après-midi au sein des commissions, chaque communication correspondant à une commission.

Les séances plénières étaient dirigées par un président, alors que les commissions l'étaient par un président et un rapporteur. Au début de chaque séance plénière, les rapporteurs présentaient un résumé des conclusions des travaux de la veille, pour une meilleure circulation de l'information.

Il convient de préciser que l'objet des débats n'était pas d'aboutir nécessairement à un consensus, mais de mettre en relief les problèmes soulevés par les différentes communications, et de tenter dans la mesure du possible, de répertorier un certain nombre de solutions.

II./ - LES PROBLEMATIQUES

Chacun des trois concepts fondamentaux du thème du séminaire a été une occasion pour les participants de dégager des thèmes de réflexion : la notion de gestion, celle de ressources naturelles, et enfin celle de collectivités locales.

* L'interprétation de la notion de gestion a retenu l'attention des participants au séminaire. D'abord la question était en effet de savoir quel contenu donner à la gestion. Fallait-il en avoir une conception économique, politique ou alors beaucoup plus large, c'est-à-dire englobant une dimension environnementale et écologique ? Ensuite, on s'est demandé si le droit à la gestion des ressources naturelles par les collectivités locales était effectif, s'il n'était pas limité par des facteurs sociaux, économiques et culturels.

* L'identification des ressources naturelles à gérer a aussi posé problème : quelles sont les ressources dont la gestion relève de la compétence des Collectivités Locales ? Ne devrait-on pas procéder à une répartition plus rationnelle des compétences entre l'Etat et les Collectivités Locales en matière de ressources à gérer ?

* Le statut des Collectivités Locales, en rapport avec leur responsabilité en matière de gestion des ressources naturelles a été évoqué. Dans cet ordre d'idées, plusieurs aspects peuvent être retenus :

- Certaines collectivités locales, comme les communautés rurales, sont-elles adaptées au rôle qu'elles sont appelées à jouer en la matière ? Est-ce l'institution elle-même qui est en cause, ou plus simplement ses modalités d'organisation et de fonctionnement ?

- Ces collectivités sont-elles en mesure de faire face aux problèmes posés par l'accés aux ressources naturelles, par leur exploitation, et par les conflits qu'elles peuvent engendrer.

- Les collectivités locales disposent-elles de ressources financières substantielles et d'une fiscalité adaptée pour faire face à leurs obligations ?

- Le projet de régionalisation suffira-t-il à briser les éléments paralysants de la décentralisation ? Les régions, érigées en collectivités locales ne vont-elles pas avoir pour conséquence de transférer à un échelon un peu plus élevé les problèmes des communautés rurales et des communes, sans pour autant les résoudre ?

III./ - LES ORIENTATIONS

Elles sont les réponses apportées aux problèmes soulevés. Certaines sont précises, alors que d'autres restent à approfondir. On pourrait les diviser en deux catégories. Celles qui ont un caractère politique et administratif, et les autres qui ont un caractère économique et financier.

D'un point de vue politique et administratif, deux grandes tendances sont apparues :

* La nécessité d'une redéfinition du rôle de l'Etat en matière de gestion des ressources naturelles, et une répartition des compétences pour un transfert plus équilibré de certains pouvoirs vers les collectivités locales.

* Le développement d'une pédagogie de la décentralisation et en matière de gestion des ressources naturelles. Deux cibles sont visées : d'un côté, les autorités administratives centrales et territoriales, et les élus locaux ; de l'autre, les agriculteurs et les éleveurs. Le support de cette pédagogie devant être la création d'un journal des Collectivités Locales, qui serait conçu en français puis traduit en langues nationales.

6

D'un point de vue économique et financier, trois autres orientations peuvent être retenues :

* Le principe d'un partenariat triangulaire : Etat - Collectivités Locales - Secteur privé, pour la promotion de la gestion des ressources naturelles.

* L'amélioration du fonctionnement d'un certain nombre d'institutions comme la caisse unique et le fonds de concours.

* L'institutionnalisation d'un percepteur auprès des Collectivités Locales.

IV./ - LES PERSPECTIVES

Il s'agit de problèmes soulevés à l'occasion des débats sans avoir été traités à fond, et qui pourraient nourrir la réflexion à l'occasion de rencontres ultérieures. Ce sont donc des pistes de réflexion, beaucoup plus que des solutions.

* L'opportunité d'un code rural, ou d'une charte en matière de développement à la base, c'est-à-dire de décentralisation.

* La nécessité de certains réajustements institutionnels après le demi-succès de la décentralisation, et avant la régionalisation. Exemple : le sort à réserver au département.

* Les mesures financières d'accompagnement de la décentralisation pour la génération des ressources par les collectivités locales : dotation des collectivités locales en fonction publique locale qualifiée, création et exploitation de services publics industriels et commerciaux locaux, passation de contrats pour l'exploitation des ressources naturelles sur le territoire des collectivités locales, etc.

* Etude de la possibilité d'un référendum local, même d'initiative populaire, en matière de gestion des ressources naturelles.

* Le problème de la coopération intercommunale ou interrégionale transfrontalière.

* L'évaluation périodique de la méthodologie de la recherche en matière de gestion des ressources naturelles.

CONCLUSION

Elle porte sur les mesures à prendre pour assurer le suivi du présent séminaire. Les mesures immédiates retenues sont au nombre de quatre (4) :

* L'envoi des communications, des rapports et de la liste des participants aux séminaristes à la fin du mois de novembre.

* L'exploitation des fiches d'évaluation anonymes distribuées aux participants.

* Envisager la publication des actes de ce séminaire.

* Institutionnaliser un séminaire annuel sur les Collectivités Locales ou/et sur la Gestion des Ressources Naturelles.

* *
*

Partie II

Programme et Liste de Participants

SEMINAIRE SUR LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES

ORGANISE PAR L'UER DE SCIENCES JURIDIQUES DE L'UNIVERSITE DE SAINT-LOUIS, LE LAND TENURE CENTER DE L'UNIVERSITE DE WISCONSIN, L'INSTITUT DES SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT DE L'UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR ET L'ECOLE NATIONALE D'ECONOMIE APPLIQUEE DE DAKAR

DU 3 AU 5 NOVEMBRE 1992 - A L'UNIVERSITE DE SAINT-LOUIS

CÉRÉMONIE D'OUVERTURE LE MARDI 3 NOVEMBRE 1992

SOUS LA PRESIDENCE DU VICE-PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DE L'UNIVERSITÉ DE ST.LOUIS ET DU DIRECTEUR DE L'USAID A DAKAR

9 HEURES

AMPHI B

10

SEMINAIRE SUR LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES

ORGANISE PAR L'UER DE SCIENCES JURIDIQUES DE L'UNIVERSITE DE SAINT-LOUIS, LE LAND TENURE CENTER DE L'UNIVERSITE DE WISCONSIN, L'INSTITUT DES SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT DE L'UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR ET L'ECOLE NATIONALE D'ECONOMIE APPLIQUEE DE DAKAR

DU 3 AU 5 NOVEMBRE 1992 - A L'UNIVERSITE DE SAINT-LOUIS

Liste de Communications

3 NOVEMBRE

Communications:

Seydi, Youssouph. "Decentralisation et Dévéloppement"

Ly, Ibrahima. "L'Organisation territoriale et ledroit de la gestion des ressources naturelles."

Diouf, Matar. "L'Application de l'approche participative dans la gestion intégrée des terroirs villageois."

Commissions:

Commission I:

Commission II:

Comission III:

4 NOVEMBRE

Sambou, Bienvenu. "L'Historique et bilan de la gestion des ressources naturelles par les collectivités locales."

Traoré, Samba. "L'Enjeu de la mise en valeur dans les regimes fonciers."

Freudenberger, Mark. "Le Reglement des conflits en matière de gestion des terres."

Gueye, Bara. "Les Communautés Rurales, Les Finances Locales et la Gestion des Ressources Naturelles"

Commissions:

Commission I:

Commission II:

Comission III:

Commission IV:

5 NOVEMBRE

Diouf, Gorgi. "La Régionalisation: Analyse Historique et Comparative."

Sow, Abdou. "Role et places des regions dans la decentralisation et la gestion des ressources naturelles."

Sy, Demba. "La Decentralisation et l'organisation judiciaire."

Mbaye, Babacar. "Les Régions, les finances locales et la gestion des ressources naturelles."

Commissions:

Commission I:

Commission II:

Comission III:

Commission IV:

12

SEMINAIRE SUR LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES

ORGANISE PAR L'UER DE SCIENCES JURIDIQUES DE L'UNIVERSITE DE SAINT-LOUIS, LE LAND TENURE CENTER DE L'UNIVERSITE DE WISCONSIN, L'INSTITUT DES SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT DE L'UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR ET L'ECOLE NATIONALE D'ECONOMIE APPLIQUEE DE DAKAR

DU 3 AU 5 NOVEMBRE 1992 - A L'UNIVERSITE DE SAINT - LOUIS

I- FEUILLE DE PRESENCE

SEANCE INAUGURALE DU MARDI 3 NOVEMBRE 1992

N° ORDRE	PRENOMS ET NOM	ORGANISME/ETABLISSEMENT REPRESENTE	N° TELEPHONE
1	Bienvenu SAMBOU	ISE / UCAD	24.23.02
2	Bocar BADJI	ADARS/POUT BP. 15	-
3	Aboubacry Amadou DIA	ASPAB, BP. 412	51.20.56
4	El Hadji Madior CISSE	M.E.F.P.	25.68.95/25.00.09
5	Moustapha DIA	Consultant	Villa 5395/ Liberté V - DAKAR
6	Maguèye MBENGUE	MINT/SER (Bulding Adm.)	21.63.70
7	Aboubacar Sedikhe NDIAYE	SAED - SAINT-LOUIS BP. 74	61.15.33
8	Amadou CISSE	ASRADEC BP. 3679 DAKAR	25.07.68
9	Muneera Salem HURDOCK	INSTITUTE FOR USAID BP 49 DKR	25.48.48
10	Julius E. COLES	DIRECTEUR USAID BP 49 DAKAR	23.58.80
11	Yassine FALL	USAID BP. 49 - DAKAR	25.41.65
12	Papa Aly SOW	JURISTE CHARGE DU FONCIER CELLULE APRES-BARRAGES 38,Rue Félix FAURE DAKAR	23.38.75/22.16.88
13	Mark PIRES	CHERCHEUR USIS BP.49 DAKAR	23.11.85
14	Linda BECK	CHERCHEUR USIS BP 49 DAKAR	23.11.85
15	Mamadou NIANG	IFAN BP. 206 UNIVERSITE	25.00.90
16	Amadou Makhtar DIOP	Org. Rodale International	51.10.28
17	Sonja Fagerber DIALLO	ARED BP. 5270 DAKAR-FANN	25.71.19
18	Boubacar Moussa BA	CILSS BP. 7049 OUAGADOUGOU	
19	Thierno BA	USE/PIP BP. 14 NDIOUM	24.67.96/65.44.22
20	Pape Amadou KANE	ENEA BP 5084	25.31.76/24.09.28

N° ORDRE	PRENOMS ET NOM	ORGANISME/ETABLISSEMENT REPRESENTE	N° TELEPHONE
21	Gorgui Djibril DIALLO	Inspecteur Régional BP. 202 Agriculture SAINT-LOUIS	61.18.54
22	Amadou KAMARA	Bureau d'appui aux organisations d'autopromotion Agriculture SAINT-LOUIS	61.18.64 BP.202
23	Ibrahima DIA	DRCSI - ISRA BP 240	
24	Cheikh M. NDIONE	DRCSI - ISRA BP. 240	
25	Mme Fatou DIOP LY	Section Sociologie USL BP. 234	
26	Oumar DIOP	Section Géographie USL BP. 234	POSTE 1501
27	Dr Samba Cor SARR	SAIDEF/ONG BP. 1585 DAKAR	24.98.31
28	Claude LEVIVIER	Alliance France Sénégalaise SAINT-LOUIS BP. 422	
29	Mouhamadou M.B.O. CAMARA	Adjoint Secrétaire Général Mairie SAINT-LOUIS	61.10.45 61.11.26
30	Cheikh MBAYE	PROGONA BP. 386 SAINT-LOUIS	61.17.08
31	Paul ANAMOSA	ISRA HANN-DAKAR	21.50.37
32	Ibrahima LY	Faculté de droit DAKAR	35.38.37
33	Marième SY	Faculté de Droit DAKAR	24.31.09
34	Mamadou DIAW	PRS BP. 1831 DAKAR	32.00.45
35	CHRIS KOPP	PRS	32.00.45
36	Sidy Mohamed SECK	APEC/RADI Rue 4 Zone B BP. 12227 DAKAR	25.55.62/25.55.63
37	Madiodio NIASSE	USAID Place de l'Indépendance DAKAR	23.66.80
38	François FAYE	USAID BP. 49	23.33.07
39	Lance H. JEPSON	USAID BP. 49 DAKAR	23.33.07
40	Lamine THIAM	USAID BP. 49 DAKAR	23.33.07
41	Mamadou Bara GUEYE	ENEA BP 5084 DAKAR	
42	Samba TRAORE	USL/UER Sciences Juridiques BP. 234	61.17.68
43	Demba SY	Faculté de Droit UCAD	24.01.34
44	Pierre Pol - VINCKE	Cellule Après Barrages MEFP/DP	23.38.75

N° ORDRE	PRENOMS ET NOM	ORGANISME/ETABLISSEMENT REPRESENTE	N° TELEPHONE
45	Mame Balla GUEYE	Eaux-Forêts SAINT-LOUIS	61.11.70
46	Coumba Ndoffène DIOUF	Eaux-Forêts SAINT-LOUIS	61.11.70/32.06.28
47	Atoumane Elfeky AGNE	PROBOVIL LOUGA	67.11.01
48	Cheikh Awa Balla FALL	PROBOVIL MBACKE	75.12.82
49	Göran BJORKDAHL	PROBOVIL COORD.	32.35.01
50	Serigne Modou FALL	UER Lettres Section Géographie USL	61.23.56
51	Moctar KONE	Coord. des Actions des CER	61.13.53
52	YOussouph SEYDI	Consultant - DAKAR	25.69.94
53	Amadou Matar DIOUF	Foresterie Rural Eaux et Forêts DAKAR	32.05.65
54	Djimé DIAITE	Formes Villa 253/HLM 2 BP. 10895 DAKAR	24.03.00
55	Abdourahmane TAMBA	ISRA/DRPF BP 2312 DAKAR	32.32.19
56	Abdou SOW	DSER/MINT	21.63.17
57	Gorgui DIOUF	Administrateur Civil Ancien Préfet à THIES	
58	Dr. Mose CHIMOUN	UER LETTRES U.S.L.	61.26.01
59	Babacar MBAYE	Chef Division Planification MEFP	23.71.21
60	Babacar KANTE	Directeur UER SC. JURIDIQUES	USL. 61.23.56
61	OUmar DIOP	Président Com. Rur. GANDON Dpt. DAGANA	
62	Dominique LE LOUARN	Consul de FRANCE	61.14.00
63	Mark FREUDENBERGER	Land Tenure Center University of WISCONSIN.	

15

Partie III

Sous-Thème I: "La Décentralisation et le développement"

LES EXPOSES

Youssouph Seydi, "Décentralisation et développement"

Ibrahima Ly, "L'Organisation territoriale et le droit de la gestion des ressources naturelles"

Amadou Matar Diouf, "L'Approche participative et la gestion intégrée des terroirs villageois"

LES RAPPORTS DES COMMISSIONS

P R E M I E R J O U R

LE 3 NOVEMBRE 1992

COMMISSION II : L'ORGANISATION TERRITORIALE ET LE DROIT DE LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES.

N° ORDRE	PRENOMS ET NOM		ORGANISME/ETABLISSEMENT REPRESENTE	N° TELEPHONE
1	Magueye	MBENGUE	I.T.P MINT/SER BUILDING ADMINISTRATIF - DAKAR	21.63.70
2	Thierno	BA	U S E/PIP BP. 14 NDIOUM	
3	Mamadou	DIAW	P R S/DAKAR BP 1831	
4	Lamine	THIAM	U S A I D BP. 49 DAKAR	23.33.07
5	Papa Aly	SOW	CELLULE APRES BARRAGES RUE FELIX FAURE N° 38	22.16.88
6	Marième	SY	FACULTE DE DROIT UCA DAKAR	24.37.09
7	Sonja Fagerberg	DIALLO	A R E D BP. 5270 DAKAR	25.71.19
8	Mamadou	NIANG	I.F.A.N. CAD UNIV. DAKAR	25.00.90
9	Mame Balla	GUEYE	EAUX ET FORETS ST.LOUIS	61.11.70
10	Mark	PIRES	MICHIGAN STATE UNIVERSITY S/C USIS BP. 49 DAKAR	
11	Babacar	MBAYE	CHEF DPR/DP MEFP	
12	Cheikh M.	NDIONE	DRCSI/ISRA	
13	Moustapha	DIOP	CONSULTANT LIBERTE 5 N° 5395 DAKAR	
14	Aboubacar S.	NDIAYE	SAED. BP. 74 SAINT-LOUIS	61.15.33
15	Ibrahima	LY	Assistant Faculté SCIENCES JURIDIQUES & ECONOMIQUES UCAD	
16	Samba	TRAORE	Maître de Conférences Agrégé Université de SAINT LOUIS	61.23.56
17	Demba	SY	Maître Assistant Faculté de Droit UCAD DAKAR	

SEMINAIRE SUR LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES

ORGANISE PAR L'UER DE SCIENCES JURIDIQUES DE L'UNIVERSITE DE SAINT-LOUIS, LE LAND TENURE CENTER DE L'UNIVERSITE DE WISCONSIN, L'INSTITUT DES SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT DE L'UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR ET L'ECOLE NATIONALE D'ECONOMIE APPLIQUEE DE DAKAR

DU 3 AU 5 NOVEMBRE 1992 - A L'UNIVERSITE DE SAINT - LOUIS

DECENTRALISATION ET DEVELOPPEMENT

par Youssouph SEYDI

CONSULTANT

- 19 -

INTRODUCTION :

"La gestion des ressources naturelles par les collectivités locales" thème central de ce séminaire, interpelle tous les acteurs impliqués dans les activités économiques, sociales et culturelles concourant au développement du Sénégal.

Cette gestion concerne tous les sénégalais, particulièrement ceux qui sont investis des pouvoirs populaires (élus de différents niveau, responsables des mouvements associatifs, le pouvoir administratif (l'état, ses agents et ses démembrements) les acteurs économiques ou sociaux, que l'on se situe dans le village ou la ville, dans le bois sacré ou sur la partie de la mer où s'exerce notre souveraineté nationale.

Le sous-thème "Décentralisation et Développement prend alors toute sa dimension quand on sait que la gestion des ressources naturelles qui sous-tend le développement ne peut se faire que dans le cadre d'une organisation spatiale ici les collectivités locales (communes, communautés rurales, et bientôt régions) où le pouvoir s'exerce par les élus locaux.

APPROCHE HTEORIQUE DE QUELQUES SYSTEMES D'ADMINISTRATION PUBLIQUE ET DU DEVELOPPEMENT

Le Sénégal a connu depuis le siècle dernier, trois systèmes d'administration publique à savoir :

* La Concentration des pouvoirs ;
* La Déconcentration des pouvoirs ;
* La Décentralisation des pouvoirs.

a) - La Concentration des pouvoirs :

Elle est pratiquée pendant la colonisation française consiste, en la centralisation, du pouvoir entre les mains d'une seule autorité à l'instar de la "Royauté" (DI BOUR-DIBOUMI).

- 20

Elle se caractérise par l'autoritarisme, la dictature, l'arbitraire et la très grande propansion à vouloir commander.

Elle se caractérise aussi par son inefficacité à résoudre les problèmes de la population qui de son côté se désintéresse des affaires publiques si elle ne les prend en hostilité.

Elle a tendance à centraliser les industries et les grands services ainsi que les équipements essentiels le plus près possible du chef-lieu de Commandement.

Le système centralisatrice pratiqué au Sénégal s'est appuyé sur un réseau de Commandants de Cercle ou des Chefs de subdivision tous administrateurs de la France d'Outre Mer ainsi sur des chefs de canton désignés et choisis par le système dans les anciennes familles reignantes d'avant la colonisation afin de se donner la "couleur locale" à la base de l'échelle.

b) - La Déconcentration des pouvoirs :

C'est une délégation de pouvoir hiérarchique qui confère des compétences du pouvoir central à des autorités subordonnées sans qu'il soit nécessaire de recourir à la création de personnes morales.

Elle contribue à l'allégement de l'appareil administratif et permet d'éviter les engorgements au niveau central.

Elle permet de rapprocher l'administration de l'Administré et fait éviter les longs circuits pour la solution des problèmes locaux par des agents informés des réalités locales et "capables" des décisions appropriées.

Elle a toujours besoin que le pouvoir central clarifie les rôles des agents déconcentrés qui ont tendance à verser dans le contrôle satillon s'ils ne constituent pas un frein aux initiatives locales et au développement.

21

Dans la majorité des cas, les autorités déconcentrées ainsi que les services de l'Etat obéissant au même principe ont joué et joue encore un rôle important dans le développement.

c) - La Décentralisation des pouvoirs :

Il s'agit du transfert de l'autorité de l'Etat vers la base par la dévolution du pouvoir de décisions et d'exécution à d'autres personnes morales autonomes (communes, communautés rurales, régions) disposant de leur propre patrimoine et de leurs propres organes.

L'Etat exerce néanmoins sur elle sa tutelle.

La décentralisation peut aussi être industrielle en se traduisant par la redistribution des industries dans les régions afin de décongestionner les grands centres et faire émerger de nouveaux pôles de développement avec création d'emplois.

Elle a également concerné au Sénégal, des services avec la création des sociétés de développement (SAED - SODEVA - SODEFITEX - PRIMOCA - PROJETS FORESTIERS - DIVERS - PROJETS D'ELEVAGE, etc...)

Quant à la collectivité locale, elle offre un cadre de réflexion, d'identification des problèmes, de libre choix des objectifs conformes aux aspirations locales. Elle permet, l'innovation créatrice et une participation effective des populations au développement.

Terrain d'exercice de la démocratie, Ecole de formation civique et technique des élus locaux dans la gestion des affaires communautaires dont les ressources naturelles, la décentralisation est une véritable technique d'administration publique que seule une volonté politique, privilégiant l'implication totale des différentes couches de la nation, peut intégrer dans ses préoccupations de construction nationale.

Le Développement :

Si le terme est employé depuis fort longtemps pour son usage sectoriel, il est remarquable de constater qu'il a pris son acception pluridimentielle et globalisante seulement à la fin de la dernière guerre mondiale de 1939-1945. Il s'était agit pour les alliés contre l'Allemagne de construire l'Europe meurtrie dans sa totalité, afin qu'elle se relève de l'une des plus grandes catastrophes humaines de l'histoire contemporain.

Cette approche du développement, comme l'aboutissement d'un processus d'expansion socio-économique, culturelle, politique, progessive et harmonieuse d'une société humaine vers le bien-être, mieux le plus être de chaque citoyen, a fait préciser par le gouvernement sénégalais dans le premier plan de Développement que :

Je cite : "Le Développement n'est pas seulement une affaire d'expansion globale de la production, de croissance quantitative du produit national. Le développement embrasse tous les secteurs de la vie sociale. Il n'existe pas seulement l'augmentation de la production agricole et industrielle, mais aussi l'élévation du niveau culturel, l'organisation de l'économie pour la promotion des responsabilités individuelles et collectives dans les différentes cellules de la vie sociale.
Le développement résulte de la croissance harmonieuse de tous les secteurs d'activités humaines dont beaucoup ne peuvent être mesurés par des indices de production" fin de citation : Mais j'ajoute qu'ils peuvent l'être par leur efficacité sociale.

A partir de cette présentation liminaire mais pragmatiques des concepts que voici, nous comprenons aisément la relation qui existe entre la décentralisation et le Développement. Le Développement ne peut se réaliser que sur un socle qui permet la libre participation au choix des cibles, des objectifs et des moyens par des acteurs conscients des exigences des transformations sociales sous-tendues par les actions à caractère économique.

Il reste là que l'Etat ayant transféré aux collectivités locales une partie de ses compétences, restera présente à leur côté, non seulement pour exercer la tutelle mais les autres tâches non décentralisées particulièrement l'impulsion du développement.

23

L'EXPERIENCE SENEGALAISE DE LA DECENTRALISATION POUR LE DEVELOPPEMENT.

1. - Période coloniale :

Le Sénégal comme indiqué plus haut a connu une administration fortement centralisée de type napoléonien comportant tous les inconvénients se rattachant à ce système autoritaire et parfois même déshymanisé.

Les préoccupations du colonisateur se résument comme suit :

- Asseoir et conforter une hégémonie dans le contrôle du pays ;

- Assurer la sécurité du territoire en protégeant ses intérêts et ceux de ses alliés ;

- Favoriser la commercialisation de quelques productions locales (l'arachide qu'il a introduite, la gomme aralique, l'or, l'ivoire, le caoutchouc, etc) en vue de leur exportation vers la métropole.

- Implantation progressive de sa culture et son mode de pensée dans l'objectif d'aliénation de l'Homo-sénégaleusis comme dirait l'autre.

La notion de décentralisation, avec implication des communautés humaines sénégalaises dans la gestion des affaires locales ne figurait pas dans ses préoccupations.

Cela s'est vérifié au grand jour en 1872 par la création de la Commune de Saint-Louis pour faire participer les français devenus nombreux dans cette ville à la gestion de leurs affaires locales.

La création des communes de Gorée et Rufisque en 1880 et Dakar en 1887 obéissait à la même motivation même si les autres habitants de ces localités ont fini par bénéficier de la promotion de leurs cités. Ils furent déclassés par rapport aux autres sénégalais en devenant des citoyens français.

Ces communes étaient régies par la loi française du 5 avril 1884 appliquée à l'occasion au Sénégal par le décret n° 46-7 du 3 janvier 1946.

Vingt-quatre autres communes dites communes mixtes sont créées de 1904 à 1924 avec des assemblées délibérantes constituées de conseillers nommés ou des membres dont la moitié est élu au suffrage universel et l'autre moitié nommée.

Ce dispositif est renforcé en 1955 par la création des communes de moyen exercice, autre régime municipal dans lequel les conseillers sont élus et le maire désigné.

A la suite de la mission Partère composée d'agronomie, d'hydrauliciens et d'ingénieurs du génie rural, il a été décidé la réorganisation de l'encadrement rural à partir de 1952. Le CER agricole voyait le jour et son passage à une équipe pluridisciplinaire était amorcée dès 1958 avec l'instauration de la loi-Cadre introduisant le régime d'automonie interne.

Une forte mission composée de la CINAM-SERESA et de l'IRFED sous la houlette du Père LEBRE entamait dans cette même période une grande enquête socio-économique précurseur du premier plan de développement économique et social.

L'effort parcimonieux du pouvoir colonial à intéresser des sénégalais à la gestion des affaires locales est le résultat des sacrifices et des conquêtes consécutives aux séries d'événements pendant et après la guerre 1939-1945 :

- Participation active des sénégalais à la guerre au même titre que les français et les alliés ;
- La Conférence de Brazzaville ;
- L'émergence des partis politiques ;
- Le renforcement du mouvement syndical.

Certaines réformes sont liées à l'avénement de l'autonomie interne qui a précédé l'indépendance du Sénégal.

25

2 - DE L'INDEPENDANCE EN 1960 A 1971

C'est en réalité à partir de 1960 avec l'indépendance du Sénégal que la relation Décentralisation et Développement fut bien perçue et que des tentatives de la traduire en formme opérationnelle avaient été entreprises et se poursuivent de nos jours par la combinaison judicieuse d'un ensemble de techniques d'administration moderne que nos amis anglo-saxons ont vite fait de baptiser "L'Art de Gouverner".

Le premier défi auquel était confronté le premier gouvernement sénégalais se rapportait à la création d'un Etat à la place d'une colonie dont les préoccupations des responsables étaient tournées vers l'extérieur, n'ayant aucune ambition de conduire ls populations vers le mieux-être.

L'affirmation alors de la souveraineté nationale ainsi que le choix d'un modèle de société sont traduits dans une constitution qui régit désormais les grandes règles de vie commune de l'ensemble des sénégalais.

Le Gouvernement s'est ensuite attaché à définir les stratégies à mettre en oeuvre pour atteindre les objectifs qu'il s'est assignés, à organiser la base spatiale du nouvel état et de doter le pays de structures propres dont certaines à base populaires (commune, coopérative etc) susceptibles de conduire les changements souhaités, mieux de participer à la construction nationale.

L'héritage trouvé par le 1er Gouvernement sénégalais se caractérisait par :

* Une administration étrangère saupoudrée d'une féodalité locale, très centralisée et trop dirigiste ;

* Une économie basée principalement sur la monoculture de l'arachide dans un secteur agricole non évolué (équipements traditionnels faible pénétration du progès technique) ;

* Une sous-exploitation de l'élevage et de la pêche qui recèlent pourtant beaucoup de potentialités ;

26

* Une faible exploitation des ressources minières aggravées par une mauvaise implantation des rares industries ;

* Un enclavement quasi total des zones de production comme, les régions périfériques significatifs par un réseau routier à base de pistes ;

* Une faible capacité de l'encadrement de service non orienté vers l'assistance au développement ;

* Une population en majorité analphabète en français, en arabe et moins dans les langues nationales qui est d'ailleurs traumatisée par l'administration coloniale, ses auxiliaires et sa méthode d'approche qui ne favorise pas l'initiative locale ;

* Une diversité des régimes municipaux étagés à trois paliers :

- Communes de plein exercice ;
- Commune de moyen exercice ;
- Commune mixte.

Cette pratique ne favorisait pas l'implication totale en entière des élus locaux et des membres coptés ni l'émergence de véritables gestionnaires du patrimoine communautaire.
D'ailleurs certaines de ces structures étaient réduites en officines de "politique politicienne".

La loi sénégalaise 60-015 du 13 Janvier 1960 portant organistion administrative et territoriale a introduit la démarquation en l'administration coloniale et celle mise en place par les pouvoirs publics nationaux.

Le terroir national est découpé en 7 régions sur la base de données socio-économiques offrant ainsi des champs d'application des politiques de développement économique et social du modèle socialiste conformément à l'option du parti au pouvoir.

La région devenant, la plus grande circonscription administrative de l'Etat est constituée de plusieurs cercles (devenus départements) qui eux-mêmes regroupent plusieurs Arrondissements.

Ce dernier comprend la totalité des communautés rurales et des villages inclus dans son emprise territoriale.

Le village lui est la cellule administrative de base.

Cette première loi sénégalaise qui établi la déconcentration du pouvoir du niveau centrale à sa périférie (Région, Cercle, Arrondissement) est significative par son contenu hiérarchique qui va se manifester par la suite dans le pilotage du développement économique et social pour lequel le rôle de la puissance publique devient parfois plus prépondérant que les véritables acteurs de base.

"Le Gouverneur, Inspecteur général de l'administration a autorisé sur tous les fonctionnaires et agents civils de l'Etat en service dans les régions et coordonne l'action administrative, économique et sociale des différents services.

Il est commissaire du Gouvernement auprès de l'Assemblée Régionale, des Centres régionaux d'assistance au développement (CRAD) dont il contrôle le fonctionnement.

Le Gouverneur est secondé par 2 adjoints dont un Adjoint chargé du développement - Le Gouverneur préside le Comité Régional de développement.

Les Commandants de cercle puis les Préfets, les Chefs (CRD) d'Arrondissement puis les Préfets, issus des réformes successives ne sont pas moins responsabilisés dans le processus de développement au niveau des circonscriptions qu'ils administrent.

L'option de la décentralisation se précise par l'uniformatisation des régimes des communes et un plus grand engagement des élus dans la gestion des affaires municipales le tout ordonnancé dans le nouveau code communal avec en plus l'érection de nouvelles dans tous les chefs lieux des cercles.

Ce code plusieurs fois modifié a pour objectif la redynamisation des collectivités locales, l'assainissement de leur gestion administrative et financière, leur insertion dans la mouvance d'un développement participé, auto-géré et auto-entretenu.

28

Aussi "la loi 60-028 du 19 Février 1960 crée les Assemblées régionales au niveau de chaque région avec des conseillers régionaux élus au suffrage universel direct, bénéficiant d'indemnités de session et du remboursement des frais de transport.

Ces Assemblées pouvaient délibérer sur toute la matière pour laquelle compétence leur était donnée par la loi notamment :

* Taux de la taxe de cercle (devenue taxe rurale), ristournes aux coopératives, aux fonds, d'amélioration de l'habitat rural et en général toute taxe à caractère régional dans la limite d'un minimum et d'un maximum annuellement par l'Assemblée Nationale.

* Redevances ou revenus des établissements ou organisme dont la gestion ou le contrôle lui aura été confié.

* Travaux à effectuer sur les fonds affectés à la circonscription.

* Foires et marchés.

L'Assemblée régionale peut donner des avis et émettre tout voeu qu'elle juge utile pour l'intérêt de la région.

Cette première tentative de faire de la région une collectivité locale décentralisée malgré ses limites, (elle n'est pas une personne morale autonome mais disposait de ses ressources propres et d'un patrimoine) a permis d'impulser le développement régional pendant plusieurs années. Ses résultats intéressent les réalisations dans les domaines de l'agriculture, de l'hydraulique villageois, la santé, l'éducation, etc. L'Assemblée a permis à la région de disposer des éléments de son propre patrimoine, notamment des insfrastructures dont les édifices des Assemblées régionales qui préfigurent les parlements régionaux.

J'espère que l'analyse comparative de la régionalisation au Sénégal occultera cette séquence de la décentralisation tentée dès 1960.

29

Il faut préciser que le Gouverneur était l'ordonnateur du budget de l'Assemblée régionale et cela a certainement influencée négativement la réforme de 1972 où nous trouverons le Sous-Préfet ordonnateur du budget de la Communauté rurale comme si seul le fonctionnaire, donc l'Etat était seul capable de gérer les ressources quand bien même qu'elles appartiennent aux collectivités locales.

En attendant cette présentation et celle relative au rôle et place de la région dans la décentralisation, je peux signaler que les grandes entraves à l'évolution des régions vers la vocation que le Chef de l'Etat, le Président Abdou DIOUF veut lui imprimer ont pour noms :

- Insuffisance des ressources des régions pour faire face à leurs projets et programmes.
- La mauvaise gestion qui fut l'oeuvre des structures chargées de gérer les ressources et nom des conseillers régionaux.
- Le bas niveau de compétence des élus régionaux.
- L'émergence de leaders régionaux, charismatiques susceptibles de peser lourdement sur l'échiquier politique.
- La permance des méthodes de récupération du pouvoir local par le pouvoir exécutif qui multiplie les entraves en responsabilisant outre mesure ses propres agents dans la gestion des affaires locales.

Vous constaterez que dès 1960, le terme Communauté locale est fortement utilisé même si dans la pratique rien ne le traduisait concrètement sur son terrain d'application.

Il apparaissait clairement que le regroupement des villages autour d'un pôle local de développement, le village-centre nécessitait une étude socio-économique et de polarisation préalable. La solidarité recherchée qui n'est en fait réelle qu'au niveau du village primaire, mérite d'être testée à l'échelon du groupe de village afin de donner le maximum de chance à cette nouvelle expérience. L'impossibilité de dôter les treize mille villages d'antan d'infrastructures collectives et de services essentiels à leur développement commandait l'organisation des villages sous cette forme communautaire.

Quatre (4) Communautés rurales furent créées et ont servi au test après la Réforme de 1964 :

- Bokidiawé : Région du Fleuve ;
- Labgar : Région de Diourbel ;
- Ngayohème : Région du Sine Saloum ;
- Médina El Hadji : Région de la Casamance.

L'évaluation des résultats obtenus a permis d'éclairer les décisions du pouvoir central quand il s'est agit d'appliquer la réforme de 1972 dans la région de Thiès.

En même temps qu'il se penchait sur la création et la mise en place de son administration du développement basée sur la décentralisation et la déconcentration, le Gouvernement mettait en place ou réorganisait les services techniques d'appui aux collectivités locales et aux populations (Agriculture, Elevage, Eaux et Forêts, CER, Coopération, Economie familiale Rurale, Centre d'Enseignement Technique, etc...)

Il entreprenait la mise en place avec les paysans d'un important réseau coopératif relié au Centres régionaux d'asssistance aux coopératives (CRAD). Ce dispositif était complet en aval par l'Office National de Commercialisation des Produits Agricoles (O.C.A.) et la Banque Nationale de Développement (B.N.D.S.).

Les sociétés nationales ou régionales d'encadrement et de vulgarisation ont vu également le jour (SATEC puis SODEVA, SAED, S.F.D.T., SODEFITEX, SERAS, des Projets spécifiques par secteur technique).

La coordination du développement s'opérait et s'opère encore dans les structures suivantes :

- C.R.D. (Comité Régional de Développement) ;
- C.D.D. (Comité Départemental de Développement) ;
- C.L.D. (Comité Local de Développement).

31

Pour accompagner toujours sa politique de décentralisation pour le développement, l'Etat a initié et créé des établissements de formations spécialisées ou renforcé la capacité d'accueil des structures de formations existantes.

Dans le domaine industriel, il a amorcé la décentralisation des industries vers les régions (production, transformation égrenage, filature, etc.) en offrant aux investisseurs un code des investissements incitateurs.

Il a aussi promulgué en 1964 une loi sur le domaine national pour sécuriser les paysans sur les terres qu'ils exploitent et y favorise leurs investissements mais également pour freiner les spéculations foncières déjà très remarquées dans certaines villes, notamment Dakar et banlieue. Les terres du domaine national sont rétrocédées aux collectivités locales qui en assurent la gestion.

Dans son rôle d'impulsion d'un développement participé, le service de l'animation et les CER avaient entrepris une vaste campagne d'animation et de conscientitation, d'informations et de formations sur l'ensemble du territoire national afin de créer la mystique du développement et permettre un engagement volontariste de tous les sénégalais. Ces actions avaient pour cadre les villages, communes, les centres d'animation rurale, les CER sous forme de stages, de journées d'étude, des séminaires des cadres intermédiaires (instituteurs, élus personnels des services techniques, etc.) des échanges, des journées d'investissements humains et plus tard à travers les projets locaux de développement et autres formes dynamiques d'éveil de conscience et de participation.

Le succés était tellement important que pendant plusieurs années, le Sénégal a servi de laboratoire en même que de modèle pour tous les jeunes pays africains engagés dans le développement économique, social et culturel. Des pays développés notamment la France intervenait à travers la coopération bilatérale ou les bureaux d'étude pour faire spécialiser leurs nationaux dans les techniques de mobilisation non contraignantes qui favorisent l'acquisition du savoir-faire mais également du savoir-être pour réussir le développement.

72

En instrumentant la décentralisation, afin que le développement puisse s'opérer sur des points d'encrages fiables et d'une manière cohérente, le Gouvernement a opté pour l'utilisation de la technique de planification adaptée au contexte sénégalais, avec une périodicité de quatre ans ; celle-ci faisant une bonne place à l'aménagement du territoire.

On ne peut passer sous silence dans l'approche des transformation socio-économiques que voici, certains événements majeurs qui ont servi d'indicateurs significatifs aux changements souvent négatifs qui vont intervenir dans cette période considérée :

- disparition déjà en décembre 1962 du régime parlementaire du bicéphale avec l'instauration du régime présidentiel caractérisée par une forte centralisation des pouvoirs entre les mains du Président de la République de l'époque Monsieur Léopold Sédar SENGHOR, Chef de l'Etat, Chef des Armées, qui définissait la politique nationale, l'appliquait et en même temps la contrôlait ;

- la forte pression d'encadrement exercée par les sociétés de développement qui a abouti aux sur-endettements des paysans en matériels et produits agricoles ;

- la dégradation de l'espace rural favorisée d'abord par la culture itinérante de l'arachide, la sécheresse et la transhumance sauvage ;

- l'installation d'un long cycle de sécheresse ;

- le malaise paysan (1969) qui a vu se développer un vaste mouvement de désobéissance et de refus de payer les dettes ou de s'équiper à nouveau à du sur-endettement signalé ci-dessus, de certaines méthodes de recouvrement et aussi le cumul des années de sécheresse ;

- le blocage et le dépouillement de l'animation qui est accusé d'avoir contribué avec les CER à exacerber la révolte paysanne ;

- l'incapacité des gouvernants à un haut niveau de gérer les crises de croissance, comme le fait de considérer les interlocuteurs et acteurs paysans comme de véritables partenaires.

- Enfin le VIII Congrés de l'UPS (Union Progressiste du Sénégal) aîné du PS (Parti Socialiste du Sénégal) qui a introduit la "notion" de Participation Responsable qui en fait intéresse plus les Syndicalistes de la CNTS (Confédération Nationale des Travailleurs du Sénégal) opérant une jonction avec le parti au pouvoir que les masses rurales et celles des bidonvilles engagées depuis l'Indépendance au processus de développement.

A la suite de ces événements cumulés, une première réforme constitutionnelle, celle-là du 26 février 1970 mettait l'accent plus sur la décentralisation du pouvoir exécutif qui s'appliquerait désormais sur le plan vertical et sur le plan horizontal.

Elle instituait le poste de Premier Ministre et modifiait le rôle des Gouverneurs dans le pilotage du développement régional et local

Cette réforme a consacré la décentralisation administrative comme la seul alternative qui peut permettre la libération des énergies des différents acteurs du développement tout en les impliquant à la prise de décisions et à la gestion des affaires locales.

La Réforme de 1972 :

Il est remarquable de constater que l'Art de gouverner au Sénégal est bien compris comme une oeuvre humaine, donc imparfaite et qui est sujet à changement pour mieux répondre aux exigences du développement économique, social et culturel du pays.

C'est pour corriger les insuffisances des anciennes réformes constatées à l'usage et dans le cadre de la recherche constante de mise en place d'une administration du développement moderne performante par son efficacité et son dynamisme que la loi n° 72-02 du 1er février 1972 relative à l'organisation de l'Administration territoriale et locale avait été adopté et votée par l'Assemblée Nationale.

Avec les autres textes règlementaires portant sur l'application de la loi référenciée, la Réforme s'articulait autour de quatre axes qui sont :

- la décontration ;
- la décentralisation ;
- la participation responsable ;
- la régionalisation du Plan.

La plus grande innovation de cette réforme réside dans l'institution des Communautés rurales qui a permis à la décentralisation d'atteindre le monde rural. Celles-ci sont des collectivités locales constituées par un certain nombre de villages appartenant au même terroir unis par une solidarité, résultant notamment du voisinage, possédant des intérêts communs et capables de trouver les ressources nécessaires à leur développement.

Les Assemblées régionales réapparaissent avec moins de responsabilité, ce qui les confine au rang de caisse de résonnance. Il est aisé de constater qu'il manque au schéma proposé un échelon essentiel pour mieux organiser la solidarité entre les Communautés rurales, celles-ci et les communes, comme entre les deux niveaux et la région.

Par contre cette réforme en créant Trois Départements dans la région de Dakar a incité le pouvoir central à imaginer un mécanisme de solidarité entre les communes de la région : "LA COMMUNAUTE URBAINE DE DAKAR".

Quant à la planification régionale elle trouve un regain après sa première tentative infructueuse d'intégrer le 3e Plan National alors que toutes les conditions étaient réunis par les planificateurs Régionaux à cet effet. Elle s'exprime désormais dans les Plans Régionaux de Dévloppement Intégré le P.R.D.I qui doivent nécessairement comprendre les plans d'investissement des communes et les plans locaux de Développement des Communautés Rurales.

En ce qui concerne ce dernier niveau un effort significatif a permis de réaliser avec les élus locaux et les populations des PLD/CRles dans les régions suivantes : THIES, DIOURBEL, KAOLACK, FATICK, ZIGUINCHOR, KOLDA, et DAKAR. Les Communautés Rurales de Louga ont leurs premiers plans en chantier.

35

Cette réforme de 1972 en créant un enthousiasme au niveau local à freiner l'élan des conseillers et les populations dès qu'elle a responsabilisé le Sous-Préfet comme ordonnateur du Budget de la Communauté Rurale, ce qui reproduit le chemin de 1960 rendant le Gouverneur ordonnateur du Budget de la défunte Assemblée Régionale.

Le gaspillage et les détournements des ressources des communautés rurales qui s'ensuivirent ont édifié le pouvoir central qui a rétabli en 1990 la plénitude de la responsabilité des Présidents des Conseils Ruraux dans la gestion des budgets des Communautés rurales.

Les correctifs sont apportés au niveau des Communes Chef-lieu des régions où l'Etat avait également placé des administrateurs municipaux qui ont bloqué les institutions décentralisées s'ils n'ont délapidé les ressources des Communes au grand dames des citoyens.

L'analyse comparative de l'application de la régionalisation précisera là encore je l'espère les résultats positifs et négatifs de notre politique de décentralisation à ce niveau.

Ces éléments sont indispensables pour permettre aux décideurs et aux acteurs de faire ensemble le saut qualitatif qui doit changer durablement et au bénéfice des populations la pratique de la décentralissation pour le développement.

Il est important de signaler dans cet exposé qu'à partir des années 80, le paysage des acteurs du développement local s'est sérieusement renforcé avec l'intervention sur le terrain des Organisations Non Gouvernementales (près de 200 au total actuellement) nationales et internationales qui toutes concourent à l'assistance au développement des populations locales.

Elles opèrent dans la majorité des cas à travers les mouvements associatifs existant à la base (Association Villageoise de Développement A.V.D ; les Groupements de femmes, de jeunes, de producteurs mixtes, des G.I.E, des Ententes etc).

Ces Organismes se singularisent par leur souplesse d'intervention et la faiblesse de leur charge.

Leurs activités pourraient être mieux coordonner par des cellules de concertation : Administration - O.N.G - Elus locaux - Services traditionnels - C.E.R comme il existe déjà dans certains départements et arrondissements tels que Rao, Ross-Bethio dans la région de Saint-Louis afin que celles-ci intégrent les préoccupations des collectivités locales.

La politique de décentralisation peut trouver sa plénitude quand on sait que c'est à partir des années 80 que le Gouvernement a amorcé une autre politique celle du désengagement et du renforcement de la privatisation. Pressé par le poids de la dette et contraint de procèder à un ajustement structurel le Gouvernement a intérêt à transférer des compétences aux structures décentralisées qui doivent habilité à imaginer leur propre stratégie de développement avec tous leurs partenaires.

Aussi pour éviter d'accentuer l'état de crise. Le Chef de l'Etat a lors décidé que la puissance publique amorçait un désengagement dans la conduite de certaines affaires, celles-ci revenant aux secteurs privés particulièrement tous les sénégalais qui se sentent capables de s'insérer dans les créneaux porteurs ou tout autre secteurs créateur de revenus. Il s'était même vérifié à plusieurs reprises que l'Etat dans certains de ses démembrement n'était pas meilleur entrepreneur que des privés.

A amorçant le désengagement de l'Etat le Président Abdou DIOUF a eu une formule lapidaire : je cite :

"MIEUX D'ETAT et MOINS D'ETAT"

Il ajoute à cela le 3 Avril 1992 "La prochaine érection des régions en collectivités territoriales décentralisées" pour faire avancer la réforme entreprise depuis 1972.

Le "réaccrochage du chainon manquant au schéma de décentralisation doit désormais favoriser l'établissement de passerelles entre les communes et communautés rurales de la même région en vue d'un développement cohérent et solidaire favorisé par une plus grande souplesse de la tutelle exercée par des fonctionnaires soucieux du développement des collectivités locales.

La Formation comme moyen d'accompagnement de la Décentralisation pour le Développement

Pour relever positivement le défi de la décentralisation pour le développement et asseoir une véritable administration du développement il faut plus que le passé privilégier et accentuer la formation et l'information des populations, des élus locaux ainsi tous les autres acteurs du niveau central au niveau local impliqués dans la promotion des collectivités locales pour le bien être des populations.

-- Dans l'orientation que lui donne le Président Abdou DIOUF dans son discours sur la décentralisation à l'Université d'été du Parti socialiste je cite :

"La Formation devrait développer d'avantage les aptitudes des participatives des populations et aiguiser progressivement leur sens civique et la conscience de leurs droits et devoirs, ainsi que leur capacité à gérer le patrimoine communautaire ou contrôler efficacement les élus locaux sur l'exercice de leur mandat" fin de citation".

La formation et l'information des cibles que j'ai cité plus haut à savoir Elus, populations, personnel administratifs, techniciens, membres des O.N.G ou des A.R.D doivent donc être :

- Civique ;
- Professionnelle ;
- Technique

Elle doit se faire en langue nationale avec des documents adaptés à l'action, donc suffisamment fonctionnels et capables d'élever le niveau de compétence ou de perception de tous les acteurs du développement local. Elle doit être permanente car elle concerne l'homme, un être mouvant dont les aspirations et les exigences obeïssent soit à la résolution de ses problèmes ou à ses difficultés de les transcender. Dans l'un ou l'autre cas ou les deux à la fois il a besoin de se ressourcer auprès de formateurs eux-mêmes capables de se renouveler par larecherche - Action capable d'enrichir les enseignements académiques.

CONCLUSION

Il m'a paru important de situer le rapport décentralisation et développement qui s'appuie au Sénégal sur une pratique pas très ancienne certes mais suffisamment révélatrice de la compléxité de la mise en oeuvre de ces concepts par le fait d'un attachement têtu des décideurs à leurs prérogatives et à l'absence d'une véritable volonté politique de testes la capacité de gestion des partenaires.

Malgré cette appropriation du pouvoir dans presque tous les domaines, les réalités d'un développement durable finissent par imposer progressivement l'implication de toutes les couches de la société dans la gestion des affaires locales en vue du développement, particulièrement celles des ressources naturelles.

Le Gouvernement tente de s'appuyer sur les acquis positifs de l'expérience cumulée de mise au travail des collectivités locales avant d'exploiter toutes les possibilités qu'offre la décentralisation par le développement que je situe dans l'"Art de gouverner" et qui ne s'encombre du doute des capacité de l'autre pour construction et la gestion de la cité.

Le transfère du pouvoir et des moyens sera valorisé par les ressources humaines dont dispose notre pays auquel il sera nécessaire de dispenser une formation adéquate en même temps qu'elles recoivent des informations correctes dans tous les domaines concernés par la décentralisation pour le développement.

SEMINAIRE SUR LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES

ORGANISE PAR L'UER DE SCIENCES JURIDIQUES DE L'UNIVERSITE DE SAINT-LOUIS, LE LAND TENURE CENTER DE L'UNIVERSITE DE WISCONSIN, L'INSTITUT DES SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT DE L'UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR ET L'ECOLE NATIONALE D'ECONOMIE APPLIQUEE DE DAKAR

DU 3 AU 5 NOVEMBRE 1992 - A L'UNIVERSITE DE S A I N T - L O U I S

"L'ORGANISATION TERRITORIALE ET LE DROIT DE LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES."

par Ibrahima LY

Assistant à la Faculté des Sciences Juridiques et Economiques Université Cheikh Anta DIOP de DAKAR.

I N T R O D U C T I O N :

Les rapports qui peuvent exister entre l'organisation territoriale et le droit de la gestion des ressources naturelles relèvent apparemment, de l'étude de l'aménagement, du territoire. On serait alors tenté de mettre en évidence les schémas d'utilisation des sols en vue de mieux gérer les dites ressources.

Le problème est en réalité plus compliqué. En effet, l'organisation territoriale met en jeu des règles juridiques applicables au même titre que le droit des ressources naturelles. Pour comprendre leur signification réelle, il importe de préciser les termes du propos.

1°/ - L'organisation territoriale dont il sera question ici concerne les modèles d'organisation administrative : ces modèles sont au nombre de deux : la centralisation et la décentralisation.

- définition de la centralisation : concentration / déconcentration — fonctionnelle / territoriale
- définition de la décentralisation: fonctionnelle / territoriale

Les collectivités locales sont des structures administratives décentralisées soumises au pouvoir de tutelle de l'Etat même si quelques poches de pouvoir hiérarchique peuvent se manifester occasionnellement et dans des cas précis (1).

---

(1) - C'est le cas notamment du pouvoir hiérarchique qui s'appliquait jusqu'en 1990 sur l'administrateur municipal des Communes Chefs lieux de région du Sénégal.

41

2°/ - Le droit de la gestion des ressources naturelles est l'ensemble des règles juridiques traditionnelles ou modernes qui s'appliquent dans le cadre des activités de gestion des ressources naturelles.

- Précisions sur la notion de nature (faune, flore, sol, sous-sol, etc.)

- Précisions sur la notion de ressources naturelles (prise en compte des éléments de la nature et leur gestion dans le cadre des activités de développement économique et social). En d'autres termes, les ressources naturelles constituent le point de convergence entre les préoccupations économiques et les besoins de conservation et de gestion. (2)

- Les éléments du corpus juridique constituant le droit des ressources naturelles, peuvent être résumés en six principaux textes : (code forestier, code de la chasse et de la protection de la faune, code minier, code pétrolier, code de l'eau, code de la pêche il faut y ajouter les conventions internationales applicables). La loi sur le domaine national et le code du domaine de l'Etat participent à l'élargissement de ce corpus juridique.

Les rapports sont évidents entre organisation territoriale et droit de la gestion des ressources naturelles. En effet :

- L'organisation territoriale constitue le cadre spatio-juridique de la gestion des ressources naturelles (1ère partie).

- L'organisation territoriale a des conséquences sur le droit de la gestion des ressources naturelles (2è partie).

---

(2) - Sur ce point voir la déclaration de Stokholm en particulier le principe 4

42

PREMIERE PARTIE : LE CADRE SPATIO-JURIDIQUE DE LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

A/ - LES TERRITOIRE TERRESTRE ET MARITIME CONSTITUENT LE SUPPORT PHYSIQUE DES RESSOURCES NATURELLES

1°/ - Le Territoire des Communes et des Communautés Rurales

Les terroirs des communes (tant urbaines que rurales) font partie du territoire de l'Etat même s'il s'agit juridiquement de deux personnes morales distinctes. Les ressources forestières, hydrauliques, minérales, halieutiques et gazeuses ou pétrolières sont nécessairement contenues dans le sol et le sous-sol des dites communes.

Le même principe s'applique aux communautés rurales où la ruralité est encore plus prononcée. le cadre géographique et administratif s'appliquant à ces deux collectivités concerne aussi bien le territoire terrestre que le territoire maritime.

2°/ - Le rôle de l'Etat est à priori moindre à ce niveau sauf peut être en ce qui concerne la délimitation des territoires respectifs des communes et des communautés rurales. (3)

---

(3) - On ne saurait minimiser ce rôle de l'Etat dans la délimitation en ce sens qu'il est le pivot de la réforme territoriale. Bien entendu, il exerce la tutelle comme le prévoient les textes du droit positif.

13

B./ - LE DROIT DE LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES EST TRIBUTAIRE DE L'ORGANISATION TERRITORIALE.

Cela peut se constater à deux niveaux essentiels :

1°) - La formulation des règles juridiques

C'est pendant l'élaboration des règles juridiques concernant les ressources naturelles que l'organisation territoriale doit nécessairement être prise en compte dans un premier temps. Les schémas suivants sont à encourager :

- les codes forestier, minier et autres doivent absolument pendant leur préparation et adoption, tenir compte des principes de déconcentration et de décentralisation en vigueur.

- cette formulation doit également être prise en compte dans l'élaboration des décrets et arrêtés d'application des codes.

2°) - L'application des règles juridiques :

La mise en oeuvre des différents régimes spéciaux de protection ne peut être faite qu'en harmonie avec la législation territoriale (déconcentrée ou décentralisée). Cela se vérifie dans la pratique pour tous les codes et textes d'application.

- Codes minier et pétrolier,
- Code de la chasse et de la protection de la faune,
- Code de la pêche,
- Code de l'eau, etc...

Cependant, en ce qui concerne, plus spécialement la décentralisation, certaines implications sont particulières sur le droit de la gestion des ressources naturelles. (4)

DEUXIEME PARTIE : LES IMPLICATIONS DU MODELE DECENTRALISE SUR LE DROIT DE LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES.

Le modèle décentralisé fait apparaître deux conséquences importantes :

- l'une concerne les difficultés soulevées par la notion d'affaires locales.

- l'autre concerne la "vérité" de la décentralisation.

A./ - LE PROBLEME DE LA NOTION D'AFFAIRES LOCALES :

1°) - Position du problème :

Malgré l'article 44 du C.A.C qui dispose pour les communes que "le Conseil règle par ses délibérations les affaires de la commune... Il doit assurer à l'ensemble de la population les meilleures conditions de vie...", la question majeure est celle de savoir les domaines dans lesquels la commune est autorisée à intervenir et qui fixe ces domaines ? La question peut donc être étendue au droit de la gestion des ressources naturelles.

---

(4) - L'accent sera mis sur la décentralisation et particulièrement sur la notion d'"affaires locales" et l'extension de la décentralisation.

2°) - Les conséquences juridiques :

Si les collectivités locales en général (et les communes en particulier) peuvent agir dans le cadre du droit de la gestion de leurs ressources naturelles locales, il est assez fréquent que l'Etat évoque le cas d'une ressource naturelle stratégique ou prioritaire pour la réglementater au plan national :

- c'est le cas pour les phosphates de chaux et d'alumine pour le Sénégal (5).

- c'est aussi le cas des ressources halieutiques

---

(5) - Les ressources naturelles du sous-sol constituent une propriété de l'Etat d'après le Code du domaine de l'Etat.

En clair, seules les autorités étatiques déterminent ce qui est affaire locale et ce qui ne l'est pas. L'intervention d'une Commune dans des affaires ne relevant pas des délimitations officielles est sanctionnée (article 51 du C.A.C.) (6)

B./ - L'extension des entités décentralisées :

La transformation prévue de la région en collectivité locale au même titre que la Commune et la Communauté rurale aboutira à décentraliser tout le territoire national.

Ainsi, l'organisation territoriale serait la suivante :

- Une disparition totale des circonscriptions administratives.

- Une application de la tutelle sur l'ensemble du territoire de l 'Etat (cette tutelle sera exercée par l'Etat aussi bien sur les régions, les communes que les communautés rurales.

B./ - L'extension des entités décentralisées :

La transformation prévue de la région en collectivité locale au même titre que la Commune et la Communauté rurale aboutira à décentraliser tout le territoire national.

Ainsi, l'organisation territoriale serait la suivante :

- Une disparition totale des circonscriptions administratives.

---

(6) - C.A.C. : Code d'Administration Communale.

- Une application de la tutelle sur l'ensemble du territoire de l 'Etat (cette tutelle sera exercée par l'Etat aussi bien sur les régions, les communes que les communautés rurales.

Elle portera tant sur les actes pris que sur les personnes).

2°) - La responsabilisation des élus locaux :

C'est la signification même de la "vérité" de la décentralisation. En effet :

- l'application totale du principe de la décentralisation implique l'autonomie de décision et de gestion (les ressources naturelles étant gérées selon qu'elles relèvent des affaires locales ou non comme précédemment indiqué).

- Cette application peut se heurter à des difficultés d'ordre logistique ou financière, mais ce n'est là que la conséquence du choix de l'autonomie de décision des collectivités locales.

C O N C L U S I O N :

Le droit étant un instrument au service des politiques publiques, la politique de gestion des ressources naturelles doit se faire dans le cadre d'un développement durable.

Cette notion, nouvelle avec l'actualisation des problèmes d'environnement, consiste à profiter de façon optimale des ressources naturelles disponibles des collectivités locales sans pour autant entamer ou modifier la capacité de charge des écosystèmes. Bien évidemment, l'organisation territoriale devra aider à l'obtention d'un cadre propice à cette utilisation optimale. L'objectif étant de préserver l'héritage des générations futures.

LE 3 NOVEMBRE 1992

49

REPUBLIQUE DU SENEGAL
-=-=-=-=-=-=-
MINISTERE DU DEVELOPPEMENT
RURAL ET DE L'HYDRAULIQUE
-=-=-=-=-=-=-
DIRECTION DES EAUX, FORETS, CHASSES
ET DE LA CONSERVATION DES SOLS
-=-=-=-=-=-=-
PROJET DEVELOPPEMENT DE LA FORESTERIE
RURALE - GCP/SEN/037/NET
-=-=-=-=-=-=-
CELLULE AMENAGEMENT DES TERROIRS
VILLAGEOIS ET CARTOGRAPHIE

Le foncier, la décentralisation et
la gestion des Ressources Naturelles

Université de Saint-Louis les 3, 4 et 5
Novembre 1992

-=-=-=-=-=-=-=-=-=-

"APPROCHE PARTICIPATIVE ET GESTION INTEGREE DES TERROIRS VILLAGEOIS"

-=-=-=-=-=-=-=-=-=-

Dakar, Octobre 1992

Amadou Matar DIOUF,
Chef de la Cellule Aménagement
des Terroirs Villageois et Cartographie

TABLE DES MATIERES

-=-=-=-=-=-

Pages

Introduction 1

1. Méthodologie d'approche 2

1.1. L'approche participative 2
1.2. Principes d'application de l'approche participative 2

2. Application de la démarche au niveau d'un village 3

2.1. Information / Prise de contact 3
2.2. Connaissance du village 3
2.3. Sensibilisation / Conscientisation 3
2.4. Identification des Problèmes / Solutions - Choix des Actions 5
2.5. Organisation / Programmation 6
2.6. Formation thématique 7
2.7. Suivi pendant l'action 8
2.8. Auto - évaluation 8

3. Elaboration d'un Plan de Gestion d'un terroir 9

3.1. Essaie de définition et Echelle spatiale d'intervention 9

3.1.1. Définition 9
3.1.2. Politique de gestion des terroirs 9
3.1.3. Echelles spatiales d'intervention 9

3.2. Objectif méthodologique 11

3.2.1. Cadre logique d'analyse et de discussion des questions de gestion du terroir avec les villageois 12

3.3. Démarche méthodologique utilisée dans un village du Bassin Arachidier 12

3.3.1. Objectif de l'étude et méthodologie 13
3.3.2. Démarche globale 14

3.3.2.1. Prédiagnostic 14
3.3.2.2. Diagnostic 15
3.3.2.3. Exploitation et Analyse des Informations 15
3.3.2.4. Recherche de Solutions 20
3.3.2.5. Restitution 22
3.3.2.6. Programmation 22
3.3.2.7. Suivi - Evaluation 22

ANNEXES

ANNEXE 1 : Schéma méthodologique
Schéma d'intervention globale en gestion des terrois

ANNEXE 2 : Tableau récapitulatif du calendrier de mise en oeuvre de la démarche

ANNEXE 3 : Illustration des différentes étapes de la démarche

ANNEXE 4 : Illustration des différentes étapes de la démarche

LISTE DES TABLEAUX ET SCHEMAS

1. Schéma des échelles spatiales d'intervention 10

2. Schéma de zonage 17

3. Grille de dépouillement en vue du tableau de bord 20

4. Tableau récapitulatif des problèmes et solutions 22

INTRODUCTION

Trois décennies d'indépendance n'ont pas permis d'assurer véritablement le développement des pays sahéliens. Les causes sont multiples ; elles sont de nature tant endogène qu'exogène.

Ainsi, malgré l'emploi souvent massif de moyens de Production dits modernes, les tendances à la dégradation accélerie des ressources naturelles et à la paupérisation croissante n'ont pas été inversées. Face aux échecs et aux "réussites manquées" des approches technicistes ou productivistes et au constat que l'attention ne s'est pas suffisamment concentrée sur la trame sociale, l'aménagement et la gestion des terroirs dans le contexte d'une approche participative s'imposent de plus en plus comme une voie de sortie de la crise socio-écologique et économique.

Nous avons dit une des voies et non la voie (l'unique), car il faut se garder de crier à la recette miracle. En effet, il est clairement indiqué que le terroir ne saurait se concevoir comme une entité isolée du reste du pays. L'aménagement du terroir doit s'inscrire dans une démarche de développement socio-économique durable intégrant le niveau régional puis national.

Il importe par ailleurs, d'indiquer que la gestion des terroirs ne doit pas être considérée comme une découverte récente. Les communautés précoloniales géraient leurs terroirs selon des règles qui avaient fait leur preuve d'efficacité. Il s'agit plus tôt d'une redécouverte de la gestion des terroirs dans une situation de rupture des équilibres avec de nouveaux facteurs (poussée démographique, prééminence de l'économie de marché, exacerbation de l'érosion des terres, organisation politico-sociale privilégiant les citadins etc...).

L'aménagement des Terroirs est de par son contenu multisectoriel, participatif et décentralisé. Il fait appel à des techniques, mais a surtout recours à des approches qui assurent la participation effective des populations, une réelle intégration, une concertation et une coordination dans la conception, la mise en oeuvre et l'évaluation des actions.

Les communautés villageoises, l'Etat, les partenaires au développement (bailleurs de fond, ONG, etc) doivent coopérer et oeuvrer ensemble dans l'aménagement des terroirs.

L'aménagement suppose donc une volonté d'intervention, une politique volontariste de transformation concertée d'une situation existante.

Il présente des finalités qui globalement ont deux dimensions :

- une dimension écologique qui vise au rétablissement d'un équilibre perturbé.

- une dimension sociale qui vise au bien être et à l'épanouissement de la population.

L'aménagement suppose aussi un cadre (Territoire, terroir...) des contextes (Politique, économique, social, écologique...) et des objectifs.

En ce qui concerne la méthodologie d'aménagement du terroir villageois que nous nous proposons d'illustrer, le cadre est déjà défini (Terroir villageois). Quant à l'objectif, il s'agit de l'intégration agro-sylvo-pastorale pour réaliser le développement harmonieux du village dans un contexte de déséquilibre écologique (sécheresse, désertification).

1. METHODOLOGIE D'APPROCHE

1.1. L'approche participative

La méthodologie d'approche qui semble la plus appropriée pour atteindre les objectifs recherchés dans la gestion des terroirs est celle de l'approche participative. L'avantage majeur de l'approche participative est d'intégrer le système traditionnel et l'innovation technique dans la même analyse. Il en ressort une conception dynamique du savoir-faire des populations et une contribution optimale au processus d'autopromotion des collectivités locales. Si l'application de cette approche semble donner les meilleures garanties pour une adhésion durable des populations et donc pour un impact accru des activités forestières en milieu rural, elle nécessite cependant une structure d'encadrement qualifiée, au sein de laquelle les services d'encadrement doivent adopter de nouveaux principes d'intervention et notamment initier des actions intensives de sensibilisation, de formation paysanne et de vulgarisation.

1.2. Principes d'application de l'approche participative

A partir de la conscientisation des populations rurales sur les problèmes de leur environnement direct, évoluer durant une période de 3 à 5 ans vers une gestion locale et durable des terroirs villageois. Dans une dynamique d'autopromotion, les villageois seront progressivement préparés à prendre en charge et à développer l'ensemble des activités initiées par la revalorisation de leurs connaissances et savoir-faire, l'apprentissage de techniques nouvelles et par le renforcement de leurs capacités de diagnostic, d'organisation, de mise en oeuvre et d'évaluation (cf. J.GALLARD, Guide d'application de la méthodologie de l'approche participative).

Après avoir effectué un bilan-diagnostic exhaustif de la zone d'intervention, la démarche consiste à instaurer un partenariat entre villageois et agents de développement dans le cadre de la mise en oeuvre d'une action globale basée sur un processus itératif, dont les phases sont :

- information/prise de contact ;
- connaissance du village/monographie villageoise ;
- sensibilisation/conscientisation ;
- identification des problèmes/solutions - choix des actions ;
- organisation/programmation ;
- formation thématique ;
- suivi pendant l'action ;
- auto-évaluation après l'action ;

La finalité de cette démarche est une autonomie des villageois leur permettant d'assurer une gestion durable des ressources forestières (naturelles) de leur terroir intégrée dans leurs activités agricoles et pastorales. A ce stade, le rôle des agents sera surtout celui de conseiller technique assurant un appui ponctuel.

La mise en place de cette approche au niveau national ne pourra se faire que progressivement, puisqu'elle nécessite une structure d'encadrement adpatée, bien formée et évoluant dans un cadre de concertation permanente. Beaucoup reste donc à faire quant à son application pratique, d'autant plus que plusieurs régions du pays bénéficient pas encore de projets structurés.

2. APPLICATION DE LA DEMARCHE AU NIVEAU D'UN VILLAGE
(cf. Annexe 1, Exemple d'un village du Bassin Arachidier)

2.1. Information/prise de contact

Prise de contact à travers une réunion villageoise présidée par les autorités du village, présentation de l'agent, des objectifs de sa présence au niveau du village et des principes d'intervention du programme, avec notamment une indication des premières étapes (monographie du village, réunions de sensibilisation/conscientisation, formations,...). Il est important que les autorités villageoises soient tenues au courant régulièrement de l'avancement des activités, même si l'agent travaille surtout avec le comité villageois (stimuler leur participation aux réunions, visites de courtoisie,...).

2.2. Connaissance du village

Cette activité doit faciliter l'intégration de l'agent dans son milieu de travail à travers une meilleure connaissance des populations, de leurs activités et de leurs contraintes et possibilités (constitution d'une monographie villageoise, MARP*). Une bonne compréhension des problèmes des villageois sera un premier pas vers un véritable partenariat, puisque les populations seront initiées à analyser leur situation, ce qui va engager le processus de la conscientisation.

En travaillant avec les villageois et en observant le milieu pendant les différentes saisons, l'agent pourra enrichir ses connaissances progressivement et ainsi améliorer l'efficacité de son intervention.

La monographie sera tenue à jour, y compris les observations personnelles, afin de prévoir l'éventualité d'un remplacement de l'agent au cours de l'exécution du programme (cf. système de suivi).

2.3. Sensibilisation/conscientisation

Cette activité permettra en première année aux villageois d'analyser leur environnement direct (lecture du terroir) et de se situer par rapport à la nature, aux conséquences et aux causes des changements intervenus. Ils seront ainsi amenés à prendre conscience du rôle qu'ils jouent dans cette évolution (définir leur part de responsabilité, identifier les causes extérieures) et à

prendre conscience de leur capacité d'agir pour améliorer la situation. Les années suivantes l'accent sera progressivement mis sur le rôle des arbres dans la vie quotidienne des populations et le maintien de l'équilibre écologique, support indispensable des activités socio-économiques, et sur l'utilisation soutenue des ressources naturelles disponibles au niveau du village.

La sensibilisation se fera à travers des réunions villageoises (causeries-débats), généralement organisées entre décembre et avril, auxquelles toutes les catégories sociales participeront. Elle peut être appuyée par des supports spécifiques, tels que la méthode GRAAP*, les techniques d'animation culturelle et l'utilisation de modes traditionnels de communication et les visites intervillageoises. Le rôle des agents, opérant de préférence en équipe pluridisciplinaire (CERP), sera de créer cette dynamique d'analyse et de réflexion, et de la faire prendre progressivement en charge par les villageois eux-mêmes, une fois qu'ils auront pris l'habitude de se concerter pour débattre des problèmes liés à l'utilisation durable du terroir et pour identifier et mettre en oeuvre les solutions requises : l'autodiagnostic et l'autopromotion.

Exemple du déroulement de la sensibilisation-diagnostic :

- année 1 : réflexion sur les changements dans l'environnement (diagnostic, causes, solutions), 2 à 3 réunions villageoises avec GRAAP R1 "Les changements dans notre environnement" ;

- année 2 : réflexion sur le rôle de l'arbre dans la vie quotidienne en milieu rural et dans le maintien de l'équilibre écologique (utilisation des arbres, espèces concernées, types d'action possibles pour chaque espèce), 2 à 3 réunions villageoises avec GRAAP R2 "Nous avons besoin des arbres pour vivre" et GRAAP foyers améliorés ;

- année 3 : réflexion/diagnostic de l'utilisation du terroir villageois, identification des problèmes et solutions possibles, ébauche d'un schéma de gestion intégrée du terroir, réunions avec GRAAP 3 "Etre maîtres de notre terroir" combinées avec MARP planification participative ;

- année 4 et années suivantes : diagnostic par les villageois eux-mêmes des problèmes spécifiques liés à la mise en oeuvre du schéma de gestion intégrée avec les agents du CERP comme conseillers techniques ponctuels.

* MARP : Méthode Accélérée de Recherche Participative
* GRAAP : Groupe de Recherche et d'Appui pour l'Autopromotion Paysanne

2.4. Identification des problèmes/solutions - choix des actions

Le résultat de la phase sensibilisation/diagnostic sera l'identification de problèmes réellement ressentis par les villageois et pour lesquels des solutions appropriées vont être mises en place. Selon le niveau d'avancement, les problèmes identifiés seront dans un premier temps plutôt liés à une situation (par exemple les conséquences et causes de la dégradation de l'environnement), et dans un deuxième temps à la mise en oeuvre d'actions concrètes.

A partir des problèmes identifiés, l'agent fera ressortir lors des réunions et de visites de terrain les connaissances et les pratiques déjà expérimentées par les populations elles-mêmes. Sur cette base, des solutions demandant une modification des pratiques traditionnelles et/ou une innovation technique (connaissances de l'agent) pourront être identifiées. Afin de pouvoir évaluer leur opportunité, la mise en pratique de ces solutions permettra aux villagois d'apprécier leur impact sur les problèmes à résoudre et de mieux cerner les éventuelles contraintes de mise en oeuvre (intrants, calendrier, répartition des tâches, besoins en terres,...).

Dans ce contexte, il est à noter que :

- certaines solutions techniques ne peuvent pas encore être maîtrisées, ce qui justifiera la mise en place d'un volet de recherche d'accompagnement;

- certaines solutions à des problèmes prioritaires (puits, case de santé, moulin à mil,...) ne peuvent être à la portée, ni des villageois, mêmes s'ils peuvent assurer une contribution partielle, ni de l'agent ou de la structure qu'il représente. Dans ce cas, un volet microréalisations, à mettre en place avec d'autres partenaires, peut contribuer à une motivation accrue pour des actions de gestion des ressources naturelles à travers une meilleure disponibilité des villageois, voire générer des revenus pouvant être investis dans des actions concrètes. Il faut cependant garder en mémoire que les microréalisations, dans le contexte de la foresterie rurale, ne doivent en aucun cas constituer une fin en soi.

Exemples d'actions réalisables et susceptibles d'être prises en charge par les villageois :

- année 1 : lutte contre les feux de brousse, lutte contre la divagation des animaux, contrôle de l'émondage, protection active de la végétation existante, régénération naturelle et artificielle d'arbres champêtres, mise en place de haies autour des champs, plantations d'ombrage, bosquets villageois, vergers fruitiers, épandage de fumier,... ;

- année 2 : poursuite/renforcement des activités précédentes, mise en place d'une pépinière villageoise combinée au maraîchage (jardin polyvalent), mise en place et renforcement d'actions familiales et individuelles : foyers améliorés, bosquets familiaux, protection des parcelles de culture par des actions de conservation des eaux et du sol,... ; l'accent sera mis sur les différents types d'action possibles en fonction des exigeances spécifiques et des objectifs d'utilisation de chaque espèce ; en cas de besoin mise en place d'un volet de recherche d'accompagnement ;

- année 3 : consolidation des activités entreprises et les placer dans le concept de la gestion intégrée du terroir ; à ce stade, les villageois, après une phase de sensibilisation, de formation et de réalisation/expérimentation, seront des interlocuteurs avertis de l'équipe de techniciens pluridisciplinaires lors de l'élaboration du schéma de gestion intégrée du terroir (cf. MARP planification participative) ; formulation et mise en place de microréalisations ;

- année 4 et années suivantes : poursuite des actions entreprises dans le cadre de la mise en oeuvre du schéma de gestion intégrée et mise en place des solutions requises pour résoudre les problèmes exécutifs rencontrés.

2.5. Organisation/programmation

L'objectif de cette activité est la prise en charge du déroulement de l'action par les populations elles-mêmes, même si au départ un appui matériel ponctuel peut être nécessaire. La logique de l'approche doit permettre aux villageois de maîtriser leur action, de l'adapter à leurs besoins et conditions spécifiques et, à moyen terme, d'intégrer la foresterie dans le cadre global de leurs activités agricoles et pastorales.

L'organisation et la programmation devront tenir compte des différents niveaux de participation :

- la participation communautaire : elle se caractérise par le fait que le sentiment d'appartenir à une même entité (quartier, village) peut être assez fort pour contrebalancer le profit individuel et justifier des actions communes visant à l'amélioration des conditions de vie de l'ensemble des membres de la communauté ; cette forme de participation correspond par exemple aux premières plantations villageoises (bosquets villageois, axes routiers, plantations d'ombrage,...) qui permettent de mobiliser les populations tout en jouant en même temps un rôle innovateur et démonstratif ;

- la participation collective : il s'agit du groupement de plusieurs individus motivés par un même intérêt (groupements de promotion féminine, GIE, associations) ; cette forme de participation permet la mobilisation des différents facteurs de production pour la réalisation de superficies relativement importantes dans un but de production ; elle permet également de toucher un plus grand nombre d'individus et de faciliter la vulgarisation d'innovations techniques telle que l'implantation de bosquets pour la production de bois associée à la culture de manioc ;

- la participation individuelle : c'est la participation au niveau de l'exploitation familiale, elle a l'avantage d'intégrer la foresterie dans les autres activités de l'exploitation, impliquant tous les membres de la famille qui se sentiront motivés pour protéger et gérer ce qu'ils ont contribué à mettre en place : plantations champêtres, haies vives et brise-vent, bosquets familiaux, arbres fruitiers au niveau des concessions.

Lors de cette phase, le rôle de l'agent sera d'aider les villageois à programmer les actions dans le temps et dans l'espace et de définir avec eux les besoins de formation et d'appui matériel. Tous les aspects pouvant amener des conflits devront être examinés en détail : modalités d'exécution, appartenance de la terre et des arbres, entretien et répartition des produits. La responsabilisation des villageois quant à l'organisation, l'exécution et le suivi des activités sera accrue par la création d'un comité de gestion (année 1), composée de femmes, d'hommes et de jeunes.

2.6. Formation thématique

La formation thématique permettra de procéder à un apport de connaissances auprès d'une population sensibilisée, impliquée et ayant fait des choix concrets concernant des thèmes techniques identifiés.

La formation s'effectuera généralement sous forme de séminaires organisés au niveau de la zone d'intervention de l'agent regroupant des hommes et des femmes bénévoles représentant leurs villages respectifs. Une fois de retour dans leur village, ils auront la responsabilité de transmettre leurs connaissances aux populations participant au programme. Cette formation en cascade peut entraîner un effet démultiplicateur à partir du moment où des personnes de villages non touchés par le programme viennent solliciter l'aide des formateurs villageois.

Pour appuyer la formation, l'agent disposera de dossiers de vulgarisation thématiques, qui sont accompagnés par des supports de communication tels que des fiches pédagogiques, brochures, films fixes, diapositives et bloc-notes. Les séances de formation comprennent une part importante de travaux pratiques et peuvent être complétées par des visites sur le terrain.

Les différents thèmes sont traités progressivement chaque année selon les activités à mettre en place et selon les défaillances techniques constatées sur le terrain.

Exemple du déroulement de la formation thématique.

- année 1 : techniques de reboisement (mai-juin) et techniques de maraîchage (octobre-novembre) ;
- année 2 : techniques de pépinières (février mars), conduite des plantations (mai-juin) et construction, utilisation et entretien des foyers améliorés (saison sèche) ;
- année 3 : gestion de systèmes agroforestiers et aménagement du terroir (cf. MARP planification participative) ;
- année 4 et années suivantes : poursuite de la formation par les formateurs villageois, organisation de sessions de recyclage au niveau de la zone d'intervention.

2.7. Suivi pendant l'action

Le suivi a pour but d'identifier à temps les blocages aussi bien techniques que sur le plan de l'organisation des populations, afin d'apporter à temps les corrections éventuelles. En outre, le suivi systèmatique de l'ensemble des étapes de la démarche doit permettre de recueillir toutes les informations nécessaires pour analyser l'exécution des activités et les résultats obtenus lors de la phase d'évaluation.

A cet effet, l'agent doit pouvoir disposer, en plus d'un cahier de village, de fiches de suivi spécifiques pour chaque étape de la démarche, élaborées de sorte qu'il peut intégrer les informations concernant l'ensemble des villages de sa zone d'intervention dans une seule analyse, dont les résultats seront transmis au niveau de sa structure.

Il est également important de concevoir avec les membres du comité de gestion des fiches en langue nationale devant leur permettre d'assurer un suivi autonome.

2.8. Auto-évaluation après l'action

Il s'agit d'une analyse par tous les partenaires de toutes les phases successives de la démarche, pendant laquelle une réflexion objective doit fournir les éléments nécessaires pour améliorer la programmation et la réalisation des activités futures. Cette réflexion doit renforcer chez les villageois et les agents un esprit d'analyse critique permanent sur un travail accompli et pris en charge par tous. Si dans un premier temps les réunions d'évaluation peuvent être animées par les agents, elles seront progressivement organisées par les villageois eux-mêmes.

L'auto-évaluation sera précédée par une visite sur le terrain pour faire le bilan des résultats des différentes actions mises en place (pré-évaluation technique). L'utilisation d'un guide-questionnaire lors des réunions permettra des échanges de vue avec toutes les catégories sociales représentées.

L'auto-évaluation sera complétée par une évaluation globale des résultats techniques, de la participation, de la méthodologie et des moyens mis en oeuvre concernant tous les villages de la zone d'intervention. Les résultats serviront ensuite comme thèmes de discussion lors d'ateliers de travail regroupant tous les agents au sein de leur structure. La réflexion effectuée sur les problèmes relevés peut conduire à des remises en question et à la prise de mesures aptes à améliorer l'action entreprise.

3. ELABORATION D'UN PLAN DE GESTION D'UN TERROIR

3.1. Essaie de définition et Echelle spatiale d'intervention

3.1.1. Définition

Le terroir est l'espace rural géré par une communauté qui affirme y exercer des droits d'exploitation et d'occupation dans un cadre socio-économique et culturel défini. Le terroir n'est donc pas uniquement un concept de géographie physique. Il est avant tout économique, sociologique, écologique et juridique. Le terroir ne saurait donc se résumer à une simple addition des ressources naturelles disponibles (eau, sol, végétation).

3.1.2. Politique de gestion des Terroirs

Les grandes orientations d'une politique de gestion des terroirs peuvent être définies à partir de deux (2) fonctions :

- une fonction de production : exploiter aujourd'hui à des fins productives

- une fonction de conservation : pouvoir exploiter demain, c'est-à-dire maintenir ou réhabiliter le potentiel naturel de production.

Une politique de gestion des terroirs ne peut alors se concevoir que dans un contexte local (développement à la base, approche participative) où les populations ont une réelle maîtrise des ressources naturelles qu'elles exploitent ou se proposent de conserver.

L'option maîtrise locale des ressources est fondamentales, elle fait l'originalité d'une approche terroir.

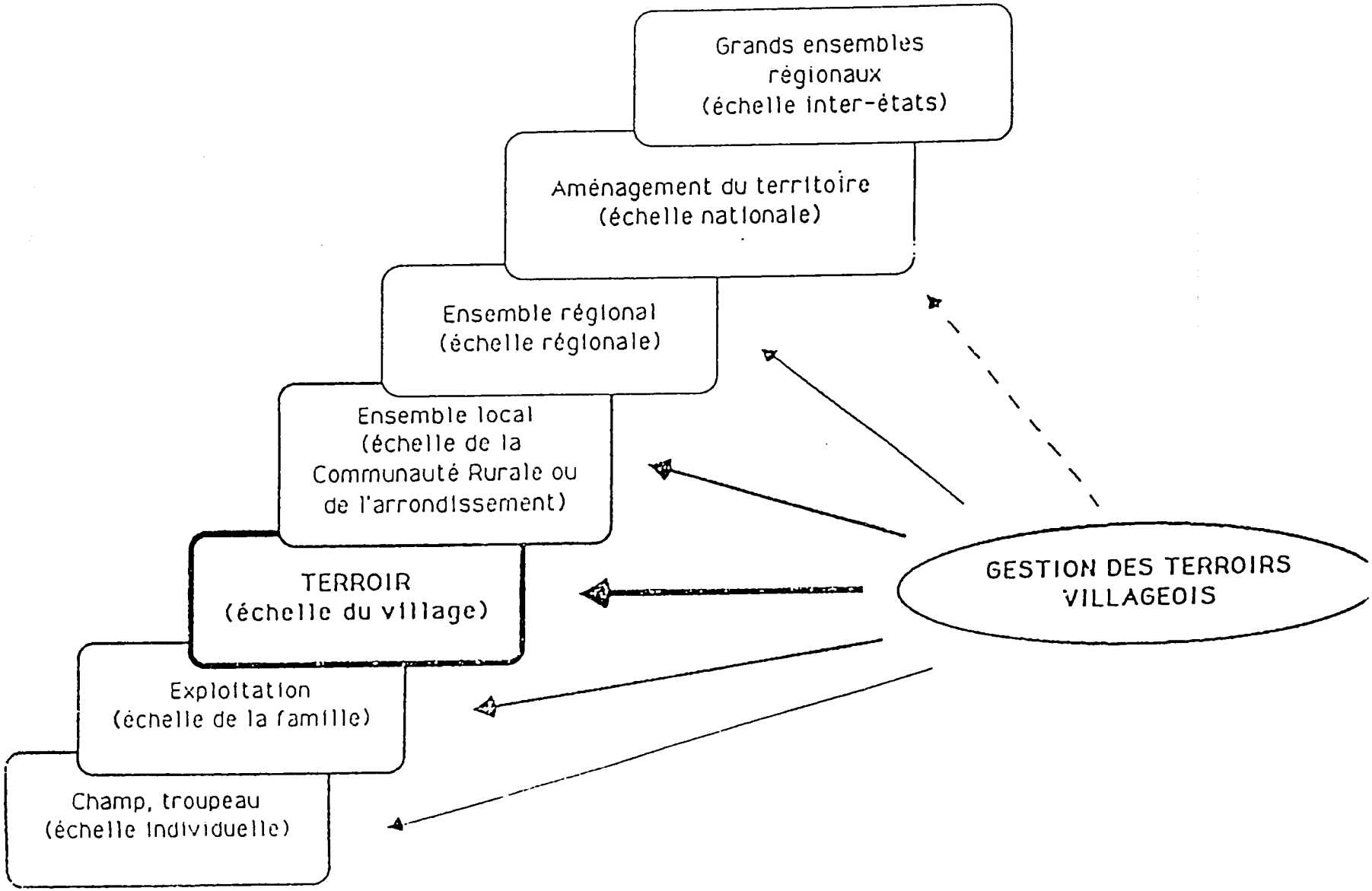
La maîtrise locale des populations est rendue possible que dans un contexte plus large d'une politique de promotion du monde rural.

La mise en oeuvre d'une telle politique doit dans un premier temps associer les populations à toutes les décisions locales pour qu'elles deviennent à terme les seuls décideurs de leurs affaires. La gestion des terroirs donne un contenu concret à cette politique de promotion du monde rural.

La gestion locale des ressources naturelles nécessite aussi le plus souvent des révisions ou des ajustements législatifs en ce qui concerne le foncier et son usage (code forestier, code de l'eau, loi foncière etc).

3.1.3. Echelles spatiales d'intervention

Dans le contexte défini ci-dessus, une politique de gestion des terroirs se situe à l'échelle du village avec "l'assemblée villageoise" au centre des décisions. Mais il est clair qu'une politique de gestion des terroirs villageois s'inscrit dans un contexte d'échelles geographiques et organisationnelles différenciées comme l'illustre le schéma suivant :


Grands ensembles régionaux (échelle inter-états)
Aménagement du territoire (échelle nationale)
Ensemble régional (échelle régionale)
Ensemble local (échelle de la Communauté Rurale ou de l'arrondissement)
TERROIR (échelle du village)
Exploitation (échelle de la famille)
Champ, troupeau (échelle individuelle)
GESTION DES TERROIRS VILLAGEOIS

3.2. Objectif méthodologique

L'objectif recherché par l'aménagement et la gestion des terroirs villageois, est d'arriver avec les populations, à mettre en place au niveau village, un système de Production agro-sylvo-pastorale, qui permet de valoriser au maximum les ressources disponibles, tout en respectant l'équilibre écologique.

Ce système devrait être géré par les villageois mêmes, et permettre de répondre aux préoccupations principales des villages dans les domaines de l'alimentation (eau, nourriture), de l'Energie (bois de chauffe) et des autres besoins socio-économiques (Elevage, pharmacopée, habitat, besoins culturels etc).

Un plan d'aménagement du terroir villageois ne peut pas être le résultat d'une démarche de quelques mois : il est un objectif à atteindre progressivement, grâce à une maîtrise croissante par les paysans des principes de la logique, des informations nécessaires pour réflèchir aux relations réciproques d'un système de production avec son environnement naturel et aux actions à mener pour permettre au premier de se développer sans déséquilibrer le deuxième C/F ch.II et III.

Une démarche de gestion des terroirs villageois doit donc viser plus à créer les conditions d'une démarche appropriée et maîtrisée par les intéressés qu'à produire un [illegible] définitif d'aménagement qui serait défini par les techniciens sans une réelle participation des villageois.

Il s'agirait alors de :

1°/ Créer les conditions d'une implication des populations dans la démarche d'aménagement du terroir villageois, pour qu'elles se l'approprient, la maîtrisent et la pilotent en fonction de l'évolution de leurs système de production et des changêments de l'Environnement.

2°/ Définir à partir d'une auto-analyse paysanne et d'un diagnostic externe spécialisé, les orientations et le contenu d'un plan d'aménagement et de gestion du terroir à moyen terme et d'un programme d'urgence, qui répondent aux problèmes analysés et visent à réduire les écarts identifiés entre les besoins et les ressources naturelles.

3°/ Définir un zonage du terroir qui identifie les ressources non exploitées (à mettre en valeur) peu ou mal exploitées (à intensifier ou à exploiter autrement), trop exploitées (à exploiter autrement ou à protéger) et dégradées (à regénérer et à protéger).

4°/ Faire émerger ou renforcer une organisation paysanne qui prenne en charge le pilotage de la démarche de gestion du terroir.

3.2.1. Cadre logique d'analyse et de discussion des questions de gestion du terroir avec les villageois

1°/ Identification des besoins (alimentation des hommes et du bétail, approvisionnement en eau, équipement, revenus monétaires, santé, etc...) et des ressources disponibles dans le terroir (ressources foncières, végétales, animales, humaines, techniques, financières...).

Et mise en évidence de l'écart entre les besoins et les ressources disponibles.

2°/ Analyse de l'Etat des ressources pour apprécier les marges possibles, d'amélioration de leur production, de leur valorisation, de leur mobilisation, et en fonction des contraintes endogènes et exogènes qui les limitent.

3°/ Mise en évidence de la dynamique du système de production et de ses tendances d'évolution (actuelles, tendances lourdes à plus long terme) en les différenciant suivant les zones du terroir : zones peu exploitées, représentant un potentiel de production important ; zones exploitées, mais insuffisamment ou mal, dans lesquelles il s'agira de modifier les techniques de production, les choix culturaux, l'accès au foncier et le rythme d'organisation du travail ; les zones surexploitées dans lesquelles il s'agira d'alléger la pression pour permettre aux ressources naturelles de se reconstituer ; les zones dégradées enfin, qu'il s'agira de protéger et de regénérer.

L'analyse du système de production et son évolution suivant les zones du terroir, doit mettre en évidence également le poids respectif des différents facteurs qui déterminent cette évolution : répartition du foncier, techniques de culture, organisation du travail, besoins nouveaux de ressources humaines etc.

4°/ L'analyse des structures sociales et des différentes formes d'associations populaires, pour apprécier les capacités de mobilisation et d'organisation des populations.

Il est ainsi posé un cadre de référence commun pour l'analyse et l'interprétation de la réalité entre villageois et techniciens pour la recherche concertée et négociée de solutions : les termes du problème sont mis en évidence, la dynamique et les tendances d'évolution sont identifiées, les marges de progrès estimées.

3.3. Démarche méthodologique utilisée dans un village du Bassin Arachidier

Cette étude a été menée dans la zone d'intervention du PREVINOBA.

L'intervention de ce Projet au niveau de ses villages-tests, a permis au Paravant, pour une période de 4 à 5 ans, de conscientiser les villageois sur les problèmes de l'environnement et de les familiariser avec l'organisation et la mise en oeuvre d'actions concrètes à travers l'identification des problèmes et des solutions, la formation thématique, le suivi et l'auto-évaluation pendant et après l'action.

Avec l'appui méthodologique de la Cellule Aménagement des Terroirs Villageois et Cartographie du Projet d'appui au Développement de la Foresterie Rurale, il a été initié un Programme d'élaboration de plans d'aménagement et de gestion intégrée des terroirs dans 4 villages-test.

La planification de l'utilisation de l'espace ou aménagement et gestion des terroirs, requiert un diagnostic profond du milieu dans les domaines écologique, socio-économique, des structures sociales etc..., ce qui ne serait être l'attribution d'une seule spécialité.

Et les changements qui s'opèrent dans les terroirs villageois surtout dans le bassin arachidier, zone d'intervention du Projet, par leur rapidité, les facteurs multiples qui les engendrent, expliquent d'avantage cette approche interdisciplinaire, au niveau du diagnostic.

Il a été ainsi impliqué, dans l'étude, des agents intervenant dans le développement rural, de diverses spécialités : services régionaux et départementaux, les équipes de C. E. R. P. et certaines O.N.G. intervenant dans la zone.

3.3.1. Objectif de l'étude et méthodologie

Objectif

Il s'agissait de procéder à une analyse diagnostic des terroirs de ces villages-test, en concertation avec les populations locales, afin d'identifier les ressources et potentialités dont dispose la zone, mais aussi les contraintes et problèmes qui freineraient son développement normal.

Et à partir des résultats du diagnostic, réfléchir sur des hypothèses de solutions susceptibles d'améliorer la situation constatée.

La finalité étant la définition d'un plan d'aménagement et de gestion intégrée des terroirs sous la philosophie de l'approche participative.

Méthodologie

L'approche méthodologique utilisée est la lecture des terroirs villageois sous l'appui de la Méthode Accélérée de Recherche Participative (MARP), un système de diagnostic concerté entre techniciens, sous une équipe interdisciplinaire, et les populations locales.

Les quatres équipes qui ont séjourné simultanément dans les différents villages-test pendant quatre (4) jours, ont utilisé les outils suivants :

- Le profil historique
- Le diagramme de venn
- La carte du terroir
- Le transect
- Les calendriers agrégés des activités
- L'interview semi-structuré.

Chacun de ces outils a une fonction et un emploi judicieux, leur combinaison produit un effet itératif, qui donne un certain dynamisme à la collecte et à l'analyse des informations.

Ces outils, qui sont en fait des supports de communication, permettent d'établir un dialogue dynamique entre partenaires (populations locales et une équipe interdisciplinaire de techniciens) autour de la problématique de l'aménagement et la gestion intégrée des terroirs villageois.

Il s'agit :

- de visualiser pour mieux provoquer des discussions et échanges ;
- d'explorer dans les espaces visualisés les causes de dégradation ;
- d'apprécier le facteur temps par rapport aux diverses occupations des populations et en fonction des saisons ;
- d'étudier la disponibilité des ressources humaines (main-d'oeuvre) dans diverses exploitations agricoles et agrosylvopastorales ;
- d'exploiter les relations internes et externes villageoises, qui ont un impact sur l'organisation et sur les activités du village ;
- d'exploiter et analyser tous les espaces visualisés avec les populations concernées et de déterminer des solutions correspondant à chaque problème ou situation.

3.3.2. Démarche globale

La démarche tourne autour de 7 points :

3.3.2.1. Prédiagnostic

Il donne l'image d'une photographie de la zone, c'est une description des différents éléments du milieu physiques, des différentes structures et des activités menées dans la zone.

Ce prédiagnostic est mené à 3 niveaux.

- une revue documentaire : c'est une synthèse de toute la documentation existante sur la zone : Fiche de village - monographie des communautés rurales - des arrondissements, le plan local de développement, les rapports de stage et tout autre rapport des ONG ou des structures techniques de l'encadrement.

- la cartographie.

Elle permet une délimitation physique du terroir villageois sur une carte. Et à travers les différents thèmes traités, on parvient à une évaluation des ressources disponibles (planimétrage des unités typologiques).

. les cartes topographiques
. les cartes d'occupation des sols
. les cartes du parcellaire et de l'utilisation des terres
. les cartes de la densité de la strate arborée.

- l'entretien avec les agents de terrain

Son objectif est de compléter et d'actualiser les données obtenues de la revue documentaire. Il porte sur :

. les éléments physiques du milieu
. les structures
. les activités socio-économiques.

3.3.2.2. Diagnostic

L'établissement du diagnostic se fait à travers une lecture du terroir avec les outils cités ci-dessus. C'est une analyse approfondie du système de production : système pastoral, agricole, sylvicole, les inter-relations qui existent entre ces systèmes et les problèmes éventuels qui s'y posent.

De même que l'analyse des modes d'organisation interne de la communauté villageoise et ses relations extérieures avec les structures de l'Etat, des ONG ou d'autres structures.

Cette analyse de la situation est complètée par une analyse rétrospective des aspects physiques, socio-économiques, culturels, historiques etc...

Toutes ces interrogations et échanges aboutissent à un diagnostic établi de manière participative.

Et au fur et à mesure des interrogations et des analyses s'élaborent des éléments de solutions, pour freiner un processus de dégradation, ou pour mieux entreprendre une production plus performante, tenant compte des enjeux, des savoirs-faire des uns et des autres.

On procédera à une mise en commun finale, pour vérifier tous les points d'accord, la nature des blocages et des goulots d'étranglement, et définir une meilleure hiérarchisation des besoins, des problèmes, ou difficultés.

Ce diagnostic concerté, fixe le cadre de référence d'où sortiront les solutions correspondantes aux difficultés.

Face aux potentialités : ressources humaines, foncières, matérielles et financières, capacités organisationnelles, qui auront été diagnostiquées, des hypothèses de solutions sont proposées.

3.3.2.3. EXPLOITATION ET ANALYSE DES INFORMATIONS

Il s'agit ici du traitement et de l'organisation des informations recueillies lors de l'analyse diagnostique.

Cette organisation de l'information peut se faire de la façon qui suit :

- L'analyse des structures villageoises pour identifier les formes d'association et d'organisation paysannes qui par leur capacité d'innovation, pourraient prendre en charge le pilotage de la démarche de gestion du terroir villageois.

- Analyse précise du volume et de l'état des ressources pour apprécier les marges possibles d'amélioration de leur production, de leur valorisation, de leur mobilisation, en fonction des contraintes endogènes et exogènes qui les limitent.

- Identification et mise en évidence de l'écart entre les besoins (alimentation des hommes et du bétail, approvisionnement en eau, équipement, revenus monétaires, santé etc) et les ressources disponibles dans le terroir (ressources foncières, végétales, animales, humaines, techniques, financières...).

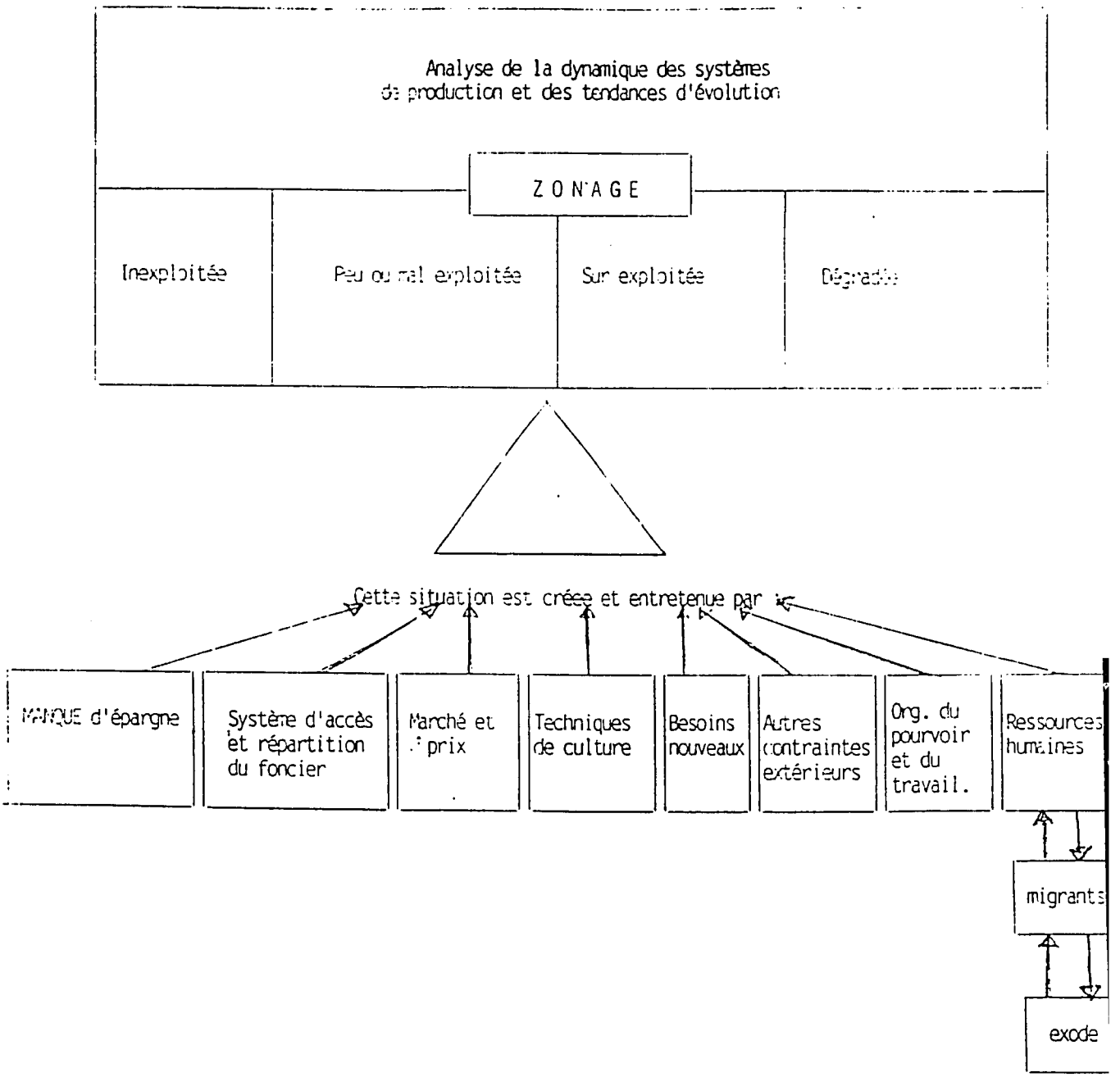
- Définir un zonage du terroir qui identifie :
. les ressources non exploitées (à mettre en valeur)
. les ressources peu ou mal exploitées (à exploiter autrement ou à intensifier)
. les ressources trop exploitées (à exploiter autrement ou à protéger)
. les ressources dégradées (à régénérer et à protéger).

- Mise en évidence de la dynamique du système de production et de ses tendances d'évolution (actuelle, tendances lourdes à plus long terme) en les différenciant suivant les zones du terroir (zonage). Schéma ci-après.

. zones peu exploitées, représentant un potentiel de production important
. zones exploitées mais insuffisamment ou mal, dans lesquelles il s'agira de modifier les techniques de production, les choix culturaux, l'accès au foncier et le rythme d'organisation du travail.
. zones surexploitées dans lesquelles il s'agira d'alléger la pression pour permettre aux ressources naturelles de se reconstituer
. zones dégradées, qu'il s'agira de protéger et de régénérer.

L'analyse du système de production et son évolution suivant les zones du terroir, doit mettre en évidence, le poids respectif des différents facteurs qui déterminent cette évolution : répartition du foncier, techniques de culture, organisation du travail, besoins nouveaux, urbanisation, ressources humaines disponibles, les marchés et prix, etc.

SCHEMA DE ZONAGE



L'exploitation et l'analyse des informations nous amènent :

- à définir les problèmes qui limitent ou bloquent le développement normal de la zone.
- à identifier les potentialités existantes, dont l'exploitation rationnelle, pourrait permettre un décollage de la zone.

Ces problèmes et potentialités sont répertoriés, sur un tableau de bord, par zone (zonage).

Nous proposons ici, à titre indicatif une grille de dépouillement pour l'établissement du tableau de bord.

GRILLE DE DEPOUILLEMENT EN VUE DU TABLEAU DE BORD.

Indications	Zone I	Zone II	Zone III
I Occupation des Sols			
II Système de production			
III Situation économique			
IV Situation sociale			
V Les actions de développement			

71

3.3.2 4. RECHERCHE DE SOLUTIONS

La recherche de solutions aux problèmes de tous ordres mis en évidence, permettra d'esquisser à la fois un plan d'aménagement et de gestion du terroir villageois, pour assurer la reproduction du groupe social dans l'espace délimité de son terroir, compte tenu de l'état de ses ressources, des moyens disponibles et mobilisables.

Ainsi les problèmes et potentialités, soulevés par l'analyse diagnostique, seront soumis aux différents partenaires (populations locales, agents du développement) engagés dans la concertation.

Chacune des parties propose, par rapport à chaque cas, une solution qu'elle juge adaptée.

Après que toutes les parties se soient prononcées, sur des hypothèses de solutions, une discussion s'engage entre eux pour trouver les solutions de consensus, en fonction de la faisabilité technique et de la rationnalité des propositions.

- Toute proposition concernant l'aménagement physique de l'espace doit être explicitée dans ces préalables et conséquences économiques et techniques, financières, sociales, écologiques (en tenant compte des marges disponibles et des contraintes externes et internes de reproduction du milieu).

- Toute proposition d'ordre économique, social, culturel doit être explicitée dans ses conséquences en matière d'aménagement physique du terroir villageois (en tenant compte également des marges et des contraintes).

Cet exercice doit tenir compte des différentes sous-zones du terroir ainsi que des dimensions du court et du moyen long terme.

Le travail se présente sous la forme du tableau suivant :

Problèmes	Solutions paysannes	Solutions techniciennes	Consensus
I Secteur production			
1. Sous-Secteur Agri[illegible]			
2. Sous-Secteur Elevage			
3. Sous-Secteur Forêt			
4. Sous-Secteur Pêche			
5. Sous-Secteur Artisanal			
6. Sous-Secteur réseau de communication			
II Secteur Amélioration des conditions de vie			
1. Sous-Secteur Santé			
2. Sous-Secteur Education/Formation			
3. Sous-Secteur HYdraulique Rurale			

Ainsi est posé un cadre de référence commun, pour l'analyse et l'interprétation de la réalité entre villageois et techniciens, pour la recherche concertée et négociée de solutions.

3.3.2.5. RESTITUTION

C'est une extériorisation des résultats de l'étude diagnostic. Elle se fait à travers une transcription des différentes situations révélées par l'analyse diagnostic (mise en forme pédagogique).

L'objectif de la restitution est d'amener les populations à confirmer, infirmer, complèter ou modifier les informations et hypothèses de solutions émises par elles. C'est une épreuve de validation du diagnostic.

Il s'agit :

- 1°) De discuter avec les différents groupes, des problèmes spécifiques et des hypothèses de solutions émis par ces derniers ;

- 2°) De pousser la réflexion pour voir ce que ces différents groupes peuvent faire pour l'exécution de ces actions (la prise en charge des actions ne reste qu'un engagement de principe) ;

- 3°) De discuter des mécanismes organisationnels, institutionnels, techniques relatifs à l'exécution des actions ;

- 4°) De faire une typologie des actions :
  - les actions qui peuvent se faire sans préalable (organiser leur démarrage) ;
  - les actions dont la réalisation nécessite des préalables (étude technique, formation, recherche de financement etc...). Parmi ces actions, celles qui peuvent faire l'objet de Petits Projets ou micro-réalisations.

3.3.2.6. PROGRAMMATION

Il s'agira de traduire, les solutions retenues dans le consensus, en de petits projets, des micro-réalisations. Cette phase est importante et très attendue par les populations, c'est la concrétisation des résultats de toute la démarche, en réalisation sur le terrain.

3.3.2.7. SUIVI ET EVALUATION

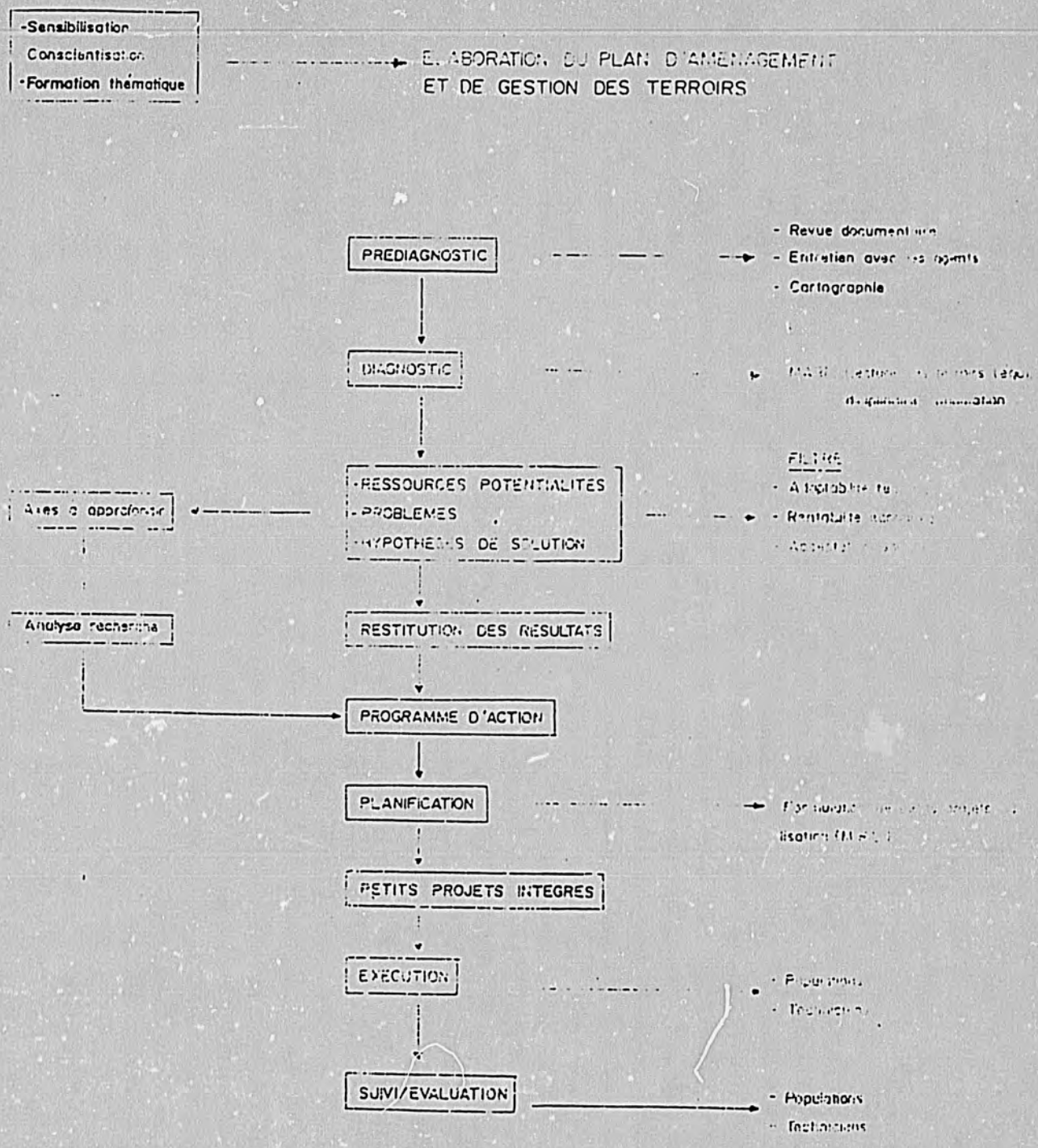
Il s'agira d'une auto-évaluation faite d'abord par les populations locales sous le pilotage du comité villageois de reboisement. Et ensuite il y aura une évaluation commune faite par les agents du projet, l'équipe du CERP et les populations locales.

Les références pour l'évaluation seront déterminées pour chaque cas en fonction des spécificités de la micro-réalisation.

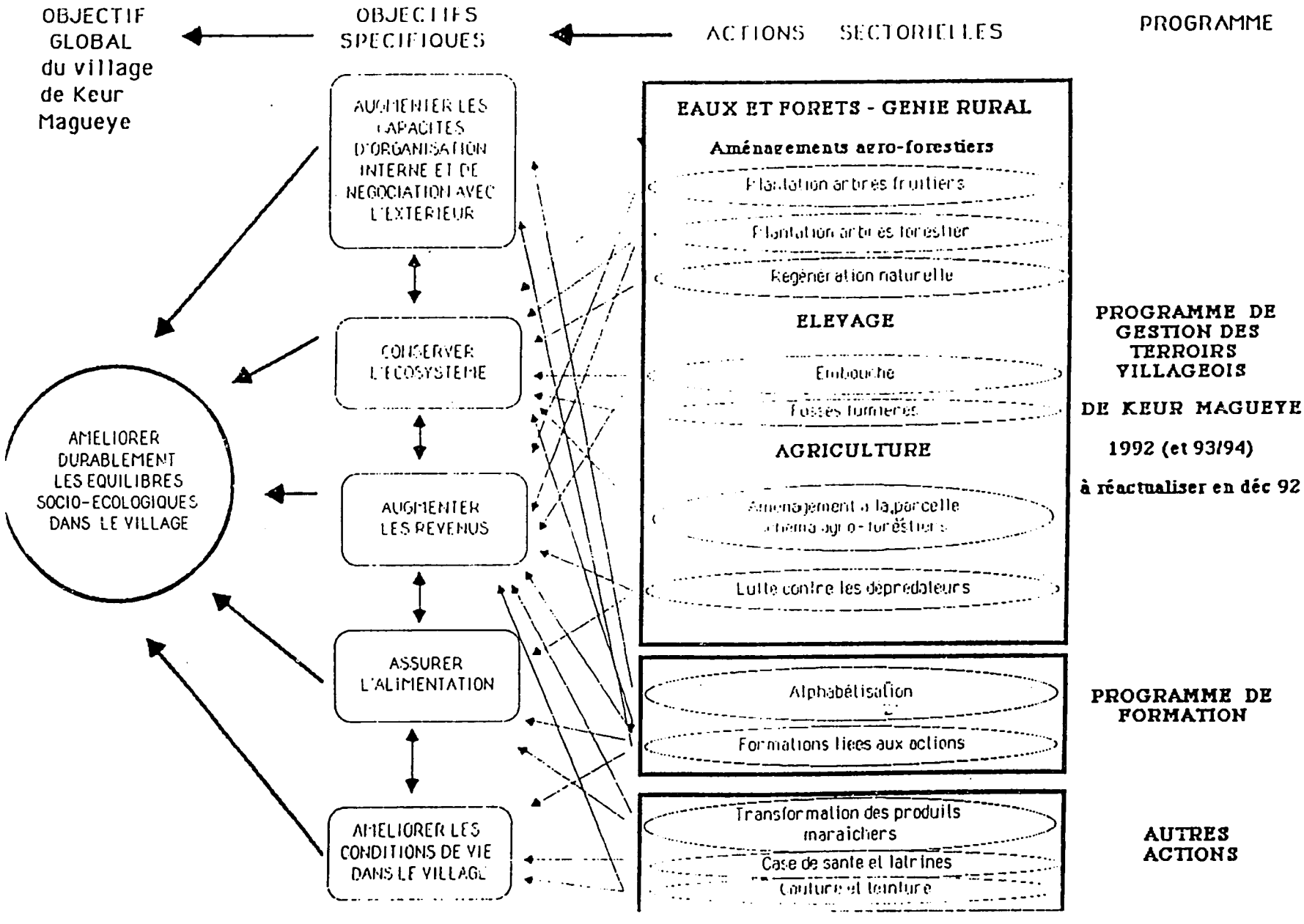
Quant au suivi, il sera permanent et assuré par le comité de reboisement et l'équipe de CERP, structure pérenne, chargée de l'encadrement local, sous la supervision des agents du projet./-

/
12

SCHEMA METHODOLOGIQUE



SCHEMA D'INTERVENTION GLOBALE EN GESTION DES TERROIRS



ANNEXE 1

TABLEAU RECAPITULATIF DU CALENDRIER
DE MISE EN OEUVRE DE LA DEMARCHE

PHASE DE LA DEMARCHE	ANNEE 0	ANNEE 1	ANNEE 2	ANNEE 3	ANNEE 4 ET ANNEES SUIVA
1 NIVEAU ZONE D'INTERVENTION					
1.1 Information des autorités	CLD Conseils Ruraux	------>> ------>> Visites de courtoisie	------>> ------>> ------>>	------>> ------>> ------>>	------>> ------>> ------>>
1.2 Connaissance zone d'intervention	Etudes du milieu (MARP exploratoire)	Mise à jour connaissances	------>	------>	------>
1.3 Sensibilisation de masse	Information sur l'environnement (Radio Rurale, Ecoles calendriers)	------>	------>	------>	------>
2 NIVEAU VILLAGES					
2.1 Information / prise de contact	-	Information autorités villageoises (réunion)	------>	------>	------>
2.2 Connaissance du village	-	Monographie (MARP)	Mise à jour	------>	------>
2.3 Sensibilisation / conscientisation	-	Changements environnement (GRAAP R1)	Rôle de l'arbre / types d'action possibles (R2 + Foyers améliorés	Diagnostic utilisation terroir / schéma gestion (R3 + MARP Plan.)	
2.4 Identification problèmes / solutions	- - -	Lutte feux / divagation Protection végétation Bosquets villageois - -	--- Pépinière Maraichage Bosquets familiaux Foyers améliorés -	------> ------> Gestion terroir Schéma aménagement micro réalisations (MARP planification)	Autodiagnos Identificat actions
2.5 Organisation / Programmation	- -	Mise en place comité de gestion Identification besoins formation/appui	------>	------>	Auto-exécut
2.6 Formation thématique	-	Techniques de reboisement / maraîchage (dossier de vulgarisation)	Techniques de pépinière / Conduite des plantations / foyers améliorés	Systèmes agroforestiers Aménagement du terroir (MARP planification)	-->Recyclag
2.7 Suivi pendant l'action	-	Identification blocages Recueil données pour l'évaluation (cahier de village / fiches de suivi)	------> ------>	------> ------>	---->Suivi--
2.8 Auto-évaluation	-	Pré-évaluation technique Analyse résultats Mesures correctives	------> ------> ------>	------> ------> ------>	Auto-évalu

VILLAGE : xxx

LISTE DES ACTIONS

Suivant les priorités des villageois

ENVISAGEES PAR LES VILLAGEOIS APRES L'ANALYSE-DIAGNOSTIC	RETENUES PAR LES VILLAGEOIS APRES REFLEXION/CONCERTATION AVEC ENCADREMENT
- Forage équipé d'éolienne	Forage équipé d'éolienne
- Embouche bovine (action collective)	Embouche bovine (action collective)
- Moulin à mil (GPF)	Moulin à mil (GPF)
- Case de santé	Case de santé
- Plantation d'arbres individuellement autour des champs	Plantation d'arbres individuellement autour des champs
- Régénération des KAD	Régénération des KAD
- Piste routière	
- Maraîchage (GPF)	Maraîchage (GPF)
- Fosses fumières (individuellement)	Fosses fumières (individuellement)
- Aviculture	
- Broderie et teinture	
11 Actions envisagées	8 actions retenues

VILLAGE xxx

FICHE ACTIONS/ACTEURS/DATES

Date : déc 91

ACTIONS	ACTEURS PRINCIPAUX	ACTEURS EN APPUI	DATES PREVUES	DATES DEFINITIVES
FORAGE EQUIPE D'EOLIENNE	les villageois	Divers	1992	1992
- Forage + éolienne		Entreprise xxx	Janv/mars	Janv/mars
- Formation technique	5 jeunes	ONG	Février	Février
- Constitution Comité eau	10 villageois hommes et femmes	ONG + Animatrice CERP	mars	mars
- Clôture en épineux (à remplacer par haie vive)	hommes		Février	Février
- haie vive			Août	

Financement acquis

- ONG xxx 3 millions
- Village 500.000 F

VILLAGE XXX

FICHE ACTIONS/ACTEURS/DATES

10 dec 91

ACTIONS	ACTEURS PRINCIPAUX	ACTEURS EN APPUI	DATES PREVUES	DATES DEFINITIVES
PLANTATIONS D'ARBRES EN BORDURE DE CHAMP	20 chefs de famille individuellat	divers	1992	
- Pépinières			mars	mars
. apport de fumier	planteurs		mars	mars
. fourniture des gaines		PREVINOBA	mars	mars
. apport graines diverses		PREVINOBA	mars	mars
. apport graines anacarde	planteurs	jeunes	avril	avril
. remplissage des gaines		femmes GPF	avril	avril
. semis		femmes GPF	avril/Juil.	avril
. arrosage				
- Plantation et entretien	planteurs		Juillet →	Juillet

VILLAGE XXX

FICHE ACTIONS/ACTEURS/DATES

date : déc 91

ACTIONS	ACTEURS PRINCIPAUX	ACTEURS EN APPUI	DATES PREVUES	DATES DEFINITIVES
FOSSES FUMIERE	3 particuliers	divers	1992	1992
- Conseil technique		1 animateur ONG X	mai	mai
- creuser la fosse + abris	3 particuliers		mai	mai
- fabrication fumier	3 "		mai/sept	mai/sept
- utilisation du fumier	3 "		sept →	sept →
- évaluation	3 "	animateur ONG X ; + Agt. élevage CERP	déc	déc

NB A titre expérimental Tous les villageois intéressés pour suivre et évaluer cette expérience.

VILLAGE

FICHE ACTIONS/ACTEURS/DATES

ACTIONS	ACTEURS PRINCIPAUX	ACTEURS EN APPUI	DATES PREVUES	DATES DEFINITIVES
MARAICHAGE	G.P.F.	Divers	1992	1992/93
- Réhabilitation clôture		hommes	Janvier	décembe
- Préparation des carrés	GPF + jeune	+ Jeunes	Janvier	Janvier 93
- Pépinière plants	GPF		Janvier	Janvier 93
- Repiquage	GPF		Février	Fev - 93
- Arrosage, entretien	GPF		Février à mai	Fev/mai 93
- traitements phyto		Brigade villageoise phyto	mars/avril	mar/avril 93
- récolte	GPF		mai	mai 93
- Conseil technique		Agt. agriculture CERP	.....	
				Report à cause du manque d'eau Forage en Janv 92 eau disponible en mai 92

VILLAGE XXX

FICHE ACTIONS/ACTEURS/DATES

10 déc. 91

ACTIONS	ACTEURS PRINCIPAUX	ACTEURS EN APPUI	DATES PREVUES	DATES DEFINITIVE
EMBOUCHE BOVINE	10 hommes + village (1 bœuf chacun)	divers	1992	Rapport en 199?
- Construction de l'enclos	10 emboucheurs		début Janv.	
- Achat des animaux	commission villageoise		Fin Janv.	
- Convoyage des animaux		bergers à payer	Fin Janv.	PREALABLE DE TRESORERIE
- Conseil sanitaire et d'élevage		Agent élevage CERP	Fin Janv.	
- Vermifugation	10 emboucheurs		début Fev.	
- Conduite de l'embouche	10 emboucheurs		Fev/mai	
- Vente des animaux	Collectivité villageoise		mai	
⇓				
Recherche de financement Embouche	villageois	+ Projet d'élevage		Janv. 1992 Embouche en 199?
FINANCEMENT A RECHERCHER TRESORERIE NON DISPONIBLE EN JANVIER 92				

VILLAGE

FICHE ACTIONS/ACTEURS/DATES

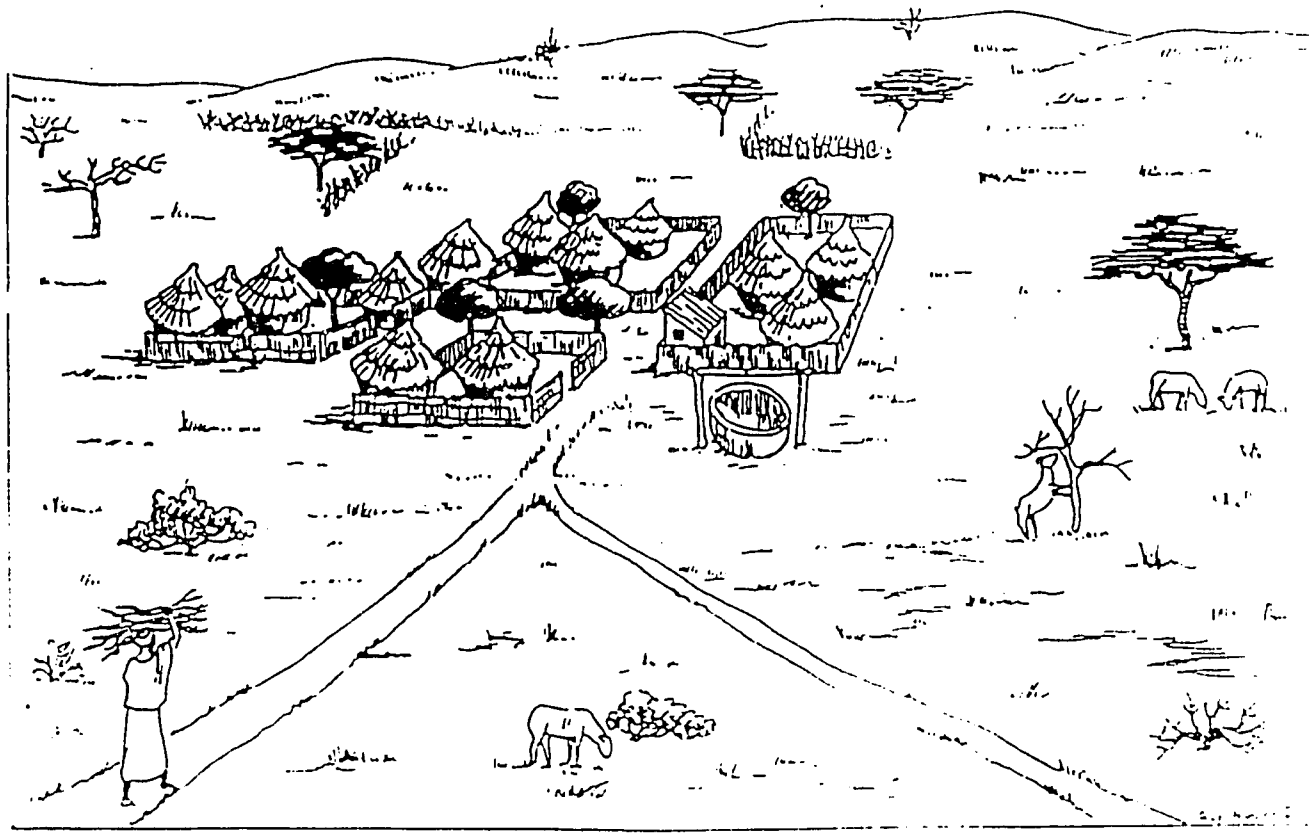
ACTIONS	ACTEURS PRINCIPAUX	ACTEURS EN APPUI	DATES PREVUES	DATES DEFINITIVES
ETUDES			1992	1992
- CASE DE SANTE	les villageois	divers		
· principe de la case de santé	les villageois	Service Santé Tivaouane	Janvier	Janvier
· recherche d'un partenaire (formation, financement)	les villageois	Monitrice CERP + ONG	Février/mars	Fév./mars
- MOULIN A MIL	GPF	divers		
· conditions d'investissement (abris matériel)	GPF	Monitrice CERP	Janv.	nov.
· conditions d'exploitation	GPF	Monitrice CERP	Janv.	nov.
· recherche financement	GPF	Monitrice + Ag. PREVINDUSTRIE	Février.	décembre
- BRODERIE ET TEINTURE	GPF			
· type et prix du matériel	GPF	monitrice CERP	déc.	déc.
· recherche de financement	GPF	monitrice CERP	déc.	déc.

TABLEAU RECAPITULATIF – CHRONOGRAMME

ACTIONS	ACTEURS PRINCIPAUX	ACTEURS EN APPUI	JAN	FEV.	MARS	AVR	MAI	JUIN	JUIL.	AOUT	SEPT	OCT	NOV	DEC	ANNE 2	ANNEE 3
. FORAGE AVEC EOLIENNE	Les villageois	DIVERS														
. Forage et équipement			—	—	—										GESTION DU FORAGE	GESTION DU FORAGE
. formation technique				—												
. constitution d'un comité				—	—											
. clôture provisoire en épineux				—												
. clôture haie vive									—	—						
. PLANTATION D'ARBRES EN BORDURE DES CHAMPS																
Pépinière																
. apport fumier															A POURSUIVRE	A POURSUIVRE
. fabrication des gaines					—											
. fourniture des gaines					—											
. remplissage des gaines					—											
. semis						—										
. arrosage						—										
Plantation et entretien						—	—	—	—	—						
. FOSSES FUMIERES (expérience)	3 individus	divers						—	—	—	—	—	—	—	—	—
. conseil technique		ONG														
. creuser fosse + abris	3						—								A POURSUIVRE EN FONCTION DES RESULTATS DE L'EXPERIENCE	
. fabrication du fumier	3						—									
. utilisation du fumier	3						—	—	—	—	—					
. évaluation	3	ONG-CERP								—	—	—	—	—		
. REGENERATION DU KAD	tous les villageois					—	—	—	—	—					A POURSUIVRE	A POURSUIVRE
. EMBOUCHE BOVINE																
. étude (acti. financement)																
. action				—	—	—	—	—	—	—	—				A REALISER	A POURSUIVRE
. ETUDES																
. case de santé															à suivre	à suivre
. moulin à mil			—	—	—										à suivre	à suivre
. broderie-teinture				—	—										à suivre	à suivre
. EVALUATION 1992														—		
. PREPARATION 1993													—	—		

ANNEE 0

CONNAISSANCE DU MILIEU



EXEMPLE D'UN VILLAGE DANS LE BASSIN ARACHIDIER

SITUATION ACTUELLE

Augmentation de la population humaine et animale

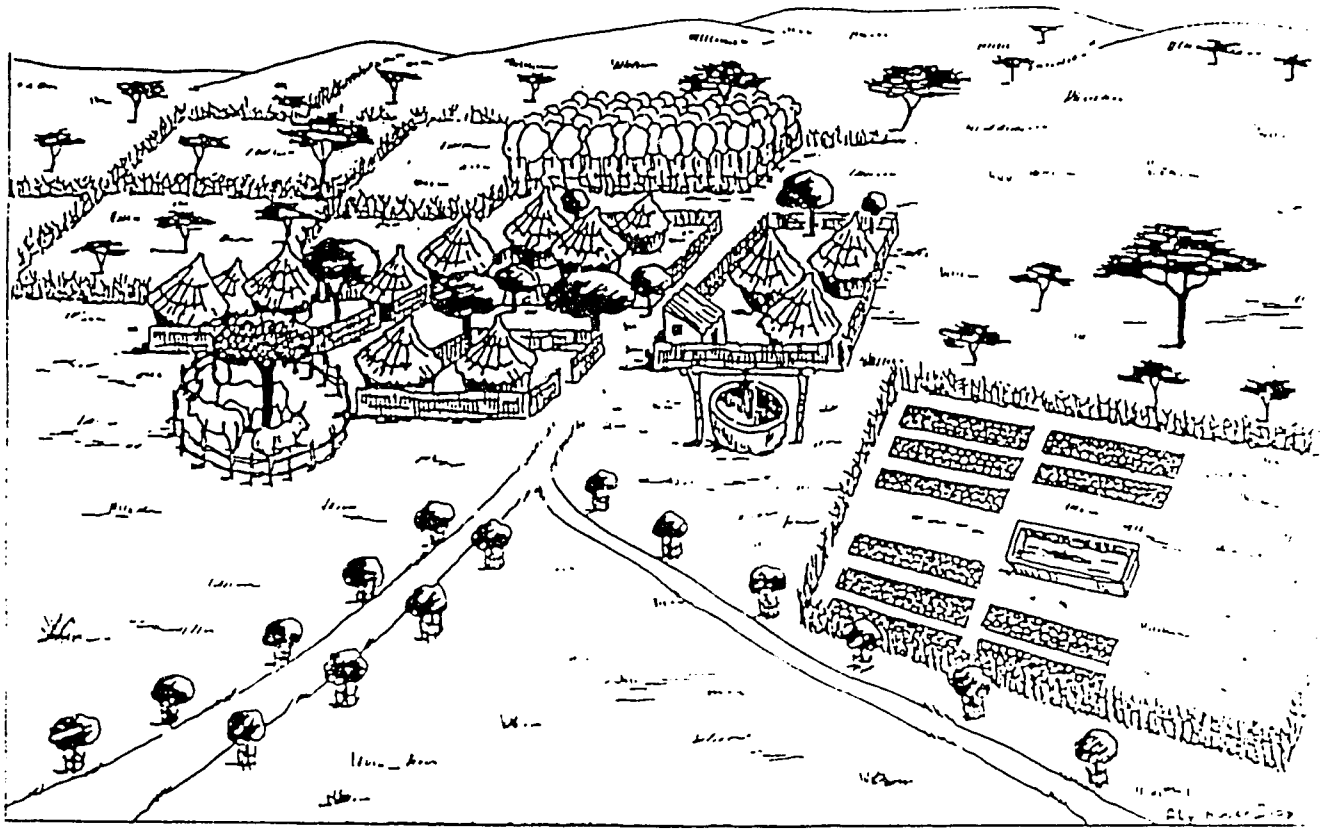
.Augmentation des besoins en :
- terres de culture
- produits forestiers
- produits fourragers

Diminution des surfaces boisées
- augmentation de l'érosion
- diminution de la fertilité des sols
- baisse de la nappe phréatique

Détérioration des conditions de vie :
- baisse des rendements agricoles
- pénurie en eau
- pénurie en produits fourragers
- pénurie en produits forestiers.

ANNEE 1 - ANNEE 2

CONSCIENTISATION - FORMATION - ACTION



INFORMATION
PRISE DE CONTACT

CONNAISSANCE DU VILLAGE
- Monographie

SENSIBILISATION/CONSCIENTISATION
- Les changements dans l'environnement
- Le rôle des arbres
- L'utilisation du bois de feu

IDENTIFICATION DES PROBLEMES ET SOLUTIONS
- Lutte contre les feux de brousse
- Lutte contre la divagation des animaux
- Protection de la végétation naturelle
- Plantations à buts multiples
- Vergers fruitiers
- Protection et fertilisation des champs
- Recherche d'appui

ORGANISATION ET PROGRAMMATION
- Comité de gestion
- Identification besoins formation et appui

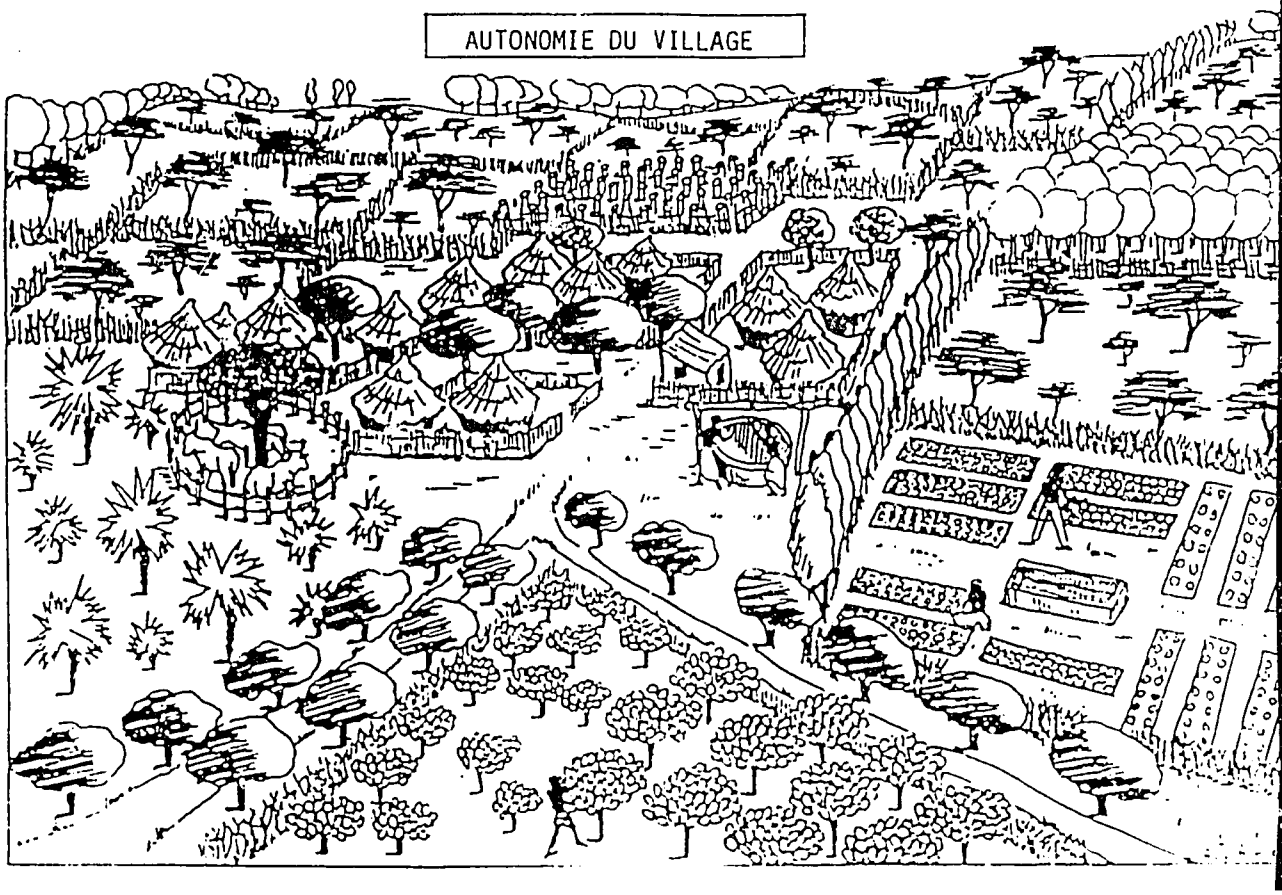
FORMATION THEMATIQUE
- Techniques de reboisement
- Techniques de maraîchage
- Techniques de pépinière
- Conduite des plantations
- Foyers améliorés

SUIVI
- Cahier de village
- Fiches de suivi

AUTO-EVALUATION
- Pré-évaluation technique
- Analyse résultats
- Mesures correctives

ANNEE 5 ET ANNEES SUIVANTES

AUTONOMIE DU VILLAGE



GESTION DURABLE DES RESSOURCES FORESTIERES DU TERROIR
INTEGREE AUX ACTIVITES AGRICOLES ET PASTORALES

AUTODIAGNOSTIC
IDENTIFICATION DES ACTIONS → MISE EN OEUVRE

↓

SUIVI → AUTO - EVALUATION

↑

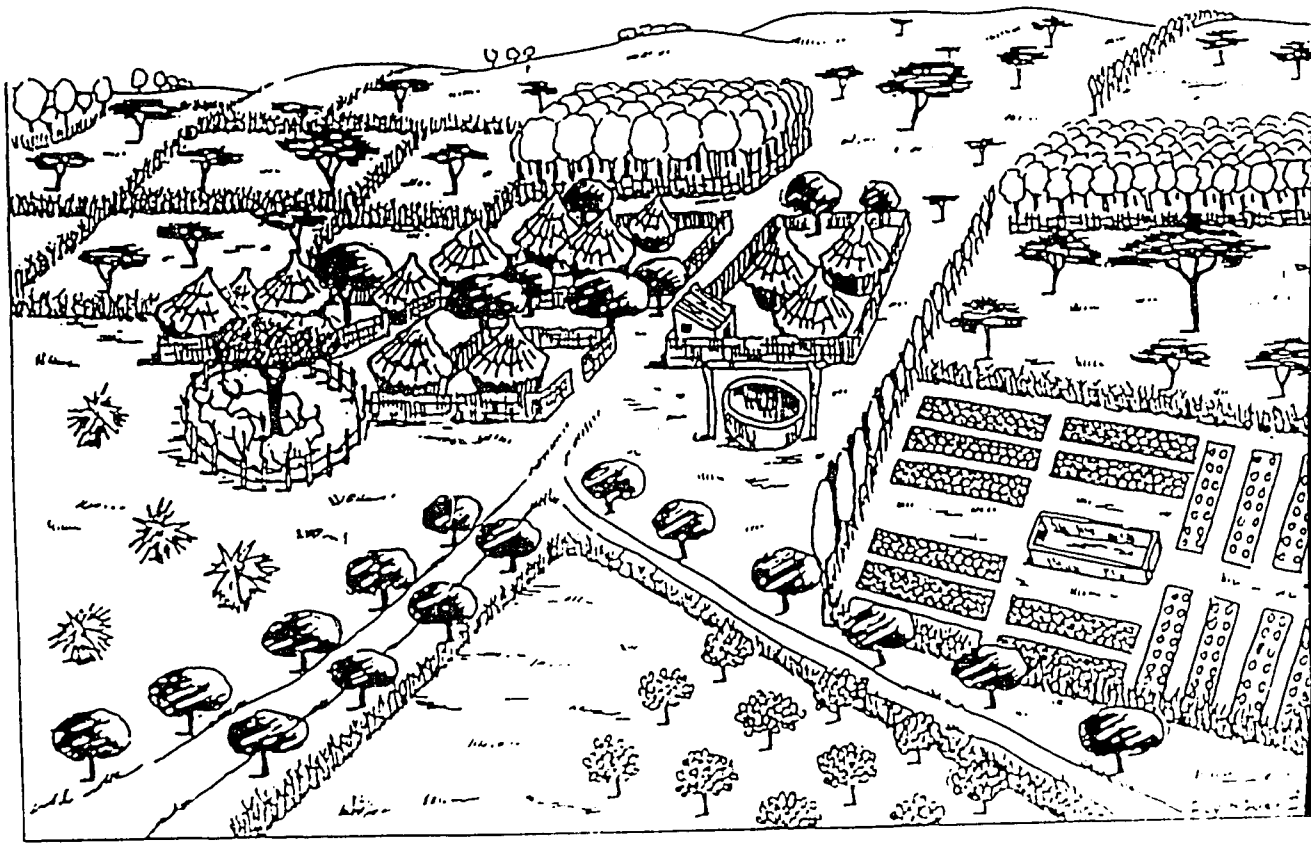
PRISE EN CHARGE DE L'ACTION PAR LES VILLAGEOIS

CONSEILS TECHNIQUES ASSURES PAR LES AGENTS DE DEVELOPPEMENT

	INITIATIVES TRANSFERREES	PERSPECTIVES DE TRANSFERTS DES MISSIONS ET ROLES.		
SECTEURS	COMMUNE	REGION	COMMUNAUTE RURALE	E T A T
ACTION SOCIALE	* Etablissement des demandes * Prestations facultatives	* Aide à l'enfance * Protection maternelle * Service social * Prévention sanitaire * Hébergement Handicapés	* Etablissement des demandes * Prestations facultatives	Contrats de Plan Etat - Région et Formation cadres de conception
ENSEIGNEMENT	* Collèges	* Lycées	* Ecoles Elémentaires	Université, formation Recrutement et Rémunération.
ECONOMIE ET DEVELOPPEMENT	* Aides indirectes * Aides directes * Chartes intercommunales	* Planification Régionale * Pôles de recherche * Aides directes et indirectes	* Aides directes * Aides indirectes * Chartes intercommunautaires	Contrats de Plan Etat - Région et Formation cadre de conception
TRANSPORTS	* Urbains	* Liaisons d'intérêt régional	* Non urbains	Trains - Transports Aériens et martitimes
CULTURE	* Archives * Musées * Bibliothèques * Conservatoires Municipaux	* Archives * Musées * Bibliothèques Régionaux	* Archives * Musées * Bibliothèques Locaux	* Archives * Musées * Bibliothèques Nationaux
URBANISME		* Schémas directeurs * Plans d'occupation des sols pour permis de construire	* Plans d'occupation des sols pour cultures	Contrats de plans Etat-Région
ENVIRONNEMENT		* Distribution eau potable * Assainissement * Collecte traitement Ordures menagères		Contrats Plan Etat-Région
VOIRIE	* Routes communales	* Routes départementales	* Pistes de production	Routes nationales Autoroutes Ports de pêche et commerce

ANNEE 3 - ANNEE 4

CONSCIENTISATION - FORMATION - ACTION



SENSIBILISATION/CONSCIENTISATION

- Diagnostic utilisation terroir
- Schéma d'aménagement intégré

IDENTIFICATION DES PROBLEMES ET SOLUTIONS

- Consolidation activités entreprises
- Mise en oeuvre schéma d'aménagement
- Mise en place microréalisations
- Recherche d'appui

ORGANISATION ET PROGRAMMATION

- Auto-exécution

FORMATION THEMATIQUE

- Systèmes agroforestiers
- Aménagement du terroir

SUIVI

AUTO-EVALUATION

C O M M I S S I O N I

SOUS-THEME : Décentralisation et Développement.

La Commission avait réfléchi autour de trois questions :

1°) - Définition du concept de Développement.

2°) - Définition de la Décentralisation.

3°) - Impact des institutions sur le processus de Décentralisation et de Développement.

1°) - Le Développement est l'aboutissement d'un processus d'expansion socio-économique, culturelle et politique, harmonieuse et progressive d'une société humaine vers le Bien-être.

2°) - La Décentralisation est le transfert de pouvoirs de l'autorité centrale à d'autres personnes morales, dôtées de l'autonomie financière.

3°) - Impact des Institutions sur le processus de Décentralisation et de Développement.

- Les institutions constituent encore des blocages pour le processus de décentralisation et de développement.

- Il reste beaucoup à faire pour mettre les collectivités locales dans des conditions d'assurer leur épanouissement.

- Il y a inadéquation entre les ressources humaines et financières des collectivités locales et leurs besoins de développement.

SEMINAIRE SUR LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES

ORGANISE PAR L'UER DE SCIENCES JURIDIQUES DE L'UNIVERSITE DE SAINT-LOUIS, LE LAND TENURE CENTER DE L'UNIVERSITE DE WISCONSIN, L'INSTITUT DES SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT DE L'UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR ET L'ECOLE NATIONALE D'ECONOMIE APPLIQUEE DE DAKAR

3 AU 5 NOVEMBRE 1992 - A L'UNIVERSITE DE SAINT - LOUIS

COMMISSION II

ORIENTATION ET DROIT DE LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

94

COMMISSION II

ORIENTATION ET DROIT DE LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES LE 3 NOVEMBRE 1992

PROBLEMES	RECOMMANDATIONS
1/ Le ou les niveaux d'adéquation entre impératifs du développement national et décentralisation du pouvoir de gestion	- En plus du transfert de compétences (tel que opéré la loi 72-25) et de la responsabilisation, il faut un transfer réel de moyens financiers. - Une délimitation beaucoup plus précise des terroirs, des collectivités locales, des communes et communautés rurales est nécessaire pour éviter tout problème de chevauchement - La Commission II suggère une réflexion approfondie sur la problématique de la privatisation : faut-il privatiser ou non ? Où est-ce qu'il faut laisser la loi telle quelle est ?
2/ - Comment les Communautés rurales peuvent-elles utiliser leur pouvoir de gestion dans le cadre de la décentralisation ?	Les réponses ont tourné autour des moyens juridiques, techniques, financiers. - La Commission II recommande de mettre à la disposition de la Collectivité Locale des moyens pour notamment la formation et l'information des paysans. - Revoir les critères d'éligibilité des Conseillers ruraux et dégager un profil du Conseil rural. - Motivation des conseillers par : * le système des jetons de présence * ou par des indemnités élargies à tous les conseillers.

e) - Participation :

Les processus de développement et de décentralisation doivent partir des préoccupations des populations.

f) - Rôle de l'Etat :

Les institutions doivent jouer un rôle d'impulsions et d'appui pour amorcer le développement et la décentralisation.

LES RAPPORTEURS

- François FAYE

- Amadou CISSE

4°) - R E C O M M A N D A T I O N S :

a) - Ressources Humaines :

- Renforcer la capacité organisationnelle et de gestion des collectivités locales par la formation et l'appui technique et scientifique.

b) - Ressources Financières :

- Dôter les collectivités locales de ressources financières adéquates : utilisation judicieuse des fonds ; le concours de l'Etat.

c) - Evaluation :

- Evaluer les différentes réformes du processus de décentralisation.

d) - Partenariat :

- L'Université, les institutions de formation de recherche et de vulgarisation doivent s'impliquer au processus de développement en nouant des relations de partenariat avec les acteurs de développement : Administration ; S.R.D. ; O.N.G. ; A.V.D. pour mettre en oeuvre des stratégies de développement décentralisé.

SEMINAIRE SUR LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES

ORGANISE PAR L'UER DE SCIENCES JURIDIQUES DE L'UNIVERSITE DE SAINT-LOUIS, LE LAND TENURE CENTER DE L'UNIVERSITE DE WISCONSIN, L'INSTITUT DES SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT DE L'UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR ET L'ECOLE NATIONALE D'ECONOMIE APPLIQUEE DE DAKAR

DU 3 AU 5 NOVEMBRE 1992 - A L'UNIVERSITE DE S A I N T - L O U I S

RAPPORT DE SYNTHESE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION III

LE 3 NOVEMBRE 1992

Président :

Personne-Ressource :

A partir des différentes questions posées en plénière suite à l'exposé de M. DIOUF, la Commission N° III a retenu après synthèse de discuter au tour de 3 questions essentielles, à savoir :

1°) Quel rôle peuvent jouer les différentes organisations et intitutions locales (G.I.E., A.V.D., G.P.F., C.R., organisations traditionnelles etc...) dans la gestion des terroirs villageois ?

2°) Quelles relations entre les politiques de décentralisation et de responsabilisation des populations rurales et la problématique foncière en milieu rural ?

3°) Quelles recommandations peut-on faire pour que les programmes de gestion de terroirs soient de véritables outils pour la gestion des Ressources Naturelles ?

Ouvrant les débats, le président de séance a attiré l'attention des participants sur la contrainte de temps imparti pour l'étude de ces questions et a procédé à un bref commentaire de ces dernières.

Ainsi la Commission a procédé à l'étude de ces questions l'une après l'autre.

S'agissant de la première question, la Commission a fait un inventaire des différentes structures existantes au niveau de la Communauté rurale. Elle a entre autre retenu : le Conseil rural, les organisations paysannes et les structures traditionnelles (Conseils de village, des anciens...)

* Le Conseil rural a des missions et attributions bien définies et constitue un démembrement de l'appareil de l'état mais il est noté une dichotomie dans son intervention. Tantôt il représente les intérêts des populations tantôt il fonctionne comme une institution administrative.

Bien que le conseil rural ait des fonctions bien définies dans la loi 72-025 ; dans la pratique, les institutions villageoises suplantent cet organe.

* Les organisations villageoises en émergence fulgurante ces quelques dernières années présentent plus de représentativités et semblent être plus légitimés par les populations parce que défendant leurs intérêts. Elles constituent des partenaires incontestables dans le domaine de la gestion des Ressources Naturelles. Il est à noter cependant que les intérêts à court terme des populations ne sont pas toujours compatibles avec une gestion durable des ressources naturelles d'où la nécessité d'instaurer un partenariat dynamique entre les différents acteurs pour la gestion des Ressources Naturelles.

* En dépit des dispositions législatives (la loi n°64-46 et 72-025), les organisations traditionnelles conservent leurs pouvoirs d'antan dans la Gestion des Ressources Naturelles surtout en matière d'affectation des terres.

Il faut aussi noter que le CERP doit avoir un rôle de formation d'assistance et de Conseil.

Par rapport à la seconde question, la Commission estime qu'il est nécessaire de définir les notions de mise en valeur et de terroirs villageois.

La Commission a noté que la loi sur le domaine national a de sérieuses limites qui seraient dues à une non prise en compte au moment de sa conception des réalités en matière de tenure foncière traditionnelle. Il y a aussi que sa perspective ne s'inscrivait pas dans une politique de Gestion des Ressources Naturelles telle qu'elle est définie aujourd'hui.

100

Il a été aussi noté la nécessité de :

- mettre en place des mécanismes de régulation et de contrôle des instances locales

- formaliser les méthodes de gestion des ressources communautaires

- d'adapter la loi sur le domaine national aux réalités des zones agro-écologiques.

Au troisième point, il s'agissait de formuler des recommandations.

Ainsi la Commission estime :

- qu'il est nécessaire de procéder à une planification ascendante afin que les préoccupations des populations soient prises en compte par les plans de développement ;

- devant l'existance de plusieurs plans, il est nécessaire de procéder à une intégration des plans sectoriels ;

- qu'en vue d'une responsabilisation effective des populations, il est nécessaire à côté de la décentralisation de procéder à une déconcentralisation de certaines attributions des structures étatiques ;

- qu'il est nécessaire de redynamiser les CERP en les mettant dans une autonomie afin qu'ils puissent jouer leurs fonctions de formation, d'appui et d'assistance à la gestion des ressources naturelles ;

- qu'il est nécessaire d'articuler les plans de gestion des terroirs aux plans locaux et régionaux de développement ;

- qu'il est nécessaire de doter les Communautés rurales de moyens et d'outils afin de leurs permettre d'exercer pleinement leurs attributions (création d'un cadastre rural et d'un registre foncier).

Partie IV

Sous-Thème II: "Les Communautés Rurales et la gestion des ressources naturelles"

LES EXPOSES

Bienvenu Sambou, "Historique et expérience de la gestion communautaire des ressources naturelles au Sénégal"

Samba Traoré, "Les Enjeux de la 'Mise en Valeur'"

Mark S. Freudenberger, "Le Règlement des conflits en matière de gestion des terres"

Bara Gueye, "Les Communautés rurales, les finances locales et la gestion des ressources naturelles"

LES RAPPORTS DES COMMISSIONS

D E U X I E M E J O U R

LE 4 NOVEMBRE 1992

COMMISSION I : DECENTRALISATION ET DEVELOPPEMENT.

N° ORDRE	PRENOMS ET NOM	ORGANISME/ETABLISSEMENT REPRESENTE	N° TELEPHONE
	Samba Cor SAR *	S A I D E F	24.98.31
	François FAYE (Rap.)	U S A I D	23.33.07
	Coumba Ndoffene DIOUF	EAUX ET FORETS ST.LOUIS	61.11.20
	Gorgui Alioune DIOUF *	THIES	
	Amadou CISSE (Rap.)	BP. 3679 DAKAR ASRADEC	25.07.68
	Bocar BADJI	A D A R S BP 15 POUT	
	Youssouph SEYDI *	CONSULTANT/AFOTEC/DAKAR	25.69.94
	Pape Amadou KANE	ENEA/BP 5084 DAKAR	24.79.28/25.31.76
	Amadou KAMARA	AGRICULTURE ST.LOUIS BP.202	61.18.64
	Bienvenu SAMBOU (President)	I S E/U C A D DAKAR	24.23.02

HISTORIQUE ET EXPERIENCE DE LA GESTION COMMUNAUTAIRE DES RESSOURCES NATURELLES AU SENEGAL

LE CAS DES VILLAGES DE MBANE (COMMUNAUTE RURALE DE MBANE), NIACOULRAB (COMMUNAUTE RURALE DE SANGALKAM), FANDENE (COMMUNAUTE RURALE DE FANDENE), DANK SENE (COMMUNAUTE RURALE DANK SENE), DINDEFELLO (COMMUNAUTE RURALE DE BANDAFASSI), ET PIDIRO (COMMUNAUTE RURALE DE MAMPATIM).

PAR BIENVENU SAMBOU

INSTITUT DES SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT
FACULTE DES SCIENCES
UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR

105

I.- Historique

Après son indépendance en 1960, le Sénégal a senti la nécessité de remplacer le système colonial caractérisé par des structures extraverties, peu tournées vers la promotion des populations alors soumises au régime de l'économie de traite, par un appareil institutionnel apte à promouvoir le développement économique et social des populations rurales à partir des ressources naturelles de leur terroir. Ce souci d'améliorer les conditions de vie des populations a été à l'origine de plusieurs restructurations et réformes qui ont eu une influence certaine sur la gestion des ressources naturelles.

La première restructuration a consisté à remplacer les structures héritées de la colonisation (cercles et cantons) par des structures jugées mieux adaptées aux réalités socio-économiques du pays. C'est ainsi que l'Administration a été décentralisée et le pays divisé en régions, elles-mêmes subdivisées en département puis en arrondissements. Dans le souci d'une meilleure coordination et d'une meilleure gestion des ressources naturelles, des structures d'encadrement, d'animation et de concertation (coopératives, centres d'expansion agricole devenus par la suite centre d'expansion rural polyvalents) ont été mis en place et des textes législatifs (notamment loi 64-46 du 7 juin 1964 relative au Domaine National et décret 65-078 du 10 février 1965 portant code forestier, partie réglementaire) ont été adoptés.

La Loi 64 - 46 définit des zones de terroir (correspondant en principe aux terres qui sont régulièrement exploitées pour l'habitat rural, la culture ou l'élevage) affectées aux collectivités locales qui devraient assurer leur mise en valeur et leur gestion sous le contrôle de l'Etat (articles 4, 8 et 9). Quant au décret 65-078, il stipule que certaines parties du domaine forestier peuvent être affectées à des collectivités publiques ou à des coopératives en vue d'un aménagement sylvicole ou de reboisement, et que la distribution des zones déclassées se fait par priorité au profit des collectivités rurales (articles D.10 et D.17).

Les problèmes rencontrés par le système mis en place en dépit de la restructuration de l'administration et des réformes (problème de coordination, populations rurales non préparées à gérer leurs propres affaires, absence de moyens...) ont amené les autorités du pays à adopter d'autres réformes pour mieux prendre en compte la grande masse des populations rurales peu ou pas impliquée dans la conduite des affaires les concernant. C'est dans ce contexte qu'est intervenue une refonte du système administratif à travers la réforme de l'administration territoriale et locale de 1972 et la révision des textes relatifs à la gestion des ressources naturelles dont le Code forestier. La principale innovation de la réforme administrative et territoriale réside dans la création d'entités administratives décentralisées, dotées d'une personnalité juridique et morale (communautés rurales). Ces entités qui apparaissent comme les meilleurs interlocuteurs des structures d'intervention regroupent un certain nombre de villages unis par une solidarité résultant notamment du voisinage, possédant des intérêts communs et capables de trouver des ressources à leur développement. La communauté rurale dirigée par un conseil rural et son Président vote son budget et devrait l'exécuter elle-même suivant ses propres programmes d'investissement.En matière de gestion des ressources

naturelles, les prérogatives des communautés rurales couvrent les domaines suivants :

- l'affectation et la désaffectation des terres dans leurs zones de terroir ;
- la lutte contre les incendies et les feux de brousse ;
- le régime et les modalités d'accès et d'utilisation des points d'eau ;
- la création de parcours pour le bétail ;
- la lutte contre les déprédateurs ;
- l'exploitation des produits forestiers et l'aménagement de leur terroir.

Elle permet ainsi l'application de la réforme foncière instituée par la loi sur le domaine national.

Enfin, avec le programme d'ajustement structurel et de désengagement, l'Etat s'est désengagé dans les actions de développement, en particulier dans le domaine agricole avec la Nouvelle Politique Agricole et dans le secteur forestier avec la proposition d'un nouveau Code forestier qui a consacré une partie importante de ses articles au domaine forestier des collectivités locales. Cette proposition de code stipule que les collectivités locales et les personnes privées ont la libre jouissance de leur domaine forestier sous réserve de limites techniques et écologiques définies. L'agent forestier jouera essentiellement le rôle de conseiller des collectivités locales en matière d'aménagement. La responsabilisation des producteurs ruraux par le développement de structures participatives en vue de favoriser l'éclosion d'initiatives individuelles ou collectives et l'approche régionale du développement à travers la décentralisation, de même que l'élaboration de Plans Régionaux de Développement Intégré (PRDI) devraient permettre toute une dynamique et un développment à la base.

II.- La gestion des ressources naturelles par les communautés rurales au Sénégal

L'expérience des communautés rurales en matière de gestion des ressources naturelles a été appréciée avec la Méthode Accélérée de Recherche Participative (MARP). L'essentiel de l'information a été obtenu à l'aide de deux outils de cette méthode : le diagramme de Venn et des entretiens semi-structurés avec des personnes ressources. Les études ont porté sur 6 villages appartenant à des communautés rurales situées dans des zones écogéographiques différentes. Il s'agit des villages de Mbane (Dagana), de Niakouirab (Sangalkam), de Fandène (Thiès) de Dank Sène (Diourbel), de Dindéfello (Kédougou) et de Pidiro (Kolda).

Le cas du village de Mbane (communauté rurale de Mbane)

La communauté rurale de Mbane est l'une des rares communautés rurales qui exercent en partie leurs prérogatives. Elle intervient activement dans la lutte contre les feux de brousse et a réussi à mettre en place un certain nombre d'infrastructure tel que des cases de santé, un magasin de stockage de produits agricoles, des classes etc.

Néanmoins, elle ne possède pas de plan local de développement. En matière d'affectation des terres, notamment les terres du Walo (terres communales) la coopérative (section villageoise) joue un rôle plus actif que le Conseil Rural. On assiste ainsi à un désaisissement (volontaire ou non) du

Conseil rural au profit de cette puissante coopérative qui règle les affaires foncières depuis 1964.

Le cas du village Niakoulrab (communauté rurale de Sangalkam)

A Niacoulrab, les activités de la communauté rurale se limitent de même à l'affectation et à la désaffectation des terres. Il n'existe aucune stratégie de gestion et de conservation des ressources naturelles. Le conseil rural ne semble pas contrôler l'important marché foncier qui se développe dans la zone. Le Chef du village et le conseil des notables assurent une régulation sociale assez importante (notamment dans le domaine du foncier). On note d'une manière général une quasi inexistence d'organisations activement impliquées dans la gestion des ressources naturelles. Cette situation étant peut-être une conséquence de l'absence de dynamiques collectives autour des problèmes de développement.

Le cas du village de Fandène (communauté rurale de Fandène)

Les activités de la communauté rural se limitent ici à l'attribution des terres et au règlement de conflits. Il apparaît assez clairement que la structure qui semble jouer un rôle important en matière de gestion des ressources naturelles n'est pas la communauté rurale, mais plutôt le Groupement d'Intérêt Economique (GIE) qui bénéficie de l'appui et de l'assistance de nombreuses organisations (Eglise, ENDA...).. On perçoit à travers les différentes initiatives de ce groupement un processus de récupération de la prise de décision concernant en particulier la gestion des ressources naturelles. Il a même engagé des négociations entre les villages environnants en vue d'une gestion collective des ressources naturelles du Gol qui est la seule réserve de terre disponible.

Le cas du village de Dank Sène (communauté rurale de Dank Sène)

L'essentiel des décisions en matière de gestion des terres sont prises au niveau du village et le conseil rural n'est saisi qu'en cas de conflit non dénoué au niveau du village. Le chef du village et le conseil des notables jouent un rôle très important dans la gestion des ressources naturelles. Les prérogatives ne semblent pas être bien cernées en matière de gestion des terres et de récupération des taxes rurales entre le chef du village et le Président du conseil rural. Les relations normalement horizontales entre le conseil rural et le chef du village tournent autour du principe suivant : le conseil rural ordonne et le chef du village applique. Par exemple, le conseil rural ordonne la récupération de la taxe rurale et les chefs de village collectent cette taxe. A noter enfin l'important rôle que jouent le pouvoir religieux (marabouts) dans les décisions concernant la gestion des terres (pressions).

Le cas du village de Dindéfello (communauté rurale de Bandafassi)

A Dindéfello, les ressources naturelles sont gérées par des institutions diverses. La communauté rurale n'intervient qu'en partie dans la gestion de cese ressources. Les demandes de terres pour la culture (zones éloignées du village) sont transmises par le conseil rural à la Communauté rurale à Bandafassi qui les étudie. Pour l'habitat (terres jouxtant le village) le demandeur s'adresse au chef du village (propriétaire foncier coutumier) qui

prend l'attache du conseiller rural pour vérifier si le terrain sollicité n'appartient à personne avant de saisir le conseil des notables présidé par l'Imam pour attribution. Le chef du village et le conseil des notables représentent donc un passage obligé pour l'appropriation de cette ressource naturelle et veillent sur les pratiques de gestion foncière. D'autres organisations traditionnelles ou modernes à caractère économique et culturel interviennent dans la gestion des ressources naturelles. Cette communauté rurale ne dispose pas non plus d'un plan de développement local.

Le cas du village de Pidiro (communauté rurale de Mampatim)
A Pidiro, aucune activité notable de la communauté rurale n'a été identifiée
La gestion des ressources naturelles est toujours sous la tutelle du droit foncier coutumier (Chef de village, Imam, Conseil des notables...).

En conclusion, on peut donc retenir que :

- les communautés rurales qui ont fait l'objet de cette recherche ne disposent d'aucune stratégie de gestion des ressources naturelles, ni de plan de développement local ;
- les activités des conseils ruraux de ces communautés rurales sont pratiquement limitées à l'affectation et à la désaffectation des terres ;
- les conseils ruraux sont supplantés par certaines organisations traditionnelles (chef de village et conseil des notables) ou modernes (coopératives, ONG, GIE...) qui prennent parfois des décisions qui sont du ressort du conseil rural (récupération de la prise de décision) ;
- les conseils ruraux ne sont pas toujours représentatifs des collectivitiés de base.

En somme, les conseils ruraux ne semblent pas jouer un rôle important dans la gestion des ressources naturelles.

L'inopérabilité des conseils ruraux en tant qu'institutions s'expliquerait, nous semble-t-il, par un certain nombre de contraintes, parmi lesquelles on peut noter :

- un blocage des autorités administratives de tutelle de ces institutions ;
- des pressions politico-religieuses ;
- un manque de formation et d'informations ;
- un manque de ressources financières.

SEMINAIRE SUR LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES

ORGANISE PAR L'UER DE SCIENCES JURIDIQUES DE L'UNIVERSITE DE SAINT-LOUIS, LE LAND TENURE CENTER DE L'UNIVERSITE DE WISCONSIN, L'INSTITUT DES SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT DE L'UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR ET L'ECOLE NATIONALE D'ECONOMIE APPLIQUEE DE DAKAR

DU 3 AU 5 NOVEMBRE 1992 - A L'UNIVERSITE DE SAINT - LOUIS

LES ENJEUX DE LA MISE EN VALEUR

par Samba TRAORE

Maître de Conférences
UER Sciences Juridiques
Université de SAINT-LOUIS

5 NOVEMBRE 1992

- 110 -

INTRODUCTION

Le thème de cette communication est à la fois difficile et intéressant à traiter. Difficile parce que la loi sénégalaise n'a jusque là pas donné de définition, ni un contenu au concept de mise en valeur qui, à notre sens, est un concept clé dans le droit de la terre et de la gestion des ressources naturelles.

Intéressant parce qu'il est possible, face à ce vide juridique, de proposer des solutions concrètes.

Mais les difficultés autour de ce concept, ou son ambiguïté, datent de la période coloniale, à propos des terres vacantes et sans maîtres instaurées par le décret domanial de 1904. Beaucoup d'auteurs ont juridiquement justifié cette pratique par le défaut de mise en valeur, tout en ajoutant que le défaut de mise en valeur fut utilisé en parfaite méconnaissance des droits fonciers traditionnels, qui ne subordonnent pas la mise en valeur à l'exploitation effective des terres. La mise en valeur va au-delà de la mise en production d'une terre, mais elle englobe plutôt et surtout les rapports politiques, culturels et religieux avec la terre, qui génèrent et donnent un sens aux rapports hommes-hommes. Ainsi la mise en valeur serait avant tout sociale. Par conséquent, il y a une erreur d'appréciation manifeste, quand le colonisateur a confondu (sciemment à notre sens) mise en valeur et mise en culture.

Mais nous pensons qu'il faudrait trouver ailleurs d'autres explications, pour que la logique coloniale de mise en valeur soit complète. En effet, on ne pouvait s'embarasser de considérations d'ordre culturel et religieux au moment où il fallait tirer autant de ressources prometteuses, ce qui constituait la raison d'être même de l'entreprise coloniale : les terres vierges devaient être exploitées, d'autant plus qu'elles semblent être abandonnées ou n'ont jamais fait l'objet d'exploitation (décret de 1904) ou n'ont pas été exploitées depuis dix ans et plus (décret de 1935).

111

Une autre raison qui nous semble déterminante, que les les analystes du droit foncier colonial ont presque toujours occultée, tient à des considérations d'ordre politique et stratégique : c'est que la plupart des terres déclarées vacantes et sans maître procédaient d'une pratique simple : il s'agissait des terres sur lesquelles "régnaient" les souverains vaincus, principalement celles prises sur les résistants, que l'on déclarait vacantes et sans maître et que l'on distribuait volontiers aux collaborateurs. Ainsi, il s'agissait là d'une entreprise organisée et voulue par le vainqueur qui, par ce procédé de défaut de mise en valeur, donnait une dimension et une légitimité juridiques à ses actes.

Mais ce manque de clarté autour du concept de mise en valeur se retrouve dans la législation moderne au Sénégal. En effet, ni la loi 64-46 sur le domaine national, ni la loi 72-25 sur les Communautés rurales n'ont cerné les contours de la mise en valeur, bien que les références à ce concept y soient nombreuses. Ainsi, à partir de quel acte juridique ou matériel peut-on déterminer la mise en valeur ou l'absence de mise en valeur ? La question est importante puisqu'elle va influer sur les prérogatives des conseils ruraux en matière d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national. Cependant, le législateur sénégalais a donné un début de solution par le décret 72-1288 du 27 octobre 1972, qui a prévu un arrêté préfectoral pour déterminer la mise en valeur, arrêté qui n'a jamais été pris.

C'est ainsi qu'un groupe de travail fut chargé par la DAGAT (Direction des Affaires Générales et de l'Administration Territoriale) d'exploiter les dispositions de ce décret afin de proposer un arrêté préfectoral type, donnant un contenu à ce que l'on a appelé une mise en valeur minimum. La proposition de ce groupe de travail est ceci : "une superficie est considérée comme mise en valeur à partir du moment où un investissement y a été consenti aux fins de son exploitation intégrée ou non, pour des activités de production agricoles, forestières, pastorales, halieutiques, cynégétiques, et de mise en défens ou une jachère améliorée par des techniques appropriées...".

112

Comme on le voit, cette tentative de la DAGAT est intéressante à plus d'un titre, parce qu'elle vise toutes les activités de gestion des ressources naturelles (terre, eau, arbre, etc...). A la lecture de ce texte, on peut aisèment se rendre compte de la distance qui le sépare de l'exposé des motifs de la loi sur le Domaine National qui ne visait que la mise en valeur physique et personnelle (nous reviendrons sur ce document).

Ainsi, en l'absence d'une règlementation précise (juridique et administrative) nous allons proposer pour ce thème deux axes de réflexions, toutes orientées vers la pratique sur le terrain. Dans un premier temps, nous allons observer le développement des stratégies paysannes de mise en valeur, qui consiste à sécuriser leurs rapports aux terres du Domaine National (I).

A côté des paysans, la Communauté rurale a aussi adopté sa propre stratégie : mais dans la réalité de cette pratique, qui apprécie concrètement la mise en valeur ? De quels moyens techniques, juridiques et humains dispose la Communauté rurale pour quantifier la mise en valeur ? (II).

I./ - LES STRATEGIES PAYSANNES DANS LA MISE EN VALEUR DES TERRES DU DOMAINE NATIONAL (LES SAVOIRS FAIRE PAYSANS FACE AUX ENJEUX DES RESSOURCES NATURELLES).

La plupart de ces stratégies n'impliquent pas directement les Communautés rurales, ni les services techniques de l'Etat. Il s'agit de règles locales de protection et de gestion des terres et des ressources naturelles, qui ne sont pas nécessairement juridiques ; ce sont des arrangements locaux qui sont en général des pratiques écologiques consistant à mieux conserver les sols et les ressources. Parmi ces pratiques, on peut noter les tailles d'arbres, les clôtures (de haies vives), les plantations, les parcours de bétail, les pare feux (surtout chez les éleveurs), la régénération naturelle assistée (par ex. le kadd dans la zone arachidière), les canaux (dans la vallée du Fleuve et dans le Delta), la mise en défens, etc.

Ces stratégies de mise en valeur, en rapport avec le Domaine National ont provoqué des changements importants dans les modes de faire valoir traditionnels. C'est ainsi que les prêts de terres sur une longue période, de même que les possibilités de faire certains actes (plantation d'arbres) ont presque disparu ou, en tout cas, sont réglementés de sorte que l'emprunteur, en cas de conflit, ne puisse se prévaloir d'une mise en valeur au bout de deux ans pour se faire affecter les sols. Les prêts de terres deviennent tournants. L'emprunteur ne fait jamais plus d'une saison sur une terre.

Ce qui est certain, c'est qu'il existe un niveau d'inadéquation entre la perception des paysans de la mise en valeur et celle des autorités locales et administratives. C'est ainsi par exemple que les éleveurs de Barkédji ont demandé et obtenu 14.000 ha de terres de pâturage, mais le Préfet de Linguère a désapprouvé l'affectation sous prétexte que le motif invoqué (pâturage) ne peut constituer une mise en valeur. Or, de l'avis des experts en pastoralisme, cela peut contribuer à améliorer la qualité des sols et du fourrage. N'est-ce pas là, dans les pratiques des éleveurs, une forme de mise en valeur ?

114

Nous avons également le cas des chutes de Dindefelou (Kédougou-MARP/Septembre 1992) : dans ce cas aussi, les villageois de Dindefelou avaient émis le souhait de percevoir une taxe sur les touristes qui viendraient visiter le site, ce que le Préfet a désapprouvé parce qu'il n'y aurait pas de mise en valeur de la part des populations. Or ces populations avaient déjà construit un campement touristique et confectionné des pistes pour l'accés aux chutes.

N'est-ce-pas là une mise en valeur minimum ? (Mais il semble que de gros intérêts d'un autre campement à Kédougou, mieux organisé, soient en jeu).

Mais pour mieux illustrer ces stratégies paysannes et entrer véritablement dans le sujet, nous proposons trois zones écologiques différentes, où les enjeux de la mise en valeur ont suscité trois types de stratégies pour conserver les sols ou pour les utiliser : il s'agit de la Vallée du Sénégal, de Fandène (Thiés) et de la zone des Niayes dans le Cap-Vert (qui ont toutes fait l'objet d'une MARP).

- Pour la Vallée, l'enjeu est constitué par les barrages et ce que l'on appelle communément l'après-barrages. Les barrages et les énormes potentialités agricoles qu'ils offrent à cette région ont éveillé ce qu'il convient d'appeler l'instinct territorial chez les populations : envers les populations voisines, envers l'Etat et envers ce qu'elles appellent les "étrangers", c'est-à-dire les non-résidents (ce qui crée un autre problème, à savoir le contenu qu'il faut donner à ce concept de non-résident. Nous espérons que le concept sera défini au niveau des commissions). La stratégie de mise en valeur dans ce cas consiste à délimiter le terrain traditionnel du village, et d'en demander l'affectation au Conseil rural au profit de divers groupements villageois plus au moins créés à cet effet : périmètre irrigué villageois (PIV), groupement des jeunes, groupement des femmes, périmètre des émigrés, etc. L'essentiel ici, c'est l'occupation totale de l'espace, avec un début d'exploitation, ce qui constitue déjà une mise en valeur.

Ainsi, cette stratégie bouleverse même les rapports traditionnels intervillageois, dans la mesure où chaque village risque de rester confiné dans son espace coutumier, sans grande possibilité de passer dans un autre terroir. Or, dans les rapports traditionnels, les villages voisins passaient facilement d'un terrain à un autre, même si chacun connaissait exactement les limites de son propre terroir.

Cette stratégie de mise en valeur exclut également les non-résidents au terroir du village ou de la Communauté rurale. Cette pratique est une réaction contre certains "étrangers" (sénégalais) disposant de gros capitaux et dont l'intention était de coloniser purement et simplement. Contre l'Etat, une affectation en bonne et due forme empêcherait ce dernier d'y implanter des projets (l'agro-buisness est plus visé) qui les évinceraient de l'essentiel de leurs terres.

Le cas de Fandène relève d'un autre enjeu de taille : il s'agit du Canal du Cayor. Tout l'enjeu du Canal du Cayor tourne autour d'un site appelé "Gol" situé au Nord-Ouest du village. Ce site est abandonné depuis une vingtaine d'années suite à la sécheresse qui sévit depuis le début des années 70. La pression foncière due à la pauvreté du sol "Joor" et à l'assèchement des bas-fonds fait que les populations pensent de plus en plus à mettre le Gol en valeur, d'autant plus que c'est exactement par le Gol que devrait passer le Canal du Cayor. Ce qui augmente l'intérêt de la zone, c'est qu'il commence à être convoitée par des personnes étrangères au village. C'est ainsi qu'une affectation de 20 ha est faite à un lybano-syrien résident à Dakar, ainsi qu'à un groupement affilié au parti PS. Face à ces menaces de plus en plus directs, les populations de Fandène se sont organisées.

La stratégie de mise en valeur du Gol est différente de celle de la Vallée, dans un certain sens. L'enjeu du Canal du Cayor a suscité une stratégie de conciliation et de dialogue entre les populations "riveraines", à savoir les Sérères, les Wolofs et les Peulhs établis sur le Gol depuis une vingtaine d'années. Elle consiste à créer un espace boisé et le mettre en défens, pour montrer aux autorités que la zone est mise en valeur et éviter en même temps l'accaparement des sols par l'agro-buisness qui commence déjà à se manifester sur la zone d'impact du Canal (2,5 km de chaque côté du Canal).

116

L'enjeu de la mise en valeur dans le Gol fait que les populations riveraines taisent leurs conflits pour faire face à "l'invasion extérieure" sur un site qui présente d'énormes potentialités agro-sylvo-pastorales, s'il était arrosée à nouveau. Parce que traditionnellement, les 3/4 du Gol sont appropriés par les Sérères, les 1/4 par les Wolofs, les Peulhs n'étant que d'anciens transhumants qui se sont installés après, à cause des possibilités qu'il offrait (et qu'il offre encore) en matière de pâturages.

- Enfin la zone des Niayes : L'enjeu de la mise en valeur ici est suscité par l'argent. Cela est dû à l'importance particulière de la zone en matière de maraîchage, d'arboriculture et de plus en plus de la culture très rentable de la pastèque. Ajoutées à cela, la proximité de la capitale et les voies de communications. On assiste ainsi dans les Niayes, au développement d'un marché foncier d'une grande envergure et où les niveaux d'implication s'étendent presque dans les sphères les plus élevées de l'Etat.

Cette pratique du marché foncier sur les terres du Domaine National se fait de façon simple : l'acheteur et le vendeur conviennent d'un prix (parfois très élevé pouvant aller jusqu'à 1.000.000 F CFA et plus) qui est versé et vont ensuite demander une affectation au Conseil Rural, sans bien entendu mentionner la vente. Il s'agit seulement d'un transfert d'impenses. Ce qui est intéressant à souligner, c'est que le Conseil rural est bien au courant de la pratique et parfois même il y est impliqué au premier chef.

Mais cette pratique est en voie d'officialisation. du moins il y a une proposition d'officialisation de la part du groupe de travail de la DAGAT chargé d'élaborer un projet d'arrêté préfectoral pour fixer les conditions de mise en valeur. Ce groupe propose (pas spécifiquement pour les Niayes) que les projets agréés par le Comité local de développement puissent faire l'objet de transaction, tout en réaffirmant le principe de l'inaliénabilité des sols du Domaine National, puisqu'il s'agit seulement de vendre les impenses et de demander une affectation au Conseil rural pour l'usage du sol.

117

L'idée est séduisante, mais elle peut être dangereuse parce qu'elle incite à la spéculation foncière. Le groupe de travail ne propose rien d'autre qu'une véritable "embouche foncière" sur les terres du Domaine National, ce que les populations vont à coup sûr exploiter à fond. Les terrains nus sont vendus et régularisés dans les Niayes, à fortiori, si officiellement on permettait par les projets (que les détenteurs de terre vont s'empresser de faire agréer par le C.L.D., d'autant plus que les collusions avec le Conseil rural sont faciles). Il suffit de détenir une terre, d'y planter quelques arbres (engraissage) et de les revendre à un prix supérieur à leur valeur productive réelle. Ce qui revient à une vente déguisée de la terre, officialisé par le Conseil rural comme cela se fait en ce moment. C'est ainsi que les terrains nus vendus aux paysans du dimanche (communément appelés "fonctionnaires" : ministres - anciens et nouveaux-, grands agents de l'Administration, directeurs de Sociétés, Commerçants, Fonctionnaires moyens) sont soit immédiatement exploités, soit entourés de hauts murs mais sans exploitation.

Dans ce cas, la simple intention de mise en valeur constitue-t-elle une mise en valeur ?

Ainsi, face à la pression foncière à Dakar et la nécessité de plus en plus grande des populations de "sortir" de la capitale, et face à cette pratique semi-officielle du marché foncier dans les Niayes, toutes les conditions d'une privatisation de la terre sont réunies, mais uniquement pour cette zone. Cela pose un autre problème : la localisation du droit foncier ; car face à certaines pratiques locales et au degré d'avancement de celles-ci, on doit pouvoir créer des règles locales, mais tout en s'entourant de garanties pour que les régions qui ne connaissent pas les mêmes pratiques ne tombent prématurément dans ce système conçu pour une zone en fonction de sa spécificité.

Ainsi, dans les trois cas que nous venons d'analyser, les stratégies paysannes face aux enjeux de la mise en valeur sont d'exclusion, de dialogue et de fructification. Ces stratégies ont ceci en commun toutefois : c'est qu'elles sont préventives, elles sont de contournement et de détournement de la règlementation ou de la pratique officielle en vigueur qui, du reste n'est pas précise. Qui est chargé de la préciser et de la mettre en oeuvre ?

II./ - DE L'ABSENCE DE REGLEMENTATION PRECISE ET DE LA CAPACITE D'APPRECIATION DE LA MISE EN VALEUR DES TERRES DU DOMAINE NATIONAL

Ce qu'il faut souligner d'emblée, c'est l'incompétence du Conseil rural à déterminer la mise en valeur, puisqu'il appartient au Préfet d'enfixer les modalités. En outre, cette idée est confrontée à l'absence de plans locaux de développement: il n'existe que des rapports standards qui ne reflètent ni les perceptions des populations, ni les pratiques des Communautés rurales. Puisque pour quantifier, il faut une définition préalable de la mise en valeur qui, juridiquement, est différente de la détention et de l'occupation (des confusions existent à ce niveau et espérons que les débats en commission nous permettrons de préciser chacun de ces concepts). Il faut, pour cela, que la CR puisse poser des conditions : par exemple qu'une affectation contribue à améliorer l'éco-système, qu'il existe des cahiers de charge avec des clauses contractuelles précises (le CR de Mbane tente ce système mais les conditions de la mise en valeur sont directement inscrites dans le registre des délibérations).

Mais dans la pratique, les CR n'abordent que les délais de mise en valeur : deux ans, de façon uniforme. Or, cette pratique est lourde d'erreurs : parce qu'elle ne tient compte ni de l'envergure d'un projet, ni de la capacité personnelle de mise en valeur de l'affectataire. Mais le délai pose un autre problème, et a des conséquences directes sur la quantification de la mise en valeur : à partir de quand ce délai commence-t-il à courir ? Est-ce au jour de la délibération, au jour de la délimitation ou au jour de l'approbation par le Préfet ? Cela pose des difficultés et doit pouvoir être déféré au juge pour appréciation. Encore faut-il que les populations connaissent l'existence du Juge et son rôle dans le contentieux du droit foncier (cf. communication M. Demba SY qui ne manquera pas de soulever cette question).

Les Conseils ruraux dans certains cas ne tiennent pas compte des contextes historiques et climatiques pour apprécier la mise en valeur ou l'absence de mise en valeur. C'est ainsi que le CR de Mudeeri (départ. de Bakel) a affecté une cuvette de décrue à un député de la région, arguant du défaut de mise en valeur depuis 17 ans par les populations. Or la mise en valeur d'une cuvette de décrue dépend des cures du fleuve, qui ne se sont pas produites depuis le début de la sécheresse.

119

L'inexploitation de ces terres spécifiques pour absence de crue peut-elle vraiment être considérée comme un défaut de mise en valeur ? Ainsi, il existe une grande ambiguïté dans l'action des CR dans la mise en oeuvre de la mise en valeur. Cette ambiguïté est cultivée et entretenue par le pouvoir central lui-même. En effet, comme nous l'avons mentionné plus haut, l'article 10 du décret n° 72.1288 du 27 octobre 1972 relatif aux conditions de mise en valeur minimum prévoit un arrêté préfectoral pour déterminer ces conditions. Or, il est curieux de constater que cet arrêté n'a jamais été élaboré par les Préfets (du moins à notre connaissance et sur les 3/4 des préfectures visitées). Pourquoi ce silence depuis vingt ans ? Des contraintes politiques, juridiques ? Quoi qu'il en soit, nous sommes en présence d'un cas typique de violence administrative par prétérition, c'est-à-dire par abstention.

Dans tous les cas, les CR ne peuvent mettre en oeuvre la mise en valeur sans texte précis, texte qu'ils n'ont par ailleurs pas compétence à élaborer. On assiste donc à un blocage de l'action du CR par la tutelle et au développement de pratiques sans fondement légal réel.

Si le développement local intégré doit être subordonné à une bonne politique de mise en valeur, il reste que l'outil juridique nécessaire à sa mise en oeuvre fait défaut au CR, qui ne peut appliquer des décisions qui n'existent pas.

Ainsi, face à la disqualification (volontaire ou provoquée) du préfet, il convient de donner ce pouvoir de décision au CR, en fonction des exigences socio-économiques qui lui sont propres. Il faut localiser la mise en valeur (ou la régionaliser dans le cadre de la phase future de la décentralisation). Cette recommandation est liée au fait que la loi 72.25 par ses articles 29 et 30 sur les compétences du CR peut ouvrir la voie, si on les modifiait. En effet, l'article 29 précise bien que le "Conseil rural donne son avis sur tous les projets de développement concernant tout ou partie de la Communauté rurale" et l'article 30 "le Conseil rural émet des voeux sur toutes les mesures règlementaires qu'il juge utile de mettre en oeuvre et qui sont nécessaires pour l'exploitation des ressources naturelles..."

Comme, on le voit, le pouvoir règlementaire échappe au Conseil rural et pour que son pouvoir de gestion puisse être efficace, il faut qu'il s'accompagne d'un réel pouvoir de conception et de décision.

Serait-il utopique, à ce stade de la réflexion de proposer de confier un pouvoir règlementaire au Président du Conseil rural ? A ce stade de l'évolution de la décentralisation, il me semble que ce serait effectivement utopique, car le Président actuel du Conseil rural n'est pas techniquement ni juridiquement outillé pour élaborer des textes règlementaires. Il faudrait alors redéfinir le profil du Conseil rural.

En outre, il existe un autre obstacle de taille ; il n'existe pour le moment ni assemblée locale, ni assemblée régionale qui peut-être chargée de donner force exécutoire à ces décisions. A moins que l'on confie au juge (à quel niveau ?) le soin de vérifier la conformité de tels textes aux lois et règlements en vigueur, ce qui pose d'autres questions qui ne peuvent être abordées dans cette communication.

CONCLUSION

Les compétences des CR ont besoins d'être redéfinies, dans le sens du renforcement de leur pouvoir de décision. Pour que les CR soient crédibles, il leur faut des moyens techniques et juridiques pour mettre en oeuvre et définir davantage ce concept de mise en valeur.

Cela pose, bien entendu, la question de la confiance, ce qui constitue un cercle vicieux ; pour que les populations et les organismes intervenant dans le monde rural aient confiance aux CR, il faut que ces derniers développent des stratégies fiables de développement communautaire. Or, ces stratégies ne peuvent se mener qu'avec l'implication des populations à la base, mais qui attendent toujours qu'elles produisent des résultats avant de s'y impliquer.

121

REFERENCES

- LOI N° 64.46 du 17 juin 1964 relative au Domaine National. JORS. n° 3292 du 11 juillet 1964. - p. 905.

- LOI n° 72.25 du 19 avril 1972 relative aux Communautés rurales. JORS n° 4224 du 13 mai 1972. - p. 755.

- DECRET n° 72.1288 du 27 octobre 197. relative aux Conditions d'affectation des terres du Domaine national. JORS n° 4260 du 18 novembre 1972. - p. 1894.

- Rapport de Synthèse du Groupe de Travail chargé d'exploiter les dispositions du décret 72.1288 du 27 octobre 1972/DAGAT/MINT. mars 1991.

- MARP de Fandène (Thiès) : Juin 1992.

- MARP de Mbane (Delta-Vallée) : Août 1992.

- MARP de Dindefelou (Kédougou) : Septembre 1992.

- MARP des Niayes (Cap-Vert) : Octobre 1992.

122

Le Reglement des Conflits en Matière de Gestion des Terres

Seminaire sur la Gestion des Ressources
Naturelles par les Collectivités Locales

3 au 5 Novembre 1992

Université de Saint-Louis
Saint-Louis, Sénégal

Mark Schoonmaker Freudenberger
Land Tenure Center
University of Wisconsin-Madison

123

Le Reglement des Conflits en Matière de Gestion des Terres

By
Mark Schoonmaker Freudenberger
Land Tenure Center
University of Wisconsin-Madison

November 4, 1992

I. Introduction

Detailed studies of rural conflicts in Senegal are quite infrequent due to the hesitancy of communities to discuss the details of what is often considered to be a rather sensitive if not distasteful subject. Rural informants often hesitate to discuss conflicts since they suggest a disharmony within a community and an inability of local institutions to adjudicate satisfactorily tensions within the community. This brief analysis of conflicts over natural resources is a preliminary analysis of the types and causes of conflicts uncovered through the recent case studies conducted by the USAID/Senegal sponsored study, "Resource Management and Planning in Senegal" (ReMAPS). These studies relied heavily on a wide range of tools used in Participatory Rural Appraisals (Gueye et Freudenberger, 1990). Team members first identified the types of conflicts surfacing in a particular case and then interpreted with the community the factors that contribute to the outbreak of these disputes. conflicts.

The study of conflicts over natural resources and conflict adjudication processes provides a fruitful way of understanding how tenure regimes evolve in a given community. Detailed case studies of how conflicts emerge and are resolved helps to determine the characteristics of the tenure regime. Tenure in this study is defined as the "bundle of rights" held by various user groups to particular natural resources. The way in which conflicts occur may also help to identify the statutory and customary norms of the tenure regimes of particular localities.

Reflection on the causes and consequences of rural conflicts is often useful for it contributes to an understanding of how the "bundle of rights" evolve around particular natural resources. The existence of conflicts and the process of resolution may show that the tenure regime is successfully adjusting through the creation of new rules. In other cases, the appearance of conflicts and the lack of success in resolving them may demonstrate that the tenure regime has become dysfunctional and incapable of adjustment. The study of conflicts is more than just an academic venture. Rural development agents ought to understand at the outset of a project the characteristics of conflicts in a community, the underlying causes of these

124

contentious affairs, and the major disputants. This knowledge may help project planners design projects in a fashion that avoids interventions which could exacerbate pre-existing divisions within heterogeneous communities.

II. Case Study Evidence: A Typology of Conflicts

Case studies on land tenure regimes in various agro-ecological zones of Senegal demonstrate the existence of a wide variety of conflicts around natural resources. This short presentation cannot explore all the facets of the tumultuous and complex conflicts of rural communities. However, one of the first tasks of a researcher is to identify and classify the types of disputes that exist within a given rural community. It is often helpful to design some type of typology to organize the innumerable types of conflicts that emerge during the course of in-depth field research.

During the course of the ReMAPS study, the multi-disciplinary teams experimented with a wide variety of Participatory Rural Appraisal techniques to identify, categorize, and interpret conflicts. The discussion below indicates the types and origins of conflicts that were identified during the ReMAPS study and other recent case studies. The listing is not exhaustive, but only indicative of the range and complexity of current rural conflicts.

One of the most instructive techniques is the "conflict matrix." About half-way through the five to seven day PRA study, following greater acceptance by the community, a meeting is called of the village authorities, such as the council of elders, to discuss the types of conflicts that the decision making body encounters. Often groups of elder men or women are brought together after completion of an institutional analysis of the village to determine what group or individual mediates village conflicts (ie: Construction of a Venn Diagram of Local Institutions). Following discussions with the group over the broad categories of conflicts that exist within and between communities over particular natural resources (eg. land, trees, water, pastures), a matrix is drawn in the sand or on a large sheet of paper. Informants are asked to use piles of seeds or stones to rank the disputes in view of such factors as, for example, the success the institution has achieved in resolving the particular type of dispute. Discussion is generated through open-ended questioning, though care is taken to avoid asking overly sensitive questions which might invade privacy or offend sensibilities.

Conflicts within Villages

A brief survey of the types of conflicts that exist within a rural community quickly shows that innumerable conflicts occur

125

around the entire range of natural resources found in a particular territory. Often disputes occur between those who hold "primary" rights to land and associated resources and "secondary" rights holders such as borrowers or sharecroppers. A tension often exists when the secondary rights holders attempt to render more secure their rights of access to a particular resource.

Conflicts often occur over the conditions of loans of land. A villager may ask for an informal loan of a plot of land for cultivation from one of the principal land owning families in the community. If the land is farmed successively for three or more seasons by the borrower, the borrower might try to obtain permanent title by going to the rural community council to ask for an official "affectation" and a land title. The community councils often grant such continuously cultivated land to the borrower. The land owner considers this to be a major transgression and appeals it through various informal and formal adjudication channels.

Disputes occur around trees for a wide range of reasons. Traditionally trees indicate ownership. When uncertainties over inherited land are being considered, the act of tree planting by predecessors is an important element in determining who "owns" the land. The traditional owner of farmed land on which is found a baobab tree may allow anyone to pick fruit and leaves from the valuable species for home consumption, but when someone picks fruit and leaves for sale in the market, the owner often interdicts the picking. This may lead to a major conflict between the land owner claiming exclusive private rights to the tree and the picker claiming that trees are public property under the law and open to use by all. A tamarind tree growing between two compounds was the source of a conflict in Dindéfello. Each compound wanted exclusive rights to pick the valuable fruit. The village chief and the council of notables decided in favor of the oldest compound (Sambou et al, août, 1992).

More serious conflicts surface between livestock raisers and cultivators over livestock damage. Crop damage to field crops or gardens may be considerable, especially during the harvest seasons. Disputes not only rise in frustration over the damage caused by livestock, but also with regards to compensation for crop damage. Case studies by the ReMAPS team showed that on the whole damage from the entry of livestock into gardens or fields was settled amiably within the village. Often villages like those of Dankh Sène in the Peanut Basin develop very elaborate rules governing at what time livestock may be allowed to graze freely in fields and the types and amounts of compensation to be paid at particular times of the year (Gueye, septembre 1992).

The wide variety of easily identified conflicts often reflect a deep history of contention between institutions and

126

resource user groups. What would appear to be a straight forward dispute over conditions of compensation for livestock damage may turn out to reflect deep seated conflicts between a pastoralist population and sedentary populations reaching back many generations. Since rural communities in Senegal are frequently assemblies of heterogeneous and hierarchical social categories with varying and sometimes divergent interests, one would expect divergent preoccupations. The interests of a family tracing its origins back to the pre-colonial "lamanats" and who still possess considerable control over the use and allocation of rights to large expanses of land may be quite different from the interests of a family of land borrowers from Mali who settled in the territory during the height of the peanut growing era in the late colonial period. Distinct resource user groups, such as women dependent on the collection of tree crop products found in the bush, may be very different from the woodcutters engaged in making charcoal.

Other conflicts may represent inter-generational conflicts. In the Sangalkam community council district of the Niayes a latent conflict pitting the younger generation against elders is evident over the sale of land to "Sunday farmers." The present Lebou land holding elders are selling illegally land to well-to-do urbanites. The younger generation is fearful that these non-revocable sales will result in the dispossession of land that ought to be maintained for future generations (Gueye et al, 1992).

Conflicts between Villages

Conflicts between villagers surface for a variety of reasons. The boundaries of village territories may be in dispute, a problem especially notable as reserves of cultivatable land become scarce. Limits between villages may indeed not be delineated on purpose by the conflictual communities in order to prevent the outbreak of a serious dispute. As the area under cultivation expands, two neighboring territories may come into conflict over the remaining land reserves separating the two communities. This type of dispute is often the cause of considerable tensions in the Casamance between long-term Diola residents and later arrival populations from central and northern Senegal. Wolof and Serer villages settled in the uplands of Diola territories come into confrontation with Diola villages seeking to expand peanut cultivation into these upland areas more propitious for this cash crop. Indeed the causes behind the current violent conflicts in the Casamance ought to be considered in light of the fear expressed by Jola populations that northerners are "invading" the resource rich south and exploiting on a non-sustainable basis the region's resources.

Conflicts between Villages and Non-Residents

127

Latent tensions often exist between long-term residents of rural communities and non-resident economic interests. These tensions may erupt at small provocations into violent confrontations when conflict resolution institutions fail in their tasks of conciliation.

The residents of Ndourouk Ndoutane (near Bandia, Department of Thies) illustrate well the type of conflicts pitting resident populations against external economic interests. Until recently the Serer residents of Ndourouk Ndoutane grazed their livestock in the forest reserve of Bandia. Under provisions of the Forest Code, the contiguous residents of a forest reserve usually possess use rights to the forest products and pastures. Since the creation of the forest code in 1935, the surrounding populations depended on the forest for dry season pasture. The state forestry service regulated the entry of livestock and generally assured that the forest was not overgrazed. Following the failure of a massive forest plantation project in the mid-1980s, the forest service abandoned its outpost. The forest reverted from a state controlled natural resource into an open-access natural resource free of any state or local level controls. Commercial interests in Dakar and Thies now send hired laborers into the forest during the beginning of each dry season to harvest by machete and rakes piles of dry grass for sale in the urban markets. Trucks haul away the grasses leaving little for use by the local residents. The lack of available forage is one of the central contributing factors in the abandonment of livestock raising by the residents of Ndourouk Ndoutane. Considerable hostility is directed against these external economic interests yet there is also a deep-seated frustration that little can be done to halt this invasion of grasscutters

Conflicts between Villages and the State

Rural communities are many times pitted in conflicts against the state over the control of natural resources. Communities may have sorrowful memories of expropriation of land following the creation of forest reserves and national parks. Interviews with elderly informants in the course of some case studies indicated a deep resentment against the extensive coercive expropriation of forested territories by the French colonial forestry service starting in the mid-1930s (Freudenberger et al., 1992).

The case study of the territory of Fandène and the village of Dindéfello are particularly vivid examples of the struggle by local communities to retain control of land threatened by expropriation by the state. In both cases the rural populations are confronting the threat to the loss of control over land with a series of defensive strategies.

In the case of Fandène, the passage of the Canal du Cayor threatens the expropriation of a broad swath of land through the

128

northern reaches of the territory. The state plans to remove along a 2.5 kilometer stretch of land on either side of the canal the populations along the corridor reaching from the Lac de Guiers to Thies. This action is justified under legal clauses granting the state rights of eminent domain and "taking for public utility." Within this corridor the government plans to grant concessions to economic interests in order to develop intensive vegetable and fruit tree cultivation. Along the proposed passage of the Canal du Cayor, land speculation has commenced. Field research indicated that the rural community council has already granted land to a Lebanese interest, functionnaires from Dakar, and members of the Socialist Party. The younger generation of Fandène, under the auspices of a newly formed "Association des GIE de Fandène" is struggling through a variety of means to mitigate the effects of the anticipated expropriation of a significant portion of the territory by the state (Gueye et al, juin 1992).

The Fulbe and Soninke populations of Dindéfello (Department of Kedegou) are faced with the loss of control of land and other resources through the proposed establishment of a national park to either the National Parks Service or to a UNESCO Man in Biosphere conservation program. In this case the state is considering ways to exclude the population from the use of a unique micro-ecology found around one of the few waterfalls in Senegal. Unless some type of negotiated arrangement over the use of the resource is worked out between the state and the local populations, what is now a manageable tension could break out into a violent conflict.

Conflicts between Community Council Districts

Conflicts over the borders between rural community councils appear to be quite prevalent though no detailed study has yet to identify the precise scope of the problem. The issue of where a district border is located is often critical to the generation of tax revenues from natural resources such as mines or quarries. Some borders have not been defined because of continuing disputes about whether the line should pass between one tax generating hamlet or another. Delineation is also difficult when adjacent villages cannot themselves decide where a boundary should pass.

III. Conflict Resolution Practices

Conflicts around natural resources are resolved in an ascending order of complexity. Conflicts are often settled through "first order" conflict resolution bodies - village chiefs, councils of elders ("conseils de notables"), religious figures (imams and clergy), traditional conflict resolution bodies (saltigi, farba), respected non-governmental rural associations, political leaders, and respected merchants. When conflicts fail to be resolved at this initial level, they rise to

124

"second order" instances - the community council, the administration (sous-préfets and préfets), the CERP and the gendarmerie. When these institutions fail to resolve the conflict, the contending parties may find that the dispute enters into the "third order" dispute resolution of the formal court system by way of Departmental Tribunals and possibly even the Supreme Court. The lengthy and costly resolution of disputes through the court system often results in use of extra-legal means to resolve the contentious issues.

First Order Conflict Resolution Institutions

The great variety of conflicts within villages appear to be resolved successfully at the local level. The village chief, council of elders, and imam play a key role in resolving village level conflicts. For instance, in the village of Dindéfello, the imman and the "conseil de notables" meet each Friday after prayers to resolve amiably, if possible, conflicts in the community (Sambou, September 1992). In the village of Ndam Mor Fademba in the northern Peanut Basin, the heads of most of the village households spend a good amount of time discussing potential areas of conflict during the pre-rainy season period while negotiating short-term land loans between themselves.

Most of the ReMAPS case studies showed that villagers go to great lengths to settle land disputes within the village. If the conflict escapes the village level, the disputants often loose control of the conflict resolution process. Neither party reaches a satisfactory conclusion in many cases. Transaction costs also become progressively higher as the conflict resolution process moves beyond the village level.

Second Order Conflict Resolution Institutions

There are a wide variety of conflict resolution bodies in Senegal. The various options open to a rural person creates considerable uncertainty. The disputant must weigh carefully what institution is most appropriate for the resolution of a conflict.

The Rural Community Council

The rural community council is a central actor in the resolution of conflicts over natural resources. Article 22 of the Loi 72-25 indicates that the president of the community council may delegate a commission of council members to resolve disputes or the council-at-large may be given the authority to resolve conflicts. Land conflicts, such as disputes over boundaries is often considered by the "Commission Dominale."

The decision on whether to carry a dispute to a higher

130

authority is often a function of the respect the council draws among the rural population. If the leadership is poorly respected, the conflicting parties will often look for other appropriate bodies.

Rural Development Services

Respected rural development agents often play an important role in mediating conflicts. Case study materials show that the head of the CERP is often called upon to mediate in many types of resource based disputes. On some occasions the contending parties may come to a respected CERP member to have a case heard, but in other cases the préfet or the sous-préfet may create a commission to hear a certain case. As the member of the administration most familiar with local affairs, the head of the CERP is many times asked to participate actively in coming to jointly agreed upon agreements.

The Administration

The préfets, sous-préfets and gendarmerie are often called to resolve rural disputes. Following a failure by the community council and other first order institutions to settle a contentious affair, the administration may be called upon to adjudicate the matter. Most of the case studies consulted indicated that villagers go to great lengths to avoid letting a dispute enter into this realm. As one Wolof farmer said, "quand on te demande d'avaler une aguille dans une chambre, tu refuses; mais tu acepteras après d'avaler un tronc d'abre dans la place publique. " The lesson: "Mieux vaut-t-il accepter une décision prise par la communauté que d'accepter qu' une instance extérieur fasse la même décision que tu droit accepter."

Little research has documented how the administration settles these disputes. Some evidence suggests that the administration will often ban the use of natural resources that are the subject of contention until the community works out the dispute. During violent outbreaks between Maure and Fulbe gum collectors during the drought years of the early 1980s in the Department of Linguère, the sous-préfet banned all collection of gum arabic near Barkedji during a cooling off period and then tried to divide judiciously the dense forests of Acacia senegal among the contending parties (Freudenberger, 1992).

Conflicts leading to violent confrontations are many times taken by the contending parties directly to the gendarmerie. Fights that break out between herders and cultivators leading to injury are usually brought to the gendarmerie where on some occasions the matter may be settled simply through the application of small fines. But if the matter is sufficiently serious, the conflicts are taken by these authorities directly to the Departmental and Regional Tribunals.

131

IV. Tenure Conflicts and Natural Resource Management

The section above has illustrated some of the wide range of tenure conflicts around natural resources. While topologies of conflicts may be helpful ways to define and categorize the types of tenure conflicts that exist in any given area, they do little to uncover the underlying causes behind a given conflict. Conceptual thinking is required to understand the commonalities underlying many disputes not only out of academic curiosity, but also as a predictive tool for development agents.

Increase in value of natural resources and conflicts

From the analysis of case studies referred to above, it appears that when the value of a natural resource increases abruptly, there is an attempt to redefine rights of access. This process of redefinition tends to create tensions and conflicts as competing interest groups struggle to redefine rights of access. If the process of redefinition of rights is not regulated adequately by local institutions, there is often a breakout of conflicts. The process of resolution of what might be a violent ridden process sometimes creates a new set of rules regarding access rights to natural resources.

The case study undertaken in the territory of Fandène in the Department of Thies clearly demonstrates how the potential increase in the value of land along the proposed Canal du Cayor may lead to the creation of tensions between the state and the local community (Gueye et al, June 1992). External economic interests and external agribusiness interests jockey for control of the best land next to the canal in hopes of benefitting from the eventual development of irrigated agriculture. Local institutions, such as the G.I.E. of Fandène may adopt a wide range of strategies to protect the land against expropriation from external economic interests. Such organizations manipulate both the statutes of the Loi sur le Domain National and customary tenure norms to assert their primacy of rights to the land and assure that the land is "mise en valeur" according to the precepts of the law.

Disputes over access to land are also particularly strong over specific resources in what might otherwise be considered quite marginal lands. Lowland "basfonds" lands once used for grazing by the Fulbe along the Niayes are now in heavy demand for horticulture (Gueye, October 1992). Tensions once existed between the original Lebu land holders and the long-term Fulbe residents over competing uses of this land. Both communities successfully resolved the potential dispute by deciding to exclude livestock from the lowland Niayes and divide the zones up between the two for use as gardening. Successful resolution of conflicts have not occurred in other areas of the country. The

132

tension between Fulbe livestock raisers from Sange Dieri in Mauritania and Soninké gardeners of Douné Khoré along the Senegal river may have sparked the conflagration between Senegal and Mauritania in April, 1989.

Similarly, the growth of conflicts around tree crops is also noticeable around such important cash crops as gum arabic (Acacia senegal) or gum mbepp (Stericulia segitara) whenever dramatic international price increases stimulates similar increases in the local markets. In each case, contending rural interest groups struggle to re-define rights of access during these "boom" times.

Protection of Territorial Integrity: Conflicts between Residents and Non-Residents

Long-term residents of rural territories are experiencing growing difficulties in protecting valuable natural resources from the incursions of non-resident populations. While it was the intention of the Loi sur le Domain National to protect the interests of resident populations against the incursions by external economic interests, these controls have gradually eroded during the 1970s and 1980s. The progressive increase of the power of the state in land allocation affairs has facilitated the entry of non-residents into village territories. Administrative practices and the law conspire together to weaken the authority of local institutions to exercise control over natural resources.

Along the Senegal river valley, the fear of expropriation of traditionally held lands by external interests resulted in the adoption of a ministerial decree guaranteeing the primacy of local resident's rights to the occupation of ancestral lands. While the decision may be criticized for reaffirming the primacy of a rural landed elite, it also represents a concerted policy to protect the rights of the residents of the Senegal river valley against loss of land to agribusiness firms and private commercial interests from outside of the region.

The ReMAPS case studies showed in many instances how local authorities have failed to control the exploitation of forest resources valuable to the resident populations of village territories. In small communities like Fandène, the residents cannot limit the exploitation of tree crop products by the taalibé disciples of a neighboring Wolof community. In effect, many of the tree crop resources found in the territory are an open-access resources devoid of any means to exclude non-residents of the community (Gueye et al, juin 1992).

Proliferation of Land Management Institutions

Conflicts over land and other natural resources may be partly attributed to institutional jurisdictional uncertainties.

Competing institutional bodies compete for the authority to control over natural resources. Within a rural community, several centers of power co-exist, though sometimes not comfortably. Institutional analysis using as a PRA tool of discussion the "Venn Diagrams" shows that in a particular village many foci of power may be found - traditional village age groups, the chief, councils of elders, imams and marabouts, associations, representatives of political parties, a representative to the community council.... The domains of the different institutional bodies is not always clear.

In many of the villages studied by the ReMAPS project, land allocation decisions are usually vested in traditional authority figures. The families of the first settlers in an area go to considerable lengths to retain control over the allocation and transfer of land. At times, however, overlapping institutional bodies like the rural community council may impede in the jurisdictional domain of the land holding families. Village authorities may indeed loose control over land held at the periphery of a village, or as in the Niayes, on the lands not used for intensive horticultural production (Gueye et al, october 1992) Powerful religious or political figures may also use their authority to by-pass state institutions like the community council to negotiate land purchases or grants directly from land owning families. Certain federations and associations of non-governmental organizations are also beginning to play an important role in creating and enforcing rules regarding the use of natural resources. Along the Senegal river, for example, some villages are organizing patrols to protect the remaining, though extremely valuable, stands of Acacia nilotica and thereby preempting what is normally considered the function of the forestry service.

V. Conclusions

Conflicts around natural resources are an integral part of the social fabric of rural life. Conflicts represent a moment of redefinition of rights of access to natural resources in many cases. Handled successfully by institutions of mediation, these conflicts may represent a process of redefinition of a tenure regime, one that reflects more accurately the realities of the current social, economic and ecological setting. In other cases, the existence of violent disputes represents the breakdown in dispute mediation institutions and practices.

In general, the Senegalese legal corpus appears to be a quite successful example of the successful resolution of tenure crises at the village and community council district level. But disquieting signs are evident. "Tenure pressure points" are evident in different parts of the country. The serious outbreaks of violence in the Casamance may be an example of how a conflict that was once primarily one around resource use explodes into a

much more serious conflagration. As the value of land and other natural resources increases as a result of a wide variety of socio-economic as well as ecological factors, conflicts will invariably arise over these resources as the multiplicity of resource user groups struggle to redefine rights of access. As development projects open up new lands for exploitation or as populations from overcrowded and ecologically degraded areas migrate southward into resource rich areas such as the Casamance, the resident populations of these territories will confront difficulties in retaining primary rights of access to resources. Unless the primacy of interests of long-term resident populations is recognized to traditionally held lands, severe conflicts risk breaking out in these new zones of settlement.

A "Land Charter" may be a useful technique of reaffirming the rights of local populations to negotiate the entry of non-resident populations into a territory. This is a public pronouncement by government outlining key normative concepts, much like a ministerial "circulaire," but one of greater moral authority. It should reaffirm land use principles of the state and the respective responsibilities of different land allocation institutions. The charter of principles should be the product of a long and intense dialogue between the state and the various social and economic interests in Senegal. Such a statement should be a document translated into local languages and widely disseminated through the media. A Land Charter might reaffirm the legal principles of the 1964 Loi sur le Domain National and the 1972 Loi sur le Collectivités Locales regarding the primacy of rights resident populations of a community council district possess over land and other resources.

The call for the restatement of resident rights to land found within a particular community council does not imply a policy of exclusion. Rather it is the affirmation, ensconced in law and practice, that resident populations of a particular territory ought to have the right to control the entry of non-residents and require that these new arrivals respect certain land use norms. Resident populations should not have rights of total exclusion of outsiders, but rather the authority to establish responsible rules and regulations governing the use of natural resources. This does not negate the role of the state. Indeed, the state plays a vital role in guaranteeing the tenure regimes set down by the community councils.

135

Bibliography

Freudenberger Schoonmaker, Mark. "The Great Gum Gamble: A Planning Perspective on Environmental Change in Northern Senegal." PhD Dissertation. University of California at Los Angeles, 1992.

Freudenberger, Karen Schoonmaker and Mark Schoonmaker Freudenberger, "Natural Resource Management in Ndam Mor Fademba, Senegal: Repport of a RRA Appraisal." World Vision. October, 1991.

Gueye, Bara; Freudenberger, Mark S.; Goudiaby, Assane; Ndoye, Coura NDiaye; Traoré, Samba; Diop, Nogaye. "Etude sur la Gestion Communautaire des Ressources Naturelles au Bassin Arachidier du Sénégal: Le Cas de Fandène." USAID/Senegal. ReMAPS Project. Juin, 1992.

Gueye, Bara; Hathie, Ibrahima; Traoré, Samba; Touré, Awa NDiaye. "Etude sur la Gestion des Ressources Naturelles au Niayes: Le cas du Terroir de Niacoulrab." USAID/Senegal. ReMAPS Project. October 1992.

Gueye, Bara; Diouf, Latyr; Kane, Papa Mamadou; Cisse, Astou Diop; Tall, Demba. "Etude sur la Gestion des Réssources Naturelles au Bassin Arachidier du Sénégal: Le Cas de Dankh Sène." USAID/Senegal. ReMAPS Project. Septembre, 1992.

Sambou, Bienvenu; Wane, Oumar; Goudiaby, Assane; Ndoye, Coura Ndiaye. "Etude sur la Gestion des Ressources Naturelles au Zone Agro-Sylvo-Pastorale: Le Cas de Dindefello." ReMAPS Project. Septembre 1992.

Sambou, Bienvenu; Goudiaby, Assane; Ndoye, Coura Ndeye; LY, El Housseyno. "Etude sur la Gestion des Resssources Naturelles au Zone Agro-Sylvo-Pastorale: Le Cas de Pidiro." ReMAPS Project. Août 1992.

Traoré, Samba; Diop, Nogaye; Kane; "Etude sur la Gestion des Ressources Naturelles au Fleuve Sénégal: Le Cas de Mbane." USAID/Senegal. ReMAPS Project. Août/September, 1992.

136

Communautés Rurales, Finances Locales et Gestion des Ressources Naturelles.

Par
Bara Gueye

Introduction:

La Réformme Adminsitrative Territoriale et Locale, en créant les communautés rurales, visait entre autres la décentralisation des pouvoirs jusque là détenus par l'administartion centrale. Pour les collectivités locales, cette réforme devrait se traduire par une plus grande prise en charge des problémes de développement local. La mise en oeuvre des projets et programmes des communautés rurales nécéssitait cependant des ressources financières dont la principale source demeure jusqu'à maintenant la Taxe Rurale. Malheureusement l'expérience a montré que dans la plupart des cas, les budgets ainsi constitués demeurent trés insuffisants pour permettre aux communautés rurales de réaliser les inombrables projets qui leur sont soumis réguliérement. Dés lors, il n'est pas étonnant de se rendre compte de la faible implication financiére des communautés rurales dans le financement de programmes de gestion des ressources naturelles. Ainsi la gestion des ressources naturelles, sans pour autant être occultée constitue une préoccupation trés marginale dans les actions des communautés rurales. Le dynamisme des communauté rurales dans ce domaine se limite à la gestion fonciére où elles ne servent que de recours ultime en particulier en cas de conflits. Dans les différents villages étudiés, il existe différents organes traditionnels chargés de gerer la circulation de la terre à l'interieur de la communauté (Chef de village et conseils de notables en l'occurrence). A Sangalcam, la position géographique de la zone, imprime à la dynamique fonciére un caractére assez particulier. Il existe en effet dans cette zone un marché foncier assez dynamique et loin de perturber les transactions fonciéres "déguisées", le conseil rural ne fait que les légitimer.La pratique de la vente de terres est trés connue du CR, mais les procédures de contournement de la loi (les terres du domaine national ne peuvent être aliénées) utilisées-déclaration auprés du CR d'une cession gratuite d'une partie d'une terre exploitée à une autre personne- lui donnent un caractére trés insidieux. La valeur marchande de ces terres fait que les régles de leur gestion sont encore plus rigoureuses et obeissent généralement à des stratégies de controle totalement hors de toute intervention de la communauté rurale.

1- La situation budgétaire des Communautés Rurales et le cercle vicieux de la taxe rurale:

La principale source de revenus des Communautés Rurales au Sénégal , à l'exception de celles de la région du Cap Vert,

131

demeure la taxe rurale. En effet la taxe rurale constitue en moyenne 70 à 80% de l'enveloppe budgetaire des communautés rurales. Or on remarque une baisse tendancielle généralisée de la taxe rurale due à la conjonction de trois facteurs essentiels. Premiérement, la population de base sur laquelle s'applique cette taxe rurale est trés faible. Par exemple l'arrondisssement de Ndindy compte à lui seul 5 communautés rurales dont chacune a un budget trés faible. Deuxiémement, cette population imposable est souvent sous-estimée. Troisièmement, les taux de récupération restent assez faibles dans la plupart des cas. Pendant l'exercice 1990-91 seules trois régions sur 10 ont réalisé des taux de recouvrement supérieurs à 80% et quatre ont eu des taux inférieurs à 60% (Chambas, 1990). A Sangalcam et Fandéne, les taux de récupération se situent entre 35 et 45%Cette situation traduit une certaine désaffection de la population envers la communauté rurale qui n'a pas su répondre aux principales préoccupations des popualations. Il se dessine ainsi une sorte de solidarité à rebours dans le non payement de la taxe rurale, car les villages qui avaient jusqu'alors payé leur taxe rurale,n'ont pas vu leur situation améliorée par rapport à celle des villages débiteurs.

La tendance des populations à ne plus payer la taxe rurale procéde du sentiment que la structure communautaire a trés peu d'impact qui justifierait l'effort financier sollicité de leur part. Or le non payement de cette taxe ne ferait que renforcer ce sentiment en réduisant les possibilités d'investissement de la communauté rurale. Celle-ci est ainsi prise dans un cercle vicieux (Pas de taxe rurale--->pas d'investissement---> pas de motivation à payer la taxe---> pas de taxe rurale). Les stratégies adoptées face à cette situation varient d'une communauté rurale à une autre. Dans certains zones (Sangalcam par exemple) les mesures coercitives sont quelquefois utilisées mais l'efficacité à long terme de telles mesure est assez peu évidente. Dans d'autres (Dankh Séne, Fandéne) par contre les mesures de sensibilisation semblent favorisées.Il est intéréssant de noter la strtatégie adoptée par plusieurs CR (Diourbel par exmeple) pour éviter que cette situation ne leur fasse perdre l'accés à certaines ressources exceptionnelles (Fonds de concours ou de solidarité, crédit semences). Certains présidents prennent en effet sur eux d'épurer le reliquat en cas de non payement intégral de la taxe rurale, à partir de ressources personnelles ou d'emprunts auprés de commerçants de la zone. Dans plusieurs CR du bassin arachidier le fonds de concours auquel elles peuvent aspirer est souvent supérieur au budget de la CR. Dans les 5 Cr de l'arrondissement de Ndindy par exemple, le montant du budget varie entre 1.500.000 et 2.000.000 FCFA.

1-2:Le manque d'articulation entre la Communauté Rurale et les autres structures économiques locales:

La communauté rurale apparait pour beaucoup de personnes comme

138

une greffe qui malheureusement n'a pas pris. Sa représentativité est ainsi mise en cause non pas du fait de sa mission et de ses objectifs mais plutot de son manque d'articulation avec les dynamiques locales en cours. Or le paysage rural est aujourdhui peuplé de structures endogénes qui tentent de prendre en charge les principales préoccupations des populations. Les actions sont plus articulées aux préoccupations de la base et cette situation nuit fondamentalement à l'image de la structure coomunautaire. Celle-ci reste une structure essentiellement administrative qui n'a pas encore su trouver de structures économiques pouvant lui servir de support pour la mise en place et la gestion de programmes de développement. Cette situation constitue une contrainte majeure pour les CR . Les coopératives rurales créées à cet effet par la réformme coopérative de 1983 ont vite révélé leurs limites et leurs incapacités à remplir ce role. Or en matiére de gestion des ressources naturelles, la mise en oeuvre et la gestion des différents programmes ne peut être envisagées sans la participation des organisations de base.Ainsi les CR se trouvent plus ou moins en marge des stratégies de gestion des ressources naturelles qui sont prises en charge essentiellement par les autres organisations économiques. Dans les différentes communautés rurales étudiées, il a été observé la présence d'organisations de femmes trés dynamiques dans la gestion des ressources naturelles. C'est pourquoi, il est trés déplorable de voir la faible représentativité des femmes dans les Conseils ruraux, à l'exception de Sangalcam qui dispose de 3 conseilléres.

1-3:Responsabilité limitée des communautés Rurales en matiére gestion des ressources naturelles.

On remarque un faible engagement des communautés dans le financement des actions de gestion des ressources naturelles. Les principales activités inscrites à cet effet dans le budget de la cR portent sur le reboisement. Or cette allocation budgetaire procéde moins d'un besoin ressenti que d'un appui au service technique des Eaux et Forêts. La provision pour les actions de gestion de ressources naturelles se situent entre 2 et 5% (2% à Sangalcam et moins de 1% à Dankh Séne) environ du budget de la CR. Cette situation procéderait entre autres du sentiment répandu au sein des CR que leurs prérogatives en matiére de gestion des ressources naturelles sont limitées par la loi. En effet outre l'affectation et la desaffectation des terres, la gestion des parcours de betails et des pare-feux, aucun droit ne leur est reconnu en matiére de gestion des arbbres par exemple. Cette attitude a mis à l'écart les CR des activités de gestion des ressources naturelles qui sont essentiellement prises en charge par les organisations économiques de base en relation avec les ONG. C'est par exemple le cas à Dindeffello où la communauté villgeoise tente de mettre en place une stratégie de gestion de la reserve. A Pédiro (Dabo), également, la gestion de la forêt classée n'implique pas directement la CR. Dans la région du fleuve, les stratégies de gestion de la forêt classée de Diamel

excluent totalement la CR. On voit donc exister des stratégies plus ou moins paralleles villageoises et plus dynamiques d'une part et de la Communauté Rurale de l'autre. Comme en matiére de gestion fonciére le rôle des Cr en matiére de gestion des autres ressources naturelles semblent plutot se limiter à celui de recours en matiére de conflits. A Dankh Séne, le PAGD travaille directement avec les communautés villageoises aussi bien dans le choix que dans l'execution des activités. Ces situations ne sont pas exceptionnelles et réflétent des scénarios assez courants de contournement délibéré des CR par les structures d'intervention dans les actions de gestion des ressources naturelles.

1-4: Le manque de compétence et la problématique de la formation des Conseillers Ruraux:

Le manque de formation est un obstacle majeur pour les communautés rurales. La plupart des conseillers ruraux, surtout ceux issus des nouveaux bureaux n'ont pas reçu de formation spécifique liée à leur fonction. A Sangalcam, une seule session de formation a eu lieu pour l'actuel bureau et seuls le président et le secrétaire en ont bénéficié. A Ndindy, les 5 Conseils Ruraux n'ont bénéficié que d'une seule session. Ainsi les Cr continuent de dépendre pour leur fonctionnement de l'appui de personnes extérieures. Mais la conséquence immédiate de cette situation est l'incapacité de la CR à suivre les projets financés sur le terrain. L'echec des projets de première génération financés par les CR au lendemain de la réforme serait une des raisons qui expliqueraient la réticence des CR à financer des projets productifs,. En effet, au cours des premiéres années de mise en oeuvre de la réforme, les CR comme celle de Dankh Séne avaient financé des projets productifs en particulier dans le domaines de l'embouche bovine, de l'aviculture et du maraichage. Cependant le choix des lieux de localisation procédait moins de critéres de faisabilité, que d'une logique de récompense des villages qui s'étaient acquittés à 100% de leur taxe rurale. Un défaut de suivi et l'inadaptabilité de certains de ces projets avaient conduit à l'echec de la plupart d'entre eux. Cette expérience amére a donc amené la plupart des CR à reconsiderer leurs politiques d'investissement en orientant de moins en moins les actions vers des projets productifs. Le nombre limité des projets sur la gestion des ressources naturelles procéderait aussi de cette réalité. Dans certaines zones, les CR (Dankh Séne, Sangalcam) ont tout simplement opté d'orienter les financements vers les maintenance et la réparation des infrastructures déjà créées.

1-5: La non maitrise des interventions à l'interieur de l'espace communautaire.

Il a été par ailleurs noté que la Communauté Rurale controle trés peu les interventions de structures extérieures à l'intérieur de l'espace communautaire. Les interlocuteurs des intervenants

140

exterieures semblent être moins la CR que les communautés villageoises. Cette situation outre qu'elle traduit une certaine érosion de l'autorité de la CR, cosntitue un facteur d'inopérationalité des Plans Locaux de Développement des CR. Le manque de ressources suffisantes des CR pour mettre en oeuvre ces plans devrait être palié par une plus grande articulation des interventions des structures extérieures avec ces plans. Il reste toutefois que dans la plupart des cas ces plans présentent des limites liées à leur caractére fondamentalement exogéne. Dans les différentes communautés rurales étudiées ces plans ne constituent pas des références opérationnelles pour guider les différentes actions des CR.

2-Tentatives de diversification des ressources des CR:

Certaines communautés rurales disposent, outre la taxe rurale, d'autres sources de revenus importantes. C'est le cas des Cr de la région de Dakar. Dans la Cr de Sangalcam par exemple la taxe rurale ne représentait que 19% du budget de la CR en 1989\90 (environ 15% du budget prévisionnel 1991\92). Outre les taux de récupération faible, cette situation résulte de l'existence de plusieurs autres sources de revenus dont notammant les amendes de la gendarmeries et les taxes sur les halles de marchés. D'autres CR disposent de sources potentielles qui ne sont pas suffisammant exploitées. Il s'agit en particulier des Cr abritant des unités industrielles(Taiba, CSS, SOCAS, etc..). Les salariés de ces usines doivent payer une Taxe Représentative de l'Impot du Minimum Fiscal (TRIMF) (Chambas,1992). Par ailleurs il existe des impots sur le foncier bati, patentes, etc... Malheuruesement ces ressources sont rarement recouvrées par les CR. D'autres initiatives plus originales sont prises par certaines Cr. A Sangalcam, une taxe de 1000F est imposée à tout camion de sel provenant du Lac Rose. Une police villageoise basée à Niaga est chargée de la récupération de cette taxe. Il en est de même de l'exploitation des coquillages aux alentours du même lac mais la récupération selon le même procédé est faite cette fois ci par les villageois de Déne. Etant donnée l'importance des ressources financiéres générées par ces ressources, les populations perçoivent mieux l'interêt de mettre en place une stratégie de protection et de conservation de ces ressources. Ces expériences ne doivent cependant pas occulter le fait que d'autres ressources potentielles échappent à la Communauté Rurale. La Communauté Rurale de Sanagalcam devrait étudier la possibilité de mettre en place un systéme de taxe applicable aux détenteurs de parcelles exploitées (arboriculture, maraichage, aviculture, etc...) non originaires de la CR.

141

3-Stratégie de sécurisation de la taxe rurale:

Le cercle vicieux du non remboursement de la taxe rurale constitue une réél dilemne pour les CR. Le renversement de cette tendance perverse sera essetiellement fonction de la capacité des CR à mieux articuler leurs actions aux préoccupations des populations. Il est donc important de trouver des programmes capables de stimuler une plus grande motivation des populations à payer leur taxe. Cela ne sera cependant possible qu'à travers des programmes qui auront un impact réél sur les populations. Certaines idées avancées particuliérement à Dankh Séne méritent d'être analysées. Il s'agit de la mise en place de projets productifs articulées au payement de la taxe rurale. Un exemple de projet est un programme de crédit semences. Le systéme consisterait à ne faire bénéficier de ce crédit que les paysans ayant payé leur taxe rurale. En outre étant donné que le montant du crédit sera determiné au prorata de la population active, les populations auraient moins interêt à ne pas déclarer les effectifs imposables réels.

Une autre action consisterait à mettre en place des mécanismes de motivation des conseillers en particulier le président de la CR. Les fonctions de conseillers induisent un coût d'opprtunité important et la motivation des conseillers sera d'autant plus grande que le temps qu'ils passent dans la gestion de la CR sera correctement rémunéré.

Créer un espace de concertation entre la CR et les autres organisations endogénes ou d'appui . Il est évident qu'il serait prétentieux de vouloir donner aux CR le pouvoir exclusif de gestion des ressources naturelles à l'interieur de leur terroirs. Elles n'en ont ni les moyens ni la mission. Mais la CR devrait servir de cadre de concertation et d'articulation des différentes interventions à l'interieur de l'espace communautaire. Un Plan Local de Développemènt mieux conçu et plus participatif devrait être le cadre référenciel des différentes actions. Ceci pourrait aider à optimier davantage l'utilisation des faibles ressources mobilisées à l'interieur de la CR. Mais la CR devra disposer de certaines aptitudes institutionnelles pour bien remplir ce role.

Le renforcement institutionnel des communautés rurales

La prise en charge par les CR de programmes de gestion des ressources naturelles dépendra des capacités institutionnelles des CR. Une des limites essentielles des communautés rurales demeure la faible capacité des ressources humaines à gérer les différents programmes qui seront mis en oeuvre. Cette situation est la conséquence du manque de formation et d'information des conseillers qui de surcroit changent d'une législature à une autre.

la formation: elle constitue la premiére condition d'une

142

maitrise des mécanismes de gestion des budgets, du controle et du suivi des actions mises en oeuvre. Les besoins actuels tels que exprimés par les différents conseillers portent outre la gestion du budget, sur les différents textes législatifs relatifs à la réforme administrative et d'une manière générale à la décentralisation; à la gestion des projets. L'importance de cette activité et la nécéssité de sa permanence suppose sa prise en charge par les communautés rurales elles-mêmes. Il est intéressant d'étudier la faisabilité de doter les CR d'animateurs communautaires ; qui auraient entre autres roles la formation continue des conseillers ruraux. Une structure interne propre à la communauté rurale permettrait d'eviter les ruptures souvent constatées dans la formation des conseillers ruraux. Ces animateurs devraient également servir de supports pour le suivi des différents projets qui seraient mis en oeuvre par les CR. Dans ce cadre, une articulation harmonieuse devrait être trouvee entre la CR et les différentes structures de développement endogénes(associations villageoises de développement, GIE, Groupements de promotion féminine, etc..) et la communauté rurale. Ces structures pourraient lui servir de relais pour l'exécution des différents programmes au niveau villageois.

Il est cependant évident que l'operationalité de ce systéme d'organisation sera en grande partie fonction de la capacité des communautés rurales à générer suffisammant de fonds pour mettre en place les différents programmes. Les imperfections actuelles en matiére de collecte de la taxe rurale devront être corrigées à travers une meilleure articulation des actions des communautés rurales aux besoins des populations. Toutefois le renforcement des actions des CR en matiére de gestion des ressources naturelles exigera des ressources supplémentaires.

La question délicate est celle-ci: les Communautés Rurales ont-elles les ressources humaines et les capacités organisationnelles nécéssaires pour prendre en charge la gestion financiére et technique d'un programme de gestion des ressources naturelles?

Le renforcement institutionnel des CR est un processus à la fois long et continu.

Sur le plan des actions techniques, il faut encourager les CR à s'appuyer davantage sur les structures villageoises pour l'execution des programmes. Les animateurs communautaires auront un role important à jouer aussi bien dans l'identification des structures partenaires que dans le suivi des actions mises en oeuvre.

Sur le plan financier, les Cr ont acquis une certaine expérience en matiére de gestion assistée de leur budget. Un programme plus large impliquant des ressources plus importantes nécéssitera certainement d'autres mécanismes de gestion. Faudra-

- 143

t-il identifier une structure extérieure d'intermédiation (ONG, GIE spécialisé, etc.) pour assister les CR dans la gestion financière ? Ou alors faudra-t-il mettre en place une structure de gestion propre à la Communauté Rurale en accompagnant cela d'une formation appropriée.

C O N C L U S I O N

Les Communautés rurales constituent aujourd'hui un élément important dans le dispositif de décentralisation du Sénégal. L'analyse de leur fonctionnement révèle cependant toutes les limites qui ont empêché leur émergence comme structure capable d'impulser un développement à la base. C'est la raison pour laquelle, malgré les missions qui lui ont été assignées dans ce domaine, elles ont été très peu actives dans les programmes de gestion des ressources naturelles. Il est toutefois permis d'affirmer qu'un programme d'appui institutionnel cohérent permettrait à ces structures de servir de partenaires pour mettre en place des stratégies viables de gestion communautaires des ressources naturelles.

SEMINAIRE SUR LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES

ORGANISE PAR L'UER DE SCIENCES JURIDIQUES DE L'UNIVERSITE DE SAINT-LOUIS, LE LAND TENURE CENTER DE L'UNIVERSITE DE WISCONSIN, L'INSTITUT DES SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT DE L'UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR ET L'ECOLE NATIONALE D'ECONOMIE APPLIQUEE DE DAKAR

DU 3 AU 5 NOVEMBRE 1992 - A L'UNIVERSITE DE SAINT - LOUIS

COMMISSION I

HISTORIQUE ET BILAN DE LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES

LE 4 NOVEMBRE 1992

145

SYNTHESE DES TRAVAUX

La Commission a mené une réflexion nourrie autour du thème exposé en plénière par Monsieur Bienvenu SAMBOU, et qui s'intitule "Historique et Bilan de la Gestion des Ressources Naturelles par les Collectivités Locales".

Un certain nombre de questions ont été soulevées, elles s'articulent ainsi :

- Quelle définition donner au concept de Gestion des Ressources Naturelles ?

- Comment identifier les motifs d'ingérence des leaders politico-religieux dans certaines décisions liées à la Gestion des Affaires des Collectivités Locales ?

- Quelle est la nature de l'interface Institutions/Pratiques Locales ?

- Comment identifier et régler les problèmes de voie d'accès du bétail ?

- Quel rôle et quel impact, la Loi sur le Domaine National peut avoir eu égard aux zones pionnières ?

- Comment codifier le rôle des Collectivités Locales dans la gestion des Ressources Naturelles ?

- Quelles sont les modalités pratiques d'implication des acteurs du développement dans le processus d'utilisation de la Collectivité Locale comme cadre de travail ?

146

Une fois, ces questions soulevées, la commission a procédé à leur reformulation sous forme d'axes de réflexion.

1°) - Quels sont les moyens pratiques permettant d'utiliser la Collectivité Locale (Commune, Communauté rurale) comme cadre de travail ?

2°) - Quel contenu et quels moyens pédagogiques faut-il trouver pour la formation des populations en vue d'une gestion optimale des ressources naturelles ?

3°) - Quel type de ressources naturelles, les collectivités locales sont en droit de gérer ?

4°) - Quel rôle et quelle place donner aux leaders politiques et religieux dans la gestion des collectivités locales ?

En abordant le concept de gestion des ressources naturelles, la commission a jugé utile d'élargir la notion de gestion, en insistant sur son caractère global qui associe aussi bien les ressources financières que celles liées à l'environnement des collectivités locales. A ce propos, une définition a été proposée : "l'utilisation durable et rationnelle des ressources naturelles, renouvelables ou non, par les collectivités locales, de même que leur régénération, pour la satisfaction de leurs besoins socio-économiques et culturels".

La commission devait par la suite procéder à l'analyse détaillée de l'ensemble des axes de réflexion retenus :

147

1°) - QUELS SONT LES MOYENS PRATIQUES D'UTILISATION DES COLLECTIVITES LOCALES COMME ESPACE DE DEVELOPPEMENT

En partant du constant selon lequel, l'espace de la collectivité locale est insuffisamment exploitée, par les acteurs de développement (les populations en l'occurrence), la commission recommande :

a) - La création d'une structure de concertation entre la Collectivité Locale et les acteurs du développement (structures d'encadrement, ONG, Organisations Paysannes, Administration locale).

b) - La participation des projetqs de développement à l'élaboration et à la réalisation des plans locaux de développement.

c) - La diffusion des plans de développement et leur élargissement aux bailleurs de fonds.

d) - L'Organisation permanente de session de formation et d'information des populations mais aussi de l'Administration locale (Préfet, Sous-Préfet, Responsable de services publics).

e) - La mise sur pied d'un journal des Collectivités locales pour la diffusion des informations à caractère juridique, administratif (arrêts de la Cour Suprême, arrêtés ministériels, décrets présidentiels).

148

2°) - CONTENU DES PROGRAMMES DE FORMATION ET MOYENS PEDAGOGIQUES DE LEUR REALISATION POUR UNE GESTION OPTIMALE DES RESSOURCES NATURELLES.

La commission recommande à cet égard de mettre en place un programme de formation concerté, dont le contenu s'articule à la connaissance des textes de lois, décrets, arrêtés et règlements. (Loi sur le Domaine National, budget, zone des terroirs, de parcours, règlements de conflits).

Les moyens pédagogiques utilisés auront comme principal crédo : une alphabétisation fonctionnelle en langues nationales.

3°) - LES TYPES DE RESSOURCES NATURELLES APTES A ETRE GEREES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES

L'accent a été mis sur l'identification des ressources naturelles renouvelables et non renouvelables : forêts, végétation, sols, mines, ressources halieutiques, ressources hydrauliques.

La Commission suggère une forme de cogestion Etat/Collectivités locales pour l'exploitation de certaines ressources stratégiques comme les ressources minières. Cette cogestion doit permettre aux collectivités locales de bénéficier de redevances et d'exercer un droit de contrôle sur les exploitants illégaux.

La Commission suggère enfin l'implication effective des Collectivités locales dans les actions de régénération des espèces locales.

4°) - QUEL ROLE ASSIGNER AUX AUTORITES POLITIQUES ET RELIGIEUSES DANS LA GESTION DES RESSOURCES DES COLLECTIVITES LOCALES.

Les discussions autour de cette question ont permis de faire le constant suivant : les forces politiques et religieuses constituent des groupes sociaux stratégiques incontournables. Il convient par conséquent de poser certains préalables pour "minimiser" leur trop grande influence dans les décisions liées au fonctionnement des Collectivités locales :

a) - Doter les populations des Collectivités locales de moyens de contrôle efficaces sur les autorités religieuses et politiques.

b) - Renforcer les acquis en formation et en information des populations en vue de leur maîtrise de leurs droits et devoirs.

c) - Consulter les leaders politiques et religieux pour toutes les affaires liées à la gestion des ressources des collectivités locales et des ressources naturelles en particulier.

RAPPORTEURS :

Amadou M. CAMARA

Pape KANE

SEMINAIRE SUR LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES

ORGANISE PAR L'UER DE SCIENCES JURIDIQUES DE L'UNIVERSITE DE SAINT-LOUIS, LE LAND TENURE CENTER DE L'UNIVERSITE DE WISCONSIN, L'INSTITUT DES SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT DE L'UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR ET L'ECOLE NATIONALE D'ECONOMIE APPLIQUEE DE DAKAR

DU 3 AU 5 NOVEMBRE 1992 - A L'UNIVERSITE DE SAINT - LOUIS

COMMISSION III

LE REGLEMENT DES CONFLITS EN MATIERE DE GESTION DES TERRES

PRESIDENT : M. Mamadou NIANG

PERSONNE-RESSOURCE : Dr. Mark FREUDENBERGER

RAPPORTEURS : M. Papa Aly SOW

M. Moustapha DIA

LE 4 NOVEMBRE 1992

15

La Commission n° III dans le cadre de son travail a eu à s'appesantir sur trois points :

1. - Méthodes ;

2. - Les concepts ;

3. - Mode de règlement des conflits.

Les trois points résultent du regroupement des questions recensés en plénière.

I - S'AGISSANT DU PREMIER POINT : La Personne-Ressource a présenté la méthode MARP comme étant la méthode accélérée de recherche participative qui a été utilisée à l'occasion des enquêtes de terrain. La commission a mis en exergue les avantages mais, aussi les inconvénients sans oublier les difficultés qui peuvent surgir dans l'utilisation de cette méthode, dont l'objet est d'assurer tous les partenaires intéressés à toutes les phases de l'enquête.

R E C O M M A N D A T I O N S :

* Etudier les possibilités de l'utilisation de la méthode MARP dans la perspective de publication et pour l'élaboration de la planification locale.

* Enrichir la méthode MARP, de même que les autres techniques d'enquête à partir des réalités du terrain considéré.

II. - EN CE QUI CONCERNE LE SECOND POINT : Les concepts, les questions suivantes ont été examinées :

1. - Juxtaposition des droits traditionnels et modernes liés aux conflits.

2. - Facteurs politico-religieux.

3. - Source et évolution des conflits (foncier, éthnique, politique, etc...)

4. - Notion de résidents non résidents, etc...

R E C O M M A N D A T I O N S :

* Tenir compte de l'interférence des droits traditionnels et modernes en matière de règlement des conflits.

* Prendre en considération l'existence de facteurs politico-religieux, susceptibles de jouer dans les conflits.

* Favoriser une approche judicieuse des sources et forme d'évolution des conflits.

* Poursuivre la réflexion sur les notions de résident, non-résident et membre d'un C.R.

(3)

III. - ENFIN, QUANT AU TROISIEME POINT : Mode de règlement des conflits ; la discussion a tourné autour des questions suivantes :

1. - Problèmes de délimitation,

2. - Stratégies de règlement des conflits (autochtones, Etat, Collectivité).

3. - Fonctionnement des collectivités.

R E C O M M A N D A T I O N S :

* Faire appliquer les textes législatifs et règlementaires sur les collectivités locales par le C.R., les autorités administratives, les techniciens, etc... Elaboration des instruments fonciers (cadastre rural, plan d'occupation et d'affectation des sols (P.O.A.S), registre foncier, etc...).

* Elaborer un cahier de charge définissant les conditions de mise en valeur des terres.

* Encourager la pratique de saisine du juge en cas de conflits ; rapprocher la justice des justiciables.

* Eviter l'uniformisation et favoriser la technique du cas par cas en matière d'arbitrage foncier.

* Rechercher d'autres voies de recours en cas de conflit (autorités administratives supérieures, notables religieux, politiques, etc...)

* Renforcer le statut et les capacités du CERP pour lui permettre de jouer un rôle de conseiller technique de la collectivité locale.

* Poursuivre la réflexion sur la nécessité de "flexibilité" foncière et des problèmes que poserait la privatisation des terres.

* Revoir les critères d'éligibilité et le profil des élus locaux.

* Intensifier la formation, l'information et l'alphabétisation des populations.

* Prévoir des ressources nouvelles pour les CR
  Ex. : caution versée par les promoteurs de projet.

* Susciter la création d'un journal des collectivités locales.

155

Partie V

Sous-Thème III: "La Régionalisation et la gestion des ressources naturelles"

LES EXPOSES

Gorgi Diouf, "La Régionalisation: Analyse historique et comparative"

Abdou Sow, "Rôle et places des régions dans la décentralisation et la gestion des ressources naturelles"

Demba Sy, "La Décentralisation et l'organisation judiciaire"

Babacar Mbaye, "Les Régions, les finances locales et la gestion des ressources naturelles"

LES RAPPORTS DES COMMISSIONS

T R O I S I E M E J O U R

LE 5 NOVEMBRE 1992

SEMINAIRE SUR LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES

ORGANISE PAR L'UER DE SCIENCES JURIDIQUES DE L'UNIVERSITE DE SAINT-LOUIS, LE LAND TENURE CENTER DE L'UNIVERSITE DE WISCONSIN, L'INSTITUT DES SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT DE L'UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR ET L'ECOLE NATIONALE D'ECONOMIE APPLIQUEE DE DAKAR

DU 3 AU 5 NOVEMBRE 1992 - A L'UNIVERSITE DE S A I N T - L O U I S

ANALYSE HISTORIQUE ET COMPARATIVE DE LA REGIONALISATION

par Gorgui Alioune DIOUF

Administrateur Civil Principal
Ancien Préfet de Département

158

Les organisateurs de ce séminaire, que je remercie bien sincèrement pour avoir bien voulu m'inviter à y participer, m'ont demandé de présenter une communication sur le thème "Analyse historique et comparative de la Régionalisation".

La régionalisation est un transfert aux régions, de compétences qui appartiennent au pouvoir central, compétences dans les domaines économiques, politiques, sociaux, culturels... Elle est réalisée au Sénégal par une série de réformes de l'Administration Territoriale dans le sens de la déconcentration des pouvoirs du niveau central au niveau local, de la décentralisation administrative, en vue de la promotion du développement à la base.

Faire l'analyse historique et comparative de la régionalisation au Sénégal, revient à restituer la philosophie des réformes de l'Administration Territoriale et Locale de 1960 à nos jours.

Dans cette perspective, je voudrais mettre l'accent au plan pratique sur les points forts de ces réformes administratives mais aussi sur ce que je crois être des goulots d'étranglement, des obstacles qui entravent la pleine réalisation des objectifs.

Je formulerai aussi quelques observations et suggestions.

Dans cet ordre d'idées, mon exposé sera articulé de la façon suivante :

I./ - **DANS UNE PREMIERE PARTIE**

1°) - Je rappelerai briévement l'idéologie coloniale qui trouve son application dans la politique coloniale française et qui, du reste justifie la première réforme administrative de 1960.

2°) - J'analyserai cette réforme sous ses deux aspects administratifs et techniques.

II./ - **DANS UNE DEUXIEME PARTIE** :

J'évoquerai la réforme administrative de 1964. Ensuite je mettrai en relief la philosophie et les perspectives de la Réforme de l'Administration Territoriale et Locale de 1972.

III./ - **ENFIN DANS UNE TROISIEME PARTIE**

Je tenterai une analyse critique de la régionalisation au Sénégal.

160

I./ - PREMIERE PARTIE : DE L'ADMINISTRATION COLONIALE A LA PREMIERE REFORME DE 1960

1°) - L'ADMINISTRATION COLONIALE :

Un des aspects bien marquants de la colonisation a été de transformer l'économie africaine en économie de traite. La colonie fut spécialisée dans la production de matières premières au seul profit de la métropole. Par ce fait, le Sénégal, producteur d'arachide est obligé d'exporter sa production et d'importer les produits de première nécessité dont il a besoin, jusqu'aux produits alimentaires.

"Pendant toute l'époque de la colonisation écrit M. Roland COLLIN, l'Administration a poussé à la culture de l'arachide pour que l'on produise de plus en plus pour le marché extérieur. A partir du moment où le paysan cultivait ce qui était nécessaire pour le marché extérieur, poussé par l'encadrement colonial, il ne pouvait plus produire de quoi manger... Il est obligé d'acheter aux représentants des puissances extérieures, donc d'acheter aux traitants. C'est le système de l'économie de traite".

Par ailleurs, le contenu de l'enseignement fait partie intégrante du système colonial. " Il s'agit, indique Georges HARDY, d'éviter que l'enseignement des indigènes ne devienne un instrument de perturbation sociale", "d'où y ajoute le Professeur Joseph KI-ZERBO, le malthusianisme culturel, les programmes tronqués, sacrifiant la culture générale et l'histoire africaine authentique".

L'organisation administrative de la colonie favorisait cette politique économique, sociale et culturelle dans la mesure où elle constituait un soutien puissant au fonctionnement de la structure coloniale.

Et le commandant de cercle était la cheville ouvrière de cette administration. A ce titre, il disposait de pouvoirs exorbitants et s'appuyait en outre, sur les chefferies coutumières, chefs de canton ou chefs de province que le système administratif colonial français a habitués à des pratiques de commandement qui n'avaient rien de commun avec celles utilisées dans l'Afrique traditionnelle.

161

Une telle administration, on le conçoit aisément, n'était pas faite pour promouvoir l'homme sénégalais dans ses aspirations politiques, économiques, sociales et culturelles.

On comprend alors que le premier souci du Gouvernement du Sénégal, au lendemain de l'Indépendance, fût de substituer à cette administration coloniale préoccupée de tirer le maximum des colonies au profit de la métropole, une administration axée sur le développement intégral de toutes les couches sociales du pays. C'est la justification qu'il faut donner à la Réforme de 1960 entreprise dans le but d'assurer aux populations un encadrement administratif et technique rapproché.

2°) - LA REFORME ADMINISTRATIVE DE 1960 : UNE ADMINISTRATION DE DEVELOPPEMENT

a) - La structure administrative :

Par la loi n° 60-015 du 13 janvier 1960 le pays fut divisé en 7 régions en cercles, les cercles en arrondissements, respectivement administrés par des gouverneurs, des commandants de cercle et des chefs d'arrondissement. Ainsi par cette loi, deux nouvelles fonctions furent créées : celle de gouverneur et celle de chef d'arrondissement. Le Gouverneur est un Inspecteur des Affaires Administratives chargé des tâches de contrôle et d'impulsion. "Il est, selon l'expression même du Professeur Jean Claude GAUTRON, l'animateur n° 1 de la vie économique de la région à laquelle, il est chargé de donner le sens de l'unité et la mystique du développement". (Il est à cet effet commissaire du gouvernement auprès de l'Assemblée Régionale. Il préside le Comité Régional de Développement organisme d'études et de conseil compétent en matière de planification régionale.)

Mais s'il est vrai que le Gouverneur est le coordonnateur de l'activité économique, il reste que le Commandant de Cercle est le seul dépositaire dans sa circonscription des pouvoirs de la République. Il est le représentant de chacun des ministres. {Il veille à l'exécution des lois et règlements des décisions gouvernementales ; il représente les intérêts de l'Etat, assure la coordination de tous les services et la tutelle des communes, préside le comité départemental de développement. Pour toutes ces raisons, le Commandant de Cercle correspond directement avec le pouvoir central tout en informant le Gouverneur par copies de l'ensemble des affaires qui se traitent à ces deux niveaux.}

162

L'importance de l'arrondissement réside dans le fait qu'il constitue le centre d'exécution pour l'administration générale, ce qui permet au gouvernement de se faire entendre, connaître et comprendre du peuple tout entier. L'Arrondissement est dirigé par un Chef d'Arrondissement nommé non plus en raison de ses assises coutumières comme son prédécesseur, mais en raison de sa compétence technique qui devait donc le transformer en fonctionnaire du développement.

"Pour l'aider dans ce nouveau rôle, écrit Abdou Ndéné NDIAYE ancien gouverneur de région et Directeur honoraire de l'ENAM, le chef d'arrondissement devait assurer son service dans les postes de dépaysement. Son action, espérait-on, devait ainsi gagner en efficacité puisque le cadre de travail "sur terrain neutre" favoriserait l'objectivité de ses décisions".

b) Les structures de développement économique et social

Le système de l'économie de traite, nous l'avons dit a été le fait marquant de la colonisation. S'appuyant rigoureusement sur une administration coloniale qui devait permettre son éclosion, ce système eut des conséquences néfastes, ce qui a fait dire au Président Mamadou DIA dans son ouvrage "Contribution à l'étude du Mouvement Coopératif en Afrique Noire" "Créées pour délivrer le paysan de l'usurier, les sociétés de prévoyance ont curieusement développé le goût de l'endettement lorsqu'elles ne se sont pas substituées aux petits commerçants dans leur rôle féroce".

C'est pour toutes ces raisons qu'au lendemani de l'Indépendance Nationale du pays, les pouvoirs publics sénégalais, en même temps qu'ils mirent en place une structure administrative orientée vers la promotion économique et sociale des populations, créèrent des organismes à caractère économique et technique dont la mission était, selon les indications du Président DIA de "favoriser la rupture du cycle de l'économie de traite et de l'état de domination sans rémission".

163

Il y a d'abord les appareils de commercialisation des produits agricoles, d'approvionnement et de diffusion des moyens de production, pour soutenir et orienter l'action des coopératives. Ainsi, fut créé l'Office de Commercialisation Agricole (O.C.A.) par la loi n° 60.012 du 13 janvier 1960. {Conçu pour démanteler l'économie de traite en modifiant l'organisation administrative héritée du système colonial, l'O.C.A. se devait de lui substituer une économie organisée, de mettre entre les mains de la puissance publique tous les fils conducteurs de la vie économique du pays, de conférer à l'Etat le monopole de la commercialisation des produits agricoles tant à l'intérieur qu'à l'extérieur}

Mais cette nouvelle politique agricole pour être efficace se devait d'être épaulée par des organismes de crédit agricole, d'où la création de la Banque Sénégalaise de Développement (B.S.D.).

Un économiste a écrit à juste raison : "le développement de l'agriculture dans les pays sous-développés a toujours été hypothéqué par l'absence d'un crédit agricole adéquat. En effet, les difficultés inhérentes à ce type de crédit sont multiples. Il y a d'abord, la difficulté d'accumuler du capital dans les pays sous-développés qui fait que les disponibilités locales y sont rares, et quand bien même, elles existent, elles se désintéressent du milieu rural où les producteur ne présentent pas de garanties suffisantes. En fait l'économie de traite ne favorise pas un essor important du crédit agricole".

Dès lors, l'abolition du système de la traite et de ses crédits d'hivernage commandait donc la création de nouveaux organismes de crédit agricole, telle que la banque sénégalaise de développement créée par la loi n° 60.011 du 13 janvier 1960.

Enfin, entre les coopératives d'une part, l'O.C.A. et la B.S.D. d'autre part, le relais est assuré par un appareil économique gestionnaire et technique des coopératives. Ce sont les Centres Régionaux d'Assistance et de Développement (C.R.A.D.) qui participent aux opérations de commercialisation, à l'approvisionnement du monde rural en matériel et produits, assurent la distribution et le recouvrement des prêts ainsi que la centralisation des dépôts des coopératives.

164

Cependant, ces organismes n'auraient pu avoir leur pleine efficacité sans le concours de deux appareils complémentaires, l'un pédagogiques, l'autre technique : l'Animation Rurale et le Centre d'Expansion Rurale.

L'Animation Rurale a pour but de favoriser l'auto-propulsion des populations locales en les intéressant à l'effort de développement. Il s'agit de promouvoir au niveau du village une structuration susceptible d'intégrer les domaines du développement.

Cette structuration vise une reconversion des mentalités à trois niveaux d'éducation : l'éducation civique, l'éducation technique, l'éducation socio-logique.

En tout état de cause, l'Animation Rurale se devait de résoudre deux problèmes fondamentaux formulés à l'époque par son décodeur Ben Modi CISSE :

- Comment nous rendre maîtres de notre développement et mener l'élaboration de notre plan de développement dans la voie d'un socialisme devant répondre aux besoins réels de nos populaions ?

- Comment et dans quel sens transformer les structures de l'Administration coloniale dont nous héritons et les moyens d'impulsion et de contrôle de l'Etat sur l'économie ?

* LE CENTRE D'EXPANSION RURALE :

Dans le cadre de la politique de développement rural, la mise en place d'une infrastructure d'encadrement constitue un élément déterminant. L'administration d'encadrement permet non seulement d'exécuter les projets locaux de développement auprès des populations rurales mais elle doit aussi favoriser l'animation et la formation. C'est à ce titre qu'il faut situer l'implantation du centre d'expansion rurale polyvalent qui, dans le cadre de l'exécution du programme d'action économique et social concernant la région, doit remplir trois missions :

165

- Vulgariser les techniques d'exploitation et de production pour la mise en valeur des terres, des forêts, du cheptel et de toutes autres ressources naturelles ayant un potentiel économique.

- Susciter dans les populations rurales un esprit qui facilite le développement du mouvement coopératif.

- Favoriser la promotion économique et humaine de chacun des membres composant la communauté paysanne.

Voilà ainsi décrit, l'esprit de la Réforme de 1960. Cette réforme qui a apporté bien des changements sensibles dans le sens positif. Mais comme toute entreprise humaine, les autorités gouvernementales ont estimé qu'elle était perfectible tant au niveau des structures administratives qu'à celui des structures de développement économique et social. D'où la Réforme de 1964.

3°) - LA REFORME DE 1964 OU LA CENTRALISATION ADMINISTRATIVE REGIONALE

Selon les autorités gouvernementales de l'époque, la Réforme de l'Administration du statut de la région qui selon Jean Claude GAUTRON "n'avait pas sa place dans la hiérarchie administrative". Il en résultait une concentration administrative, source de conflits de compétence entre Gouverneurs et Commandants de Cercle, entre Gouverneurs et Chefs de Service, entre Gouverneurs et leurs adjoints, en l'occurence l'adjoint au développement qui dépendait directement du Commissariat au Plan.

Du reste, un décret, celui du 22 décembre 1961, d'une application timide a tenté de règler le problème par le rendorcement des pouvoirs du Gouverneur de Région, en précisant son autorité hiérarchique sur les agents de l'Etat en poste dans la région. "Toutefois, écrit Abdou Ndéné NDIAYE, tout ne fut pas réglé puisque craignant toujours que l'autorité régionale ne fût un "écran", un goulot d'étranglement avant la lettre, le principe de la correspondance directe entre le pouvoir central et la base et même entre le Commissariat Général au Plan et l'Adjoint au Développement fut maintenu".

166

Et, poursuit Abdou Ndéné NDIAYE, "c'est l'avénement du régime présidentiel, en 1963, qui devait aider à la rationalisation de la situation ainsi créée et mettre fin à des ambiguïtés qui engendraient bien des blocages". En effet l'Etat, par le décret n° 64.282 du 3 avril 1964 renforce les pouvoirs du Gouverneur de Région. Ce dernier ne se limite plus à ces missions d'animation et d'impulsion. Il est devenu un échelon administratif supplémentaire, un véritable organe de gestion. Désormais, il assume la responsabilité du maintien de l'ordre dans sa région. Il est véritablement le chef de l'Administration régionale. A ce titre, le Gouverneur conformèment à l'article 2 du décret précité "a seul qualité pour correspondre avec le Président de la République et les ministres". "Ce mot -seul-, souligne Abdou Ndéné NDIAYE, est révélateur de la volonté du Gouverneur de marquer une centralisation régionale".

Par la Réforme administrative de 1964, on notait un blocage de l'appareil administratif qui résultait de la très grande concentration des activités de l'Administration au niveau de la capitale, qu'alors au niveau des régions, le Gouverneur est devenu un écran. Par ailleurs, le Chef de l'Arrondissement n'avait pas de pouvoirs définis. Il n'était selon l'expression du Professeur Alain BOCKEL "qu'un simple relai d'exécution qui reçoit des instructions du Préfet du Département".

La centralisation administrative s'est fait même sentir au niveau des communes. La commune au Sénégal est une institution vieille de plus d'un siècle. Mais durant tout le temps où le Sénégal est placé sous la domination française, seules neuf communes ont été de plein exercie, c'est-à-dire répondant aux normes de la décentralisation. C'est dire qu'il y avait une quasi-absence de participation des populations urbaines à la gestion de la cité.

Lorsque le Sénégal accéda à la souveraineté internationale en 1960, le Gouvernement érigea toutes les communes de statut inférieur en communes de plein exercice et en créa neuf, ce qui portait le total à cette période à trente trois, regroupant près d'un million d'habitants.

Cependant, dès 1964, une loi du 19 janvier crée la "commune du Grand Dakar" dont le territoire communal s'étendait sur toute la région du Cap-Vert. Cette création supprimait du même coup les communes de Rufisque et de Gorée fondues dans celle de Dakar, ainsi que le poste de maire qui devient Président du Conseil municipal, poste politique et honorifique, les attributions administratives étant exercées par le Gouverneur de la région du Cap-Vert.

167

De plus, les attributions du Conseil municipal font l'objet d'une énumération limitative et aucune de ses délibérations n'est exécutoire qu'après approbation de l'autorité de tutelle.

Le régime particulier de Dakar sera étendu en 1965 à Saint-Louis par la loi n° 65-64 du 25 juin 1965 puis à toutes les autres communes-chefs-lieux de région par la loi n° 72-64 du 26 juillet 1972.

Par ailleurs, les populations rurales ne participaient pas à la gestion des affaires du pays. L'assemblée régionale créée en 1960, si elle a produit des effets positifs en matière d'infrastructures qui servent jusqu'à présent, n'a pas évolué dans le sens d'un statut de collectivité décentralisée : elle avait certes des représentants élus mais n'était pas dotée de la personnalité juridique et ne disposait pas aussi de pouvoirs de décision. Elle n'était que consultative.

Par cette concentration excessive, une décentralisation boiteuse, la politique économique de l'Etat était mal perçue, le niveau régional -autorités administratives, chefs de service régionaux et départementaux- n'arrivant pas à réaliser la coordination et l'efficacité souhaitées des actions de développement économique, social et culturel.

Ce sont ces considérations qui seraient à la base de la réforme de l'Administration Territoriale et Locale de 1972.

Mais en évoquant les motivations de cette réforme, il serait indiqué de faire un bref rappel du processus historique du régime présidentiel sénégalais de 1963 à 1970.

Par ce régime présidentiel dit concentré, instauré au lendemain de la crise politique de décembre 1962, le Président de la République est le seul détenteur du pouvoir exécutif. Toutes les décisions étaient prises au nom et sous la responsabilité du Chef de l'Etat.

168

Dès lors, "les inconvénients de cette décentralisation dakaroise, ainsi que le fait remarquer très justement Abdou Ndéné NDIAYE, devaient poser longtemps sur le fonctionnement de l'Administration Territoriale. L'action de celle-ci et surtout son inefficacité bureaucratique sont directement ressenties par les populations car elle agit sur le pays "réel". Ce qui du reste a entrainé des effets néfastes à l'image des tensions, troubles sociaux, crises économiques que le pays a connus de 1963 à 1970 (mai 1968, malaise paysan), d'où la réforme institutionnelle du 26 février 1970 dont la Réforme de 1972 est une application.

II./ - LA REFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET LOCALE DE 1972 :

Trois textes législatifs et réglementaires permettent d'en saisir le contenu :

- la loi n° 72-02 du 1er février 1972 relative à l'organisation de l'Administration Territoriale.

- le décret n° 72-636 du 29éforme mai 1972 relatif aux attributions des Chefs de Circonscription administrative et aux chefs de village.

- la loi n° 72-25 du 19 Avril 1972 relative aux communautés rurales.

Les objectifs à atteindre dans le cadre de cette Réformme sont de trois ordres : la déconcentration, la déconcentralisation, la participation responsable.

1°) - LA DECONCENTRATION : La Réforme doit se traduire par l'accroissement de pouvoirs du Gouverneur et du Préfet. Elle doit se traduire aussi par la transformation en véritable autorité administrative de l'ancien chef d'arrondissement qui devient Sous-Préfet, de surcroît ordonnateur du budget de la communauté rurale.

169

2°) - LA DECENTRALISATION : Jusqu'en 1972 il n'existait en zone rurale aucune véritable structure de participation au développement économique et social.
Les paysans ne disposaient d'aucun organe institutionnel leur permettant de prendre part à leur propre administration. La loi n° 72-25 devait pallier cette insuffisance grave par l'institution de la communauté rurale qui est incontestablement l'innovation majeure de cette réforme.

3°) - LA PARTICIPATION RESPONSABLE :

Le Président de la République la définit comme étant "l'expression fondamentale de la démocratie négro-africaine qui veut que dans toute communauté, chaque groupe, et dans tout groupe, chaque membre ait son mot à dire, sa part à prendre dans toute décision qui ne peut être que collégralle"

L'entreprise révolutionnaire de la Réforme de 1972 est d'avoir créé à tous les niveaux de l'Administration territioriale des structures de concertation et de coordination, des organismes consultatifs et de participation auprès des diverses autorités administratives et composés de représentants des administrés et des forces économiques et sociales.

Par cette réforme les collectivités rurales devraient pouvoir, prendre en charge les besoins spécifiques de leurs populations et jouer ainsi un rôle significatif dans le

Il est à constater malheureusement que les collectivités décentralisées aussi bien les communautés rurales que les communes ne répondaient pas véritablement aux critères de décentralisation qui impliquent l'existence d'une collectivité à qui l'Etat donne le droit d'avoir une existence juridique, qui donc met en place un organe dont les membres nécessairement élus parce qu'étant les vrais représentants de la localité sont chargés d'administrer et de gérer toutes les affaires locales qu'il s'agisse du patrimoine de cette collectivité, de ses biens matériels et financiers.
Or, les communes chefs-lieux de région étaient jusqu'alors soumises à un régime restrictif, tandis que dans les communautés rurales le Sous-Préfet était l'organe exécutif.

170

La 2e phase de la Réforme en 1990 va corriger cette insuffisance.

La loi n° 90-34 du 8 Octobre 1990 généralise le retour au droit commun en permettant à tous les élus locaux de prendre directement en charge la gestion de la commune. La même loi augmente pour chaque commune le nombre de conseillers aussi bien ceux élus au suffrage universel direct que ceux représentant les groupements à caractère économique ou social. Les communes de Rufisque - Bargny et de Pikine sont éclatées - Par ailleurs d'autres localités sont érigées en communes.

En application également de la 2e phase de la Réforme, la loi n° 90-37 du 8 Octobre 1990 modifiant la loi n° 72-25 fait de la communauté rurale une collectivité locale réellement décentralisée. Le Président du Conseil rural est ordonnateur du budget. Il le prépare et le propose au Conseil. Il gère les revenus, dirige les travaux, souscrit les marchés, signe les contrats.

Telle pourrait être l'évolution historique de la régionalisation au Sénégal, de 1960 à nos jours. Il s'agit à présent d'en faire une analyse critique au regard de son application pratique au plan de la déconcentration, de la décentralisation.

ANALYSE CRITIQUE DE LA REGIONALISATION AU SENEGAL

AU NIVEAU DE LA DECONCENTRATION

Il serait superflu de citer ici les textes pris en apllication du principe de la déconcentration des pouvoirs au profit des autorités administratives déconcentrées, des Chefs de service régionaux, dépatementaux et d'arrondissement bien qu'ils soient insignifiants. Il y a lieu cependant de mentionner le decret n° 72-636 qui est un texte fondamental mais qui ne confère qu'une délégation de portée générale que d'autres textes pris par différents départements ministériels auraient dû préciser et renforcer comme les y invite l'Institution n° 17/PM/JUR du 13 Mai 1970.

171

L'article 6 du dit decret dispose que le "Gouverneur de région est responsable du développement économique et social de la région". Il est chargé d'assurer le plan de développement écomique et social pour ce qui concerne les actions comprises dans le programme régional et local. En somme, ces dispositions ont pour but de permettre la régionalisation du plan qui est un des objectifs majeurs de la réforme de l'Administration territoriale et locale.

Mais dans la pratique, ce plan n'est régional que par l'existence dans les règions d'antennes régionales et de commissions régionales étroitement dépendantes des directives, injonctions et schémas du niveau central qui décide en dernier ressort. C'est dire que malgré les dispositions du décret n° 72-636 , la région n'est pas dotée de l'autonomie nécessaire pour gérer un plan régional au triple point de vue des institutions, des ressources humaines et financières, des structures.

L'Administration Centrale ne se conforme pas au principe de la délégation de pouvoir constituant ainsi une entrave à l'action d'impulsion, de coordination, de contrôle des autorités administratives. De plus, le pouvoir hiérarchique qui s'exerce verticalement prend souvent le pas sur le contrôle des autorités administratives sur les chefs de service régionaux, départementaux ou d'arrondissement.

Par ailleurs, la tâche des agents de l'Arrondissement territoriale (autorités administratives et chefs de service) difficile et complexe, pourrait pourtant être facilitée par les chefs religieux et les différents groupements qui leur apporteraient l'aide et l'assistance nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

Malheureusement, comme du reste le constate le Séminaire des Administrateurs Civils axé sur le thème : l'Administrateur Civil et le Commandement Territorial en 1987, "tel n'est pas toujours le cas, tant la marche normale des affaires publiques et la préservation de l'intérêt général pour lesqulles les autorités administratives sont d'abord appréciées, entrent en opposition avec certains intérêts particuliers du moment. Il nait alors certaines incompréhensions qui peuvent peser dans les relations entre ces groupements et les chefs de circonscriptions et chefs de service concernés".

172

En conclusion, au vu des mutations administratives caractérisées par une simplification des procédures, une réduction des délais de satisfaction des besoins des administrés, il peut paraître paradoxal que les autorités administratives territoriales proches des populations soient dessaisies de certaines affaires au profit du centre par nature éloigné de la base. Dès lors, la déconcentration devient de plus en plus une nécessité impérieuse car "si l'on gouverne au sommet, disait un homme d'Etat français, on administre à la base" et les autorités déconcentrées doivent détenir les pouvoirs nécessaires.

AU NIVEAU DE LA DECENTRALISATION

A partir de la deuxième phase de la Réforme administrative en 1990, communes et communautés rurales sont administrées par des organes qui leur sont propres, l'Etat ayant volontairement renoncé à nommer à leur tête des agents pour en assurer la gestion financière. "Il s'agit là d'un pari fondé sur la capacité des élus à promouvoir l'essor de leurs collectivités et à satisfaire les besoins locaux. Du reste cette évolution est logique car la promotion de la participation populaire est le socle de la décentralisation et les populations comprendraient difficilement que la réalisation des appréciation locales soit le fait de fonctionnaires de l'Etat et non d'élus qu'elles ont elles-mêmes désignés". Cependant, des problèmes brûlants existent au niveau de la décentralisation.

LES RESSOURCES FINANCIERES

L'insuffisance de ces ressources constitute le problème le plus aigu que vivent nos collectivités locales. Nos communes et nos communautés rurales n'ont pas de moyens aptes à promouvoir le développement de leurs localités. Il s'en suit que les populations ont l'impression que leurs aspirations ne sont pas correctement prises en charge, d'autant que ces collectivités locales ont des difficultés pour réaliser un minimum d'équipements collectifs de base de projets productifs porteurs. Par ailleurs, nous estimons que le transfert de conseils ruraux s'est fait brutalement et de ce fait risque de poser des problèmes notamment pour ce qui concerne les règles de gestion budgétaire qui sont très strictes.

173

En tout état de cause, il faut, pour permettre à la collectivité décentralisée de réaliser une grande partie de son développement, lui créer des ressources financières diversifiées et assez importantes. L'Etat devrait également lui assurer régulièrement le reversement des produits des taxes et amendes perçus dans le ressort de son territoire. Il faut surtout que l'Etat prenne des mesures radicales pour que les nombreux réceptifs touristiques, les unités industrialles participent effectivement au développement économique des collectivités où ils sont installés en leur payant les droits et taxes auxquels ils sont assujettis.

Il semble nécessaire aussi pour l'Etat, d'opérer une politique d'allégement des cherges des dépenses permanentes des communes par une intercession dynamique de l'Etat auprès de leurs créances : SENELEC et SONEES.

L'ECHEC DE LA POLITIQUE D'ENCADREMENT ET D'ASSISTANCE DU MONDE RURAL

Point n'est besoin d'insister ici sur l'évolution des structures d'encadrement et d'assistance du monde rural qui ont fini par périchiter et par disparaître à l'exception du Centre d'Expansion Rurale dont la modicité des moyens logistiques et matériels l'inexistence de moyens financiers, expliquent leurs médiocres résultats actuels.

De plus, l'absence de motivation des chefs de C.E.R. qui doivent nécessairement être des diplômés de l'ENEA a provoqué une désertion de ces cadres qui préfèrent s'orienter vers d'autres cieux estimés plus cléments. Il s'y ajoute que les retenues opérées sur les salaires des agents pour l'occupation des locaux des C.E.R. avaient provoqué l'abandon de certains logements ce qui n'était pas pour favoriser l'esprit d'équipe qui est l'essence même de la polyvalence nécessaire.

Les C.E.R. par ailleurs sont concurrencées par les sociétés régionales de développement qui ne donnent pas le plus souvent des résultats probants à la mesure de moyens substanciels mis à leur disposition d'autant que leur intervention se fait généralement en termes conflictuels.

174

L'INSUFFISANCE DE PLANIFICATION A LA BASE

Parmi les structures de planification à la base il y a le service régional du Plan aux moyens très limités pour ne pas dire inexistants. Il y a aussi le C.E.R. qui est la cellule locale de planification et d'encadrement et qui participe tant bien que mal aux sessions de formation des élus et à la préparation des budgets des communautés rurales qui, comme du reste les budgets des communes sont censés s'intégrer dans un processus de planification à la base. Malheureusement ce constat amer fait en 1986 au cours d'un séminaire régional demeure aujourd'hui valable : "on est loin des objectifs de développement visés par la réforme. Il faut construire un ouvrage lorsqu'il répond à un besoin et ne pas s'imaginer que sa simple construction va produire dans la population environnante une brusque prise de conscience et entraîner comme par enchantement un cycle de développement. Le plan doit, par les objectifs dégagés et les priorités arrêtées, refléter les aspirations des populations qui s'y reconnaissent et se l'approprient avec leurs élus".

Il faut donc mettre en oeuvre une politique de planification régionale qui est un important moyen de développement visant l'intégration des régions et qui est à même de prendre en considération les données de base en vue d'atteindre les objectifs sociaux et économiques. A ce propos, il est indispensable de systèmatiser l'étude et l'élaboration de plans d'aménagement et de développement du terroir (P A D T) de toutes les collectivités locales à l'instar de ceux des communautés rurales de Thiès de manière à obtenir un fidèle reflet des besoins des populations ainsi que les objectifs et les moyens qu'il conviendrait de déployer pour la satisfaction de ces besoins.

Par ailleurs, on ne peut avoir la prétention de parler de Plan Régional de Développement Intégré (PRDI) que lorsque la Région sera dotée d'un statut juridique lui permettant d'être un véritable pôle de développement parce que jouissant d'une large autonomie au plan des institutions, des moyens humains, matériels et financiers, des structures mises en place.

Pour ce qui est des structures de commercialisation et d'approvisionnement de la SMDR qui portait déjà des germes révolutionnaires, en passant par le CRAD dont nous avons parlé, on aboutit en 1966 à l'ONCAD par le décret n° 66-592 du 13 juillet 1966.

La lourdeur des responsabilités et le laxisme dans la gestion ont amené cette structure à succomber sous le poids d'une dette estimée à 100 milliards.

Elle fut remplacée par la SONAR qui se trouva confrontée à un déficit de 4 milliards. Sa disparition inaugurait une ère nouvelle dans la stratégie de développement = le libéralisme économique avec comme corollaire le désengagement de l'Etat.

Mais avant de parler, brièvement du reste, du C.E.R., je voudrais dire deux mots sur l'animation rurale et sur les structures de commercialisation et d'approvisionnement du monde rural.

<u>A propos de l'Animation Rurale</u> :

* Nous constatons qu'en 1964 déjà elle comptait 43 centres d'animation dont 15 d'action féminine.

* Elle a formé 6 000 animateurs répartis dans 1200 villages.

Par l'Animation Rurale, il a été fait appel aux paysans dans le cadre de leurs communautés naturelles et non à titre individuel par l'intermédiaire des cellules de base du développement. Les animateurs d'un même village avaient pris l'habitude de se regrouper pour travailler ensemble ou réfléchir aux tâches qui les incombent. Ils veillaient aussi à ce que les projets de mis en valeur fussent repensés et discutés par les paysans qui les exécutaient.

Malheureusement l'Animation Rurale a été assassinée au moment où elle portait ses fruits, par :

116

- les blocages de l'appareil politique et administratif

- certains cadres de l'Animation Rurale même

- l'UPS, parti unique d'animer elle-même les masses rurales.

C'est donc tout cela qui a brisé l'élan de cette stratégie de développement, qui, d'un point de vue pragmatique était et demeure toujours la seule capable d'extraire la mentalité d'assisté".

LA DIFFICILE GESTION DES TERRES DU DOMAINE NATIONAL

La gestion des terres du domaine national est certainement parmi les tâches confiées aux conseils ruraux, l'une des plus importantes, sinon la plus importante. Cependant les problèmes que pose cette gestion demeurent encore brûlants et constituent une des principales préoccupations de l'Administration sénégalaise, singulièrement des autorités administratives des chefs de service régionaux et départementaux des membres des C.E.R. Les difficultés nées de son application sont nombreuses et complexes. Citons-en quelques unes :

- La saisine de la Cour Suprême en matière de recours est très complexe car cette juridiction est éloignée des réalités du monde paysan. C'est une des raisons qui fait que ce dernier préfère se faire justice lui-même ce qui explique les très nombreux conflits sanglants parfois meurtriers enregistrés surtout à la veille de l'hivernage.

- L'influence des coutumes et des traditions en matière domaniale est encore grande, ce qui a fait dire à un Gouverneur de Région : "la gestion des terres du domaine national est présentée comme la maladie infantile de la Réforme de l'Administration Territoriale et Locale à cause même de l'existence d'un droit coutumier qui se heurte à l'application des textes. Dans beaucoup de cas les terres continuent à être gérées comme autrefois."

- On assiste à une agression territoriale des communautés rurales par les communes et les zones pionnières.

111

- La communauté rurale n'est pas matérialisée au plan de l'espace territorial. Elle ne se définit que par un certain nombre de villages.

- Certains groupes de pression arrivent encore ça et là à orienter en leur faveur les décisions des conseils rivaux pour se faire établir de véritables domaines qui rétrécissent pour autant l'espace économique et vital des populations rurales concernées.

Pour faire face à ces difficultés nous prconisons entre autres solutions :

- La réforme de l'Administration territoriale et locale est nourrie par le principe philosophique qui est de rapprocher l'Administration des administres. Qu'on y songe un peu à propos de la saisine de la juridiction.

- Pour éviter l'agression des communautés rurales, il faut que les autorités municipales songent, ainsi que le préconisait le Chef de l'Etat "à urbaniser d'abord avant de communaliser".

- Afin d'arrêter les affectations abusives de terre, il y a lieu de limiter le nombre d'hectares à affecter en fixant un maximum à ne pas dépasser.

- Pour matérialiser la communauté rurale, il est urgent de généraliser le cadastre rural.

- Il faut faire fonctionner, conformément au décret n° 72-1288 du 27 octobre 1972 relatif à l'affectation et à la désaffectation des terres du domaine national par les communautés rurales, les registres et dossiers fonciers qui seuls constituent des preuves tangibles en matière d'affectation et de désaffectation.

- L'Etat se doit de trouver une solution définitive aux conflits graves notés entre zones pionnières et zones de terroir conflits qui s'accentuent dans les régions de Saint-Louis, de Kolda et de Tambacounda.

176

Mais il faut dire qu'après 20 ans d'application de la loi sur le domaine national par les communautés rurales il serait indiqué de réfléchir sur le résultat acquis, car pour moi il se pose de plus en plus le problème de l'acceptabilité de la loi par les populations rurales.

L'ETAT CIVIL

Il doit occuper dans une société moderne une place prépondérante dans le développement politique, économique, social et culturel du pays. Le rôle du service public de l'Etat-civil, surtout en matière de politique de planification, de politique éducationnelle ou de logement, revêt une importance capitale. Malheureusement de nombreuses difficultés rendent impossible la fiabilité de notre Etat-civil, surtout en milieu rural. Il y a surtout :

- le caractère peu suivi des contrôles juridictionnels et administratifs de la tenue des registres par les officiers d'Etat-civil ;

- la conservation des registres dans les centres d'2tat-civil et aux greffes des tribunaux ;

- les nombreuses détériorations de ces registres par suite d'absence de supports de conservation, ce qui nécessite des opérations coûteuses de reconstitution ;

- les centres ruraux sont gérés par des officiers d'Etat-civil analphabètes en français et qui s'appuient sur des bénévoles inexpérimentés.

LA TUTELLE LOURDE

La tutelle actuelle dépersonnalise l'autorité décentralisée et enlève à la décentralisation l'esprit fondamental de liberté et de démocratie. D'où son allègement qui qupposera le maintien du contrôle de l'Administration, un contrôle non plus effectué par le centre mais par les autorités administratives déconcentrées.

179

En clair il s'agira de laisser aux Gouverneurs, aux Préfets, Sous-Préfets le soin d'exercer la tutelle sur les communes et communautés rurales, l'intervention des services centraux ne devant être que l'exception dans ce domaine. Par ailleurs et surtout, il faut inverser les tendances en augmentant le nombre de délibérations exécutoires de droit sans approbation préalable. Bien entendu, le contrôle hiérarchique permettra aux services centraux de se faire une juste idée du travail des autorités déconcentrées.

LA PROBLEMATIQUE DE LA FORMATION

Comme l'a si bien dit le Chef de l'Etat, "une communauté quelle qu'elle puisse être, est forte lorsque la majorité des individus la composant ont un sens civique certain, une claire conscience de leurs droits et devoirs, impliquant le respect de la différence et la volonté de recherche du mieux être pour soi et pour les autres, l'éducation, la formation et l'observance de certaines valeurs pouvant seules y conduire". Dès lors se pose le problème de la formation des élus et du peuple. D'ailleurs, en insistant sur le volet fondamental de formation qui est aussi bien en amont qu'en aval pour promouvoir le développement global de l'ensemble des couches sociales du Sénégal, dans le cadre de l'option politique du pays et singulièrement dans la planification économique, sociale et culturelle, l'ancien ministre d'Etat chargé de l'Intérieur, Monsieur Jean COLLIN disait dans le rapport qu'il avait présenté au conseil National du Développement des Collectivités Locales le 17 avril 1980 = "C'est l'évidence même, il ne peut y avoir de transformation de la société sans la formation des hommes qui la composent". Dès lors, nous pensons qu'il est d'une nécessité impérieuse de donner la priorité absolue à l'enseignement des langues nationales dans un souci d'alphabétisation rapide, surtout en milieu rural où les conseillers ruraux, face aux exigences techniques de leur fonction, sont appelés à élaborer des projets de développement, à voter et à exécuter le budget de la collectivité locale à exercer les fonctions d'officier d'Etat-civil, à prendre des actes administratifs et à interpréter des textes législatifs et réglementaires.

CONCLUSION

Pour que la réforme de l'Administration Territoriale et Locale au Sénégal, autrement dit la régionalisation, puisse atteindre sa vitesse de croisière, il y a lieu de cerner les difficultés rencontrées et leur trouver des solutions appropriées. Ces difficultés sont liées aux ressources financières des collectivités décentralisées, à une déconcentration effective, à la régionalisation du Plan, à l'exercice d'une tutelle moins écrasante à la formation des hommes etc...

A ces propos l'éminent planificateur El Hadj Madior CISSE, dans un précieux document, écrit en 1987 et intitulé "Problématique du développement régional au Sénégal" a dit notamment :

"La tâche quotidienne de l'Administration est de rapprocher l'administration des administrés et de l'aider à accéder au bien-être".

Cette administration doitêtre basée sur un plan tirant ses réalités des nationalités, de la motivation des populations conformément aux orientations et objectifs définis par les pouvoirs publics.

La logique de cette administration repose sur une coordination de plus en plus poussée entre les structures et les hommes chargés de ces structures.

Cette administration doit être outillée, informée et décidée à développer. Elle doit être animée, orchestrée par des administrateurs responsables croyant en leur mission et capables de promouvoir avec le concours de l'encadrement et la participation des populations, l'expansion rurale.

La réforme de 1972 offre toutes les perspectives de cette administration là. Les structures qu'elle a mises en place partent de la base vers le sommet.

181

Elles ont besoin d'une politique volontariste de développement endogène, c'est à dire s'inspirant des logiques de nos terroirs en mobilisant d'abord nos potentialités propres en donnant confiance à l'homme...

Les centres d'expansion rurale polyvalents demeuront aussi longtemps que la réforme existera, les outils indispensables aux Communauté rurales. Leur redéploiement est à la base des succès attendus.

Le Comité local de Développement, le Comité Départemental de Développement et le Comité Régional de Développement devraient être dotés de moyens humains capables d'ANIMER, d'ADMINISTRER et de promouvoir la participation des populations - A ce niveau, il faut que les aspirations des populations soient librement exprimées et traduites en actes concrets dans les projets et programmes. C'est là la base d'un développement contractuel qui lie l'Etat à travers les Collectivités locales et les populations dans une conception de l'HOMME PROVIDENCE".

Mais pour que la Réforme de l'Administration Territoriale et Locale réussisse il faut aussi et peut être surtout opérer un choix judicieux des hommes pour la réalisation des missions que s'assignent les collectivités locales. "Les conseillers élus par leurs concitoyens pour gérer la chose commune, nous dit encore le Chef de l'Etat - et c'est par là que je vais terminer - doivent avoir une valeur morale certaine, un sens civique élevé et des connaissances dont la communauté peut tirer profil.

La mission d'intérêt public dévolue aux communautés locales, recommande que les hommes qui ont la charge de leur conduite, aient une stature multidimensionnelle ; ils devront en effet être à la fois gestionnaires, administrateurs, entrepreneurs, promoteurs, négociateurs, réalisateurs du développement de base et éducateurs par l'exemple".

- 187

SEMINAIRE SUR LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES

ORGANISE PAR L'UER DE SCIENCES JURIDIQUES DE L'UNIVERSITE DE SAINT-LOUIS, LE LAND TENURE CENTER DE L'UNIVERSITE DE WISCONSIN, L'INSTITUT DES SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT DE L'UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR ET L'ECOLE NATIONALE D'ECONOMIE APPLIQUEE DE DAKAR

DU 3 AU 5 NOVEMBRE 1992 - A L'UNIVERSITE DE SAINT - LOUIS

ROLE ET PLACE DE LA REGION DANS LA DECENTRALISATION ET LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

par Abdou Malick SOW

Directeur du Service de l'Expansion Rurale du SENEGAL

INTRODUCTION/

Suivant des formules variables le processus de décentralisation a été expérimenté dans plusieurs pays aussi bien développés que sous développés.

Il en a été ainsi par exemple en FRANCE, en ITALIE et en ALLEMAGNE. Comme souligné en annexe la Décentralisation est un problème actuel.

Le SENEGAL applique une politique de décentralisation depuis une vingtaine d'années.

La Décentralisation Territoriale consiste à conférer une certaine autonomie à des entités ou organismes constituant une collectivité.

Si la définition d'entités territoriales n'est pas toujours une chose aisée il est cependant possible de déterminer les principaux objectifs qu'elle poursuivent.

Les principaux objectifs consistent à :

- donner aux collectivités de base une personnalité juridique et morale susceptible de leur permettre de s'occuper de leurs propres affaires.

- stimuler l'initiative locale par la participation des populations locales, des collectivités, des coopératives, des organisations paysannes autonomes, des ONG et tout autre intervenant local à l'identification des besoins et à l'exécution des programmes de développement élaborés en vue de satisfaire ces besoins.

Ainsi les principes qui régissent la décentralisation comprennent :

- Le principe de représentativité au sein des organes délibérants
- Celui de la libre administration des collectivités territoriales.
- Celui de l'obligation, pour l'Etat, de requérir l'avis des collectivités territoriales concernées préalablement à toute modification du découpage administratif existant.
- Les principes qui concernent le développement équilibré des collectivités territoriales.

En tant que collectivité locale, la région doit assurer une mission de service public.

L'idéal serait de la doter de sa propre administration avec

[illegible]

Etant donné qu'en matière de décentralisation tout transfert de compétence doit entraîner ipso facto le transfert de moyens correspondants.

En résumé on peut dire que la région est appelée à jouer un double rôle en matière de Décentralisation : un rôle d'administration et un rôle de gestion.

I. PLACE ET RÔLE DE LA REGION DANS LA DECENTRALISATION/

En général certaines dispositions contenues dans la loi fondamentale d'une nation indiquent la place conférée à la Région dans les activités du pays.

Mais une autonomie et une liberté dans l'administration et la gestion de ses affaires donnent à la région sa véritable place dans la politique de décentralisation d'un pays.

Ceci suppose que la région soit érigée en collectivité territoriale dotée de la personnalité morale et d'une autonomie financière avec à sa tête une assemblée élue au suffrage universel direct.

Ainsi la région doit avoir certaines attributions administratives en relation avec la politique de décentralisation et de déconcentration en vigueur.

Mais le processus de décentralisation appliquée peutvarier d'un pays à l'autre. Ce processus détermine la place et le rôle attribués à la Région.

Ainsi même dans les pays développés, la Région occupe une place variable dans le processus de décentralisation. On y applique cependant les principes de la "libre administration des collectivités locales".

Mais la différence réside surtout dans les niveaux de décentralisation.

Par exemple en Italie, le niveau de décentralisation c'est la région.

Tandisqu'en France ou en Allemagne, c'est la commune qui est encore le niveau le plus important.

Au Sénégal même si la commune occupe jusqu'à maintenant une place charnière, l'institution de la communauté rurale constitue un élément important de la décentralisation.

La communauté rurale est une structure de participation [illegible]

[illegible]

rural qui doit en principe régler toutes ses affaires.

.../.../...

185

Mais l'on sait que jusqu'en 1990 le budget de la communauté rurale était proposé par le Sous-préfet qui certes devait respecter les priorités dégagées. Après débat, ce budget était ensuite voté par le conseil rural et exécuté, après approbation par l'autorité de tutelle (Préfet, Gouverneur) sous le double contrôle du Conseil Rural et l'autorité de tutelle, par le Sous-préfet ordonnateur des dépenses.

L'utilisation d'une telle procèdure était, semble-t-il dictée par le souci du législateur de ne pas écraser les nouveaux élus de responsabilités qui risquaient de dépasser leur niveau de connaissance.

II. CONDITIONS D'UNE DECENTRALISATION EFFECTIVE/

Une décentralisation effective implique que les conditions suivantes soient remplies :

1°) - Conférer à la région, personne morale de droit public, de nouvelles compétences.

2°) - Existence d'organes et de moyens propres à la région pour l'exercice de ces compétences.

3°) - Limiter le contrôle des autorités centrales à ce qui est prévue par la loi.

4°) - Appliquer effectivement la politique de décentralisation.

1. Les Compétences régionales :

La Région ne sera plus seulement une circonscription déconcentrée de l'Etat administrée par des Autorités Locales de la Capitale Régionale.

Mais elle aura un conseil chargé de son administration.

Est ce que cette administration s'étendra sur tous les domaines ou sa compétence se limitera à certains secteurs clés tels l'Education, la Santé et les Equipements Collectifs ? Cette question mérite débatue. Le Point 5 sur les Transferts de mission permettra de revenir sur cet aspect du problème.

2. Existence d'un organe délibérant

Un exécutif décentralisé suppose :

- *l'existence d'une assemblée délibérante (conseil régional) dont les membres sont élus et avec à sa tête un président qui aura la destinée de la région.*

- *La disponibilité de moyens humains et financiers propres et suffisants.*

En matière financière, la région doit pouvoir disposer de moyens financiers autres que la dotation globale que lui alloue l'Etat.

.../.../...

Elle doit pouvoir créer des impôts et aussi avoir la possibilité de contracter des Emprunts compte tenu de ses possibilités de remboursement.

L'idéal serait que la région ait la possibilité de se doter d'un budget propre dontles ressources proviendront des recettes fiscales régionales et des emprunts contractés par la région.

Cependant dans les pays en développement notamment, une telle situation n'existe pratiquement pas pour les raisons suivantes:

- les Recettes devant couvrir aussi bien les dépenses de l'Etat que celles des Collectivités Locales proviennent du même contribuable, d'où l'existence d'une concurence entre les deux entités.

Par exemple, les Ressources des communes sénégalaises proviennent encore en grande partie de la fiscalité directe et indirecte. Ainsi durant la période 1985 à 1989 les recettes fiscales ont représenté en moyenne 48,4% de ces ressources.

De plus les finances locales butent sur deux contradictions:

** La tendance à augmenter les dépenses locales dûe au poids trés lourd des dépenses de personnel.*

** le plafonnement à terme des prélèvements fiscaux.*

La structure des Budgets municipaux du Sénégal pour l'exercice 1986 - 1987 l'illustre clairement (voir [illegible])

L'autre aspect remarquable des finances locales dans les pays en développement est la faiblesse des ressources des collectivités locales par rapport à celles de l'Etat (le Rapport était de 1 à 10 au Sénégal sur la période 1984/1985 à 1990/1991) et la forte disproportion des possibilités en ressources d'une région à une autre.

Ces difficultés amènent à se demander s'il n'est pas nécessaire de procéder, dans le cadre de la décentralisation à une répartition des Ressources Budgétaires entre l'Etat et les Collectivités Locales.

Des critères de répartition pourraient être choisis et pourraient être relatifs à :

- *la démographie*
- *l'importance des pouvoirs effectivement transférés à la collectivité.*
- *la participation de la collectivité à la réalisation des recettes.*

Des conditions de bonne gestion des finances locales doivent aussi être réunies grâce à :

- *une réorganisation des services chargés de la gestion des finances locales.*

.../.../...

- une formation permanente du personnel affecté dans les collectivités locales.
- des contrôles internes et externes de ces collectivités.

Sur le plan juridique la région doit pouvoir passer des contrats (exemple des contrats de plan avec l'Etat) et ester en justice lorsque ses intérêts sont menacés.

- Sur le plan des moyens humains, elle doit normalement être dotée d'agents spécialisés dans la fonction publique locale ayant un niveau équivalent à celui des agents de la fonction publique nationale.

Cela implique une politique de formation adaptée aux besoins réels en personnel qualifié.

Certes une telle catégorie de personnel existe dans les pays développés (France, Belgique, Allemagne, Italie).

Mais, est-il nécessaire de s'orienter vers une telle politique dans les pays en développement ? Ou n'est-il pas plus indiqué de conserver l'acquis en gardant l'unicité de qualification qui conduit à une seule et même fonction publique qui pourvoit en personnel aussi bien le niveau national que régional ?

3. Souplesse des procédures de contrôle

En somme une politique de décentralisation suppose que les organes régionaux soient libres de prendre les décisions qui s'avèrent les meilleures pour la gestion de leurs affaires et que le contrôle de l'Etat ne soit qu'un contrôle de légalité sur les actes administratifs des autorités régionales.

Il ne devrait en aucune manière réduire l'autonomie de la région.

C'est à dire que les autorités de l'Etat n'auront pas le pouvoir de désigner les remplaçants des membres suspendus ou révoqués ni, de donner des instructions aux organes délibérants de la région.

4. Application effective de la Politique de déconcentration

Enfin une véritable politique de décentralisation doit s'appuyer sur une certaine déconcentration pour permettre aux représentants de l'Etat dans la région d'exercer les nouvelles responsabilités qui leur seront confiées.

.../.../...

En effet, la déconcentration et la décentralisation permettent de promouvoir la participation des populations à la gestion des affaires de la collectivité.

Rappelons que la déconcentration a pour triple effets :

- d'alléger et de rendre plus efficace l'appareil administratif en redistribuant les attributions et en responsabilisant ceux qui les exercent.
- de rapprocher l'administration des administrés.
- de faciliter la tutelle qu'appelle l'exercice des libertés acquises.

Ces nouvelles responsabilités peuvent se traduire par exemple par des attributions étendues en matière de développement économique et social, par la représentation de l'Etat au sein des organes délibérants de la région et le contrôle administratif de leurs délibérations.

5. Transferts de Missions :

Les impératifs de la décentralisation commandent que certaines missions exercées par l'Etat soient transférées aux collectivités locales.

Le problème qui se pose est de savoir s'il est opportun de transférer toutes les missions susceptibles de l'être tout de suite ou de le faire graduellement.

Les missions à transférer concernent généralement les domaines suivants :

- l'économie et le développement
- l'action sociale
- les transports
- la culture
- l'urbanisme
- l'environnement
- la voirie.

Certaines actions seront prises en charge par la commune, d'autres par le département ou la région.

En guise d'illustration le tableau suivant indique une possibilité de transfert de certaines missions à différentes collectivités décentralisées du Sénégal.

INITIATIVES TRANSFEREES : PERSPECTIVES DE TRANSFERTS DES MISSIONS ET ROLES.

SECTEURS	COMMUNE	REGION	COMMUNAUTE RURALE	E T A T
ACTION SOCIALE	* Etablissement des demandes * Prestations facultatives	* Aide à l'enfance * Protection maternelle * Service social * Prévention sanitaire * Hébergement Handicapés	* Etablissement des demandes * Prestations facultatives	Contrats de Plan Etat - Région et Formation cadres de conception
ENSEIGNEMENT	* Collèges	* Lycées	* Ecoles Elémentaires	Université, formation Recrutement et Rémunération.
ECONOMIE ET DEVELOPPEMENT	* Aides indirectes * Aides directes * Chartes intercommunales	* Planification Régionale * Pôles de recherche * Aides directes et indirectes	* Aides directes * Aides indirectes * Chartes intercommunautaires	Contrats de Plan Etat - Région et Formation cadre de conception
TRANSPORTS	* Urbains	* Liaisons d'intérêt régional	* Non urbains	Trains - Transports Aériens et martitimes
CULTURE	* Archives * Musées * Bibliothèques * Conservatoires Municipaux	* Archives * Musées * Bibliothèques Régionaux	* Archives * Musées * Bibliothèques Locaux	* Archives * Musées * Bibliothèques Nationaux
URBANISME		* Schémas directeurs * Plans d'occupation des sols pour permis de construire	* Plans d'occupation des sols pour cultures	Contrats de plans Etat-Région
ENVIRONNEMENT		* Distribution eau potable * Assainissement * Collecte traitement Ordures ménagères		Contrats Plan Etat-Région
VOIRIE	* Routes communales	* Routes départementales	* Pistes de production	Routes nationales Autoroutes Ports de pêche et commerce

Ce tableau montre l'existence de plusieurs collectivités de la région (Région, Commune, Communautés Rurales) devant exercer des compétences différentes mais qui pourraient être concurrentielles si des mesures de sauvegarde ne sont pas prises.

Ainsi, pour éviter toute interférence dans les compétences chaque collectivité devrait-elle être responsabilisée dans des domaines précis comme indiqué dans le tableau ci-dessus.

Le transfert de compétences de l'Etat vers ces collectivités (départements, communes et communautés) qui se trouvent sur son territoire devrait être l'occasion de définir clairement à la fois les attributions de chaque partie.

Mais même dans ce cas la transparence dans les compétences n'est pas toujours garantie.

En France par exemple, le transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités s'est effectué par "blocs".

En effet, la loi française de janvier 1983 stipulait que: "chaque domaine de compétence de l'Etat est affecté "en totalité" soit à l'Etat soit aux régions soit aux départements soit aux communes cela afin de produire une architecture aussi simple que possible".

Cependant à la pratique on s'est rendu compte que la détention, par la collectivité, d'une responsabilité ou d'une compétence pleine et entière dans un domaine bien précis ne lui garantit pas l'exercice autonôme de cette responsabilité ou compétence à cause principalement d'une part, des régles édictées par l'Etat en la matière et d'autre part, de la prise en compte de projets d'intérêt général que celui-ci lui transmet par l'intermédiaire des autorités locales.

Ainsi en est-il par exemple des constructions scolaires.

Une école, un collège, ou un lycée ne peuvent être construits dans les communes, départements et régions de France que lorsqu'on aura reçu l'assurance du Recteur qu'il y affectera des enseignants.

Ceci constitue, pour l'Etat, une manière de contrôler indirectement les décisions des collectivités locales.

Une telle situation s'explique peut être par le fait qu'en FRANCE la décentralisation ne se limite pas à un transfert géographique de compétences mais devrait plutôt conduire à une modification des Pouvoirs au profit des élus locaux.

.../.../...

On assiste alors à un dédoublement des compétences comme le souligne si bien Laurent Colien - TANUGI dans le Journal Expansion d'Octobre/Novembre 1992*.

" La décentralisation n'est pas parvenue à instaurer un véritable transfert de pouvoirs de l'Etat vers les collectivités locales : la contrainte financière, le souci des élus comme de l'Etat de rester en prise sur des sujets majeurs ont abouti à un croisement de compétences et des financements peu lisible par le citoyen".

La question qui se pose donc est de savoir comment seront distribués les pouvoirs entre l'Etat et la Région.

Faudrait-il alors pour régler le problème du dédoublement ou de croisement des compétences entre l'Etat et la Région recourir, à l'instar du traité de Maastricht, au principe de Subsidiarité ? c'est dire accepter que "l'action de la puissance publique soit être subsidiane par rapport à celles des individus et de la Société".

En d'autres termes que le niveau supérieur n'exécutera que ce que les niveaux inférieurs ne pourront pas effectuer efficacement.

En matière de décentralisation ces points méritent d'être traités pour trouver des modalités de leur application pratique.

6. Pool régional de spécialistes du développement

La planification étant dévolue à la Région, l'existence d'un pool régional est de mise. Ce pool sera une équipe polyvalente couvrant l'ensemble des compétences nécessaires à l'élaboration du Plan Régional de Développement Intégré (PRDI).

Cette équipe mise à la disposition du futur Conseil Régional regroupera des spécialistes en Planification Economique en Aménagement du Territoire et en Statistique.

Cette équipe "moteur" pourra s'adjoindre en cas de besoin divers spécialistes d'autres secteurs (Agronome - Docteur Vétérinaire Ingénieur des Eaux et Forêts, Ingénieur Génie Rural ou Hydraulicien, Staticien Agricole).

Un tel cadre institutionnel sera d'une grande utilité dans la gestion des ressources naturelles.

192

II. ROLE DE LA REGION DANS LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

Les Ressources Naturelles constituent les potentialités d'une région dont l'exploitation entraine dans la plupart des cas une modification de l'environnement qui peut être préjudiciable à l'écosystème.

Cette exploitation peut aussi conduire à la suppression d'autres activités qui étaient autrement exercées dans la région ou du moins créer des contraintes nouvelles préjudiciables à ces activités.

Les exemples relatifs au projet de tourbe du Sénégal et à celui du Canal du Cayor que nous évoquerons plus loin en seront des illustrations.

Une bonne gestion des Ressources naturelles doit permettre de pouvoir les exploiter tout en veillant à ne pas dégrader d'une manière irreversible l'environnement de la région.

Celà nécessite l'adoption d'une stratégie régionale adéquate s'appuyant sur :

- la formulation d'une bonne politique régionale de développement économique et social ;
- une stratégie régionale d'aménagement de l'espace;
- l'implication des populations dans la gestion des ressources naturelles grâce à des actions de formation et de sensibilisation susceptibles de développer l'initiative locale.

Ainsi pour des pays en développement comme le Sénégal l'objectif ultime de toutes ces actions est de mener une politique de développement régional conduisant à :

- la sauvegarde et à l'exploitation rationnelle des ressources naturelles par l'établissement et l'application de normes de gestion de ces ressources ;
- une meilleure gestion des ressources en eau et l'amélioration des nappes souterraines pour des pays comme ceux du Sahel.

La définition d'une stratégie locale de lutte contre certains fléaux naturels telles que la désertification et la sécheresse grâce notamment à l'adoption d'une politique de développement d'énergie de substitution au charbon de bois et au bois de chauffe (envisager si possible l'utilisation d'énergies renouvelables telle que l'énergie solaire) ;

- l'aménagement de terroirs villageois pour une bonne répartition des terres en lieux d'habitation et d'exploitation agricole compre-

nant des jachères et éventuellement des bois villageois ; — II.

- le développement de l'initiative locale en matière de gestion des ressources naturelles en impliquant les collectivités locales (Communes, Communautés Rurales)les coopératives, les organisations paysannes autonomes et tout autre intervenant local (ONG par exemple) pour la participation des populations locales, à l'identification de leurs besoins à la formulation et à l'exécution des programmes.

Car il faut rappeler que les programmes et projets sont élaborés dans le but d'utiliser les ressources naturelles locales pour la satisfaction des besoins identifiés.

Ces projets ont donc un impact certain sur ces ressources et sur l'environnement qui mérite qu'on y fasse attention.

Pour illustrer ces propos nous évoquerons ici succintement le cas du Projet de Tourbe des Niayes et plus largement celui du Canal du Cayor.

En effet la réalisation de certains projets de grande envergure donne une idée assez précise sur le rôle attendu de la région dans le domaine de la gestion des ressources naturelles.

De tels projets sont mis en chantier dans le but d'exploiter les ressources naturelles d'une ou de plusieurs régions.

Dans ce cadre ils peuvent modifier profondément l'environnement des localités concernées.

Si des mesures conservatoires ne sont pas envisagées, ce projet pourra changer d'une façon irréversible la physionomie de la localité ainsi que la nature des activités qui y étaient habituellement menées.

I. PROJET TOURBE :

Il avait été envisagé, dans le cadre de la politique énergétique du Sénégal, l'exploitation de la Tourbe des Niayes. Mais pour préserver les cultures maraîchères qui s'y pratiquent il était envisagé au fur et à mesure de remettre en place les terres déplacées ce qui constituerait une entreprise complexe.

2. PROJET DU CANAL DU CAYOR :

Le Canal du Cayor est un projet destiné principalement à fournir de l'eau potable à l'agglomération Dakaroise à partir du L.C de GUIERS.

Ce sera un canal à ciel ouvert qui traversera les régions de Louga, Diourbel, Thiès et Dakar.

Au delà des avantages attendus de ce projet en matière d'hydraulique urbaine et de production agricole (irrigation de 8.500 ha de terre) il faut avoir à l'esprit les problèmes de gestion des Ressources naturelles et l'impact sur l'environnement d'un tel ouvrage.

L'eau constitue la ressource la plus utilisée dans ce projet .

Elle mérite donc une attention soutenue à cause de sa rareté dans cette partie du monde et des multiples utilisations qu'il est prévu d'en faire. (Notamment, Alimentation urbaine irrigation).

En outre l'environnement des quatre régions concernées sera modifié par la traversée du Canal/ce qui entraînera :

- une coupure de 240 Km qui créera certainement des obstacles au déplacement des populations et du bétail ;
- une modification de certaines parcelles des Communautés Rurales traversées ; ce qui entrainera forcément une nouvelle distribution de terres exploitables ;
- une nouvelle définition des modalités de transhumance ;
- une forte migration des populations avec les problèmes sanitaires qui se poseront à cause de la permanence de l'eau.

Voici succintement évoqués des points qui méritent d'être étudiés par les régions concernées par ce canal, afin de mettre en place une bonne gestion des ressources que ce projet compte exploiter.

..../....

CONCLUSION

---===ooOoo===--

La décentralisation est une méthode d'administration qui, avec la crise économique Mondiale, gagne du terrain dans des pays aussi bien développés qu'en voie de développement.

Il en est ainsi en Europe où le traité de Maastricht prévoit même l'institution d'un comité des Régions qui sera animé par les collectivités locales des Etats membres les plus décentralisés.

Ce Traité prévoit ainsi la distribution des Rôles

- La compétence principale sur la monnaie et certaines politiques macroéconomiques liées à celle-ci ainsi que les politiques microéconomiques et sectorielles liées au marché unique seront du ressort de la Communauté Européenne.

- Les grandes fonctions internes telles que la justice l'éducation, le système de santé, la protection sociale seront du domaine des Etats. Alors que c'est au niveau de la Coopération des Etats que se régleront notamment les problèmes de politique étrangère et de Sécurité Commune.

Au Sénégal la Réforme de l'administration territoriale et locale de I972 a constitué une étape importante dans le processus de décentralisation.

En réalité ce processus a débuté bien avant I972.

Mais cette réforme a permis de responsabiliser le monde rural par l'institution, pour la première fois au Sénégal, de Communautés Rurales.

Elle a aussi permis de renforcer les missions des communes en matière de développement économique et social.

Les dernières restrictions qui empêchaient aux élus locaux de jouer pleinement leur rôle en matière de développement des collectivités locales ont été levées en I990 avec le transfert, aux présidents de conseil rural et aux maires, de la gestion budgétaire qui était encore exercée par les sous-préfets et des administrateurs municipaux dans les communes à statut spécial. Ces dernières sont [illegible]

.../...

196

La dernière mesure prise, le 3 Avril I992, par le Gouvernement du Sénégal consistant à ériger la Région en collectivité territoriale dotée de la personnalité morale et d'une assemblée élue au suffrage universel parachève le processus de décentralisation dans ce pays.

Elle institue donc l'administration de proximité qui bien appliquée, peut favoriser une gestion efficace des ressources naturelles grâce à la définition et à l'application d'une politique régionale de développement économique et social conçue avec la participation effective des populations concernées.

Celà suppose évidemment l'existence de régions économiquement viables et autônomes exerçant des compétences dans des domaines bien précis.

C'est dans ce cadre que la décentralisation pourra aider à une bonne gestion des ressources naturelles de la région.

.../...

TRUCTURE DES BUDGETS MUNICIPAUX
(ensemble des opérations en millions de Francs C.F.A.)

/-)NNEE I986 - I987

(Réalisations)

/) E P E N S E S	R E C E T T E S
P E R S O N N E L 3.880 (25,96 %)	RECETTES FISCALES 6,967 (46,48%)
A U T R E S 8 588	PART SUBVENTIONS REÇUES I.234 (8,23%)
INVESTISSEMENTS I86I (3,05 %)	PRODUITS DU DOMAINE 2.007 (I3,39%)
EXCEDENT RECETTES SUR DEPENSES 658	autres (dont C.U. DAKAR) 3 9 9 6

S O U R C E : DIRECTION DU BUDGET DU SENEGAL.

/-)) N N E X E I

------oooooOOOOOOOOoooooooo-----

I M P O T S , D R O I T S ET T A X E S

AFFECTES AU BUDGET DE L'ETAT

ET AUX BUDGETS DES COLLECTIVITES LOCALES

DU S E N E G A L

----------====ooooOoooooo=========

II./ Nature des impôts, droits et taxes affectés au budget de l'Etat et aux budgets des collectivités locales.

La Loi n°76-93 du 21/08/1976 instituant un Code Général des Impôts (J.O. n° spécial 4.536 du 11/12/1976), applicable à partir du 1er/01/1977, abrogée et remplacée notamment par les Lois n° 87-10 du 21/02/1987 (J.O.n° spécial 5.160 du 22/02/1987), n°71-85 du 28/12/1971 (réprimant les fraudes fiscales), n°80-33 du 25/08/1980 (créant un impôt cédulaire sur les revenus fonciers) n° 90-01 du 2/01/1990 et n° 90-10 du 26/06/1990 a précisé l'affectation de certains impôts et taxes aux budgets des collectivités locales.

1°) Sont perçus au profit du budget de l'Etat ;

l'impôt cédulaire sur les bénéfices industriels et commerciaux et sur les bénéfices de l'exploitation agricole :

.../...

/--) N N E X E 2

---=====oooo0ooooo=====--

DONNEES SUR LES COMMUNES

DU S E N E G A L

-------===oo0ooo======

- l'impôt minimum forfaitaire sur les Sociétés ;
- l'impôt cédulaire sur les bénéfices des professions non commerciales ;
- l'impôt cédulaire sur les revenus fonciers ;
- l'impôt cédulaire sur les traitements et salaires ;
- l'impôt général sur le revenu ;
- la contribution forfaitaire à la charge de l'employeur ;
- l'impôt sur les Sociétés (I.S.);
- l'impôt sur le revenu des personnes physiques (I.R.) ;
- les taxes sur le chiffre d'affaires (T.V., T.P.S., T.O.B., T.E., Taxes spécifiques) ;
- les droits d'enregistrement ;
- les droits de timbre ;
- les droits de publicité foncière ;
- la taxe annuelle sur les véhicules à moteur ;
- la taxe spéciale sur les voitures particulières des personnes morales ;
- la taxe de plus-value des terrains bâtis ou non bâtis ;
- l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers.

2°) Sont perçus au profit des budgets des collectivités locales :

- l'impôt du minimum fiscal ;
- la taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal ;
- la contribution foncière des propriétés bâties ;
- la contribution foncière des propriétés non bâties ;
- la contribution des patentes ;
- la contribution des licences ;
- la taxe sur les armes à feu.
- et la T.C.M.

201

ANNEE 1986 - 1987

(en milliards de FCFA)

ETAT (Dépenses)	Dépenses de fonctionnement 205,34 (95,03%)	Dépenses en capital 10,73 (4,97%)	TOTAL 216,07
COMMUNES (dépenses)	Dépenses de fonctionnement 12,46 (87,01%)	Dépenses d'investissement 1,86 (12,99%)	(6,5% du 216,07) 14,32 (6,21% du 230,39 M)
Total général		12,59	230,39

Part des communes dans les investissements publics 14,77%

EFFECTIF DES AGENTS DE L'ETAT ET DES COMMUNES

	1985-1986	1986-1987	1987-1988	1988-1989
ETAT	67,03	68,1	67,7	66,5
COMMUNES	5,08	4,65	nd	nd
TOTAL	72,11	72,75		

Source DCL
DSPRN

DEPENSES DES COMMUNES (en millions de francs)

LIBELLES	GESTION 1985/1986			GESTION 1986/1987		
	MONTANTS	% D. ORD.	% DEP. TOTAL	MONTANTS	% DEP. ORD.	% D. TOTAL
TOTAL DES DEPENSES ORDINAIRES	14 884			12 468		
dont : D. - personnel	4 135	27,78 %	25,96 %	3 880	31,11 %	27,07
- Protection population	2	0,01 %		4	0,03 %	-
- Eaux Assainissement	2 863	19,23 %	17,97 %	622	4,98 %	4,34 %
- Eclairage public	488	3,27 %	3,06 %	282	2,26 %	1,96 %
- Education Jeunesse et Sports	723	4, 85 %	4,54 %	606	4,86 %	4,22 %
- Santé Hygiène	551	3,70 %	3,45 %	581	4,65 %	4,05 %
TOTAL DES DEPENSES EXTRAORDINAIRES	1 041	-		1 361	-	
dont : - Voirie	487	46,78 %	3,05 %	780	41,91 %	5,44 %
- Santé Hygiène	36	3,45 %	0,22 %	127	6,82 %	0,88 %
- Education Jeunesse et sports	134	12,87 %	0,84 %	210	11,71 %	1,52 %
- Acquisition gros matériel	105	10,08	0,65 %	156	8,38 %	1,08 %
TOTAL GENERAL (D.O et D.E)	15 925			14 329		

Source : Trésor

NOTA : Les dépenses de la Communes de Ouasouye ne sont pas prises en compte en 1985-1986 et en 1986-1987

202

TABLEAU RECAPITULATIF DES RECETTES
PERCUS PAR LES COMMUNES
(en millions de francs)

GESTION	Fiscalité		Participation et subventions reçues		Emprunts		Produits/Domaine		C. U. D.		AUTRES		TOTAL
	Montants	%	Montants	%	Montants	%	Montants	%	Montants	%	Montants	%	
985 / 1986	6 488	38,79 %	1 211	7,24 %	86	0,51 %	1 708	10,21 %	6 569	39,29 %	663	3,96 %	16 725
986 / 1987	6 967	46,48 %	1 234	8,23 %	14	0,09 %	2 007	13,39 %	3 996	26,68 %	769	5,13 %	14 987
987 / 1988	6 538	47,19 %	1 156	8,34 %	-	0 %	1 851	13,36 %	3 430	24,78 %	877	6,33 %	13 852
988 / 1989	8 114	48,22 %	1 345	7,99 %	19	0,11 %	2 024	12,02 %	4 436	26,39 %	887	5,27	16 825
													6,2
													0,6
													2,0
													0,8
													167,5

206

SENEGAL : RISTOURNES RECUES PAR LES COMMUNES

(en millions de francs)

Nature / Années budgétaires	Ristournes au titre de la taxe sur les véhicules	Pourcentage d'évolution	Ristourne au titre de la taxe sur la plus value immobilière	Pourcentage d'évolution	Ristourne exceptionnelles (événement religieux et catastrophes	Fonds de péréquation CFPB et NB	Total général	Pourcen d'évolu
1979 / 1980	427,65		27,51				455,15	
1980 / 1981	570,53	25,04 %	84,82	67,56 %			1283,43	64,5
1981 /1982	633,00 *	9,86 %	89,80	5,54 %		809,84 *	2161,40	40,6
1982 / 1983	775,43	18,36 %	72,24	- 24,30 %		762,70	1610,37	- 34,2
1983 / 1984	208,66	- 159,63 %	98,05	26,32 %		160,39	557,11	-189,0
1984 / 1985	539,55	49,34	79,00	- 24,12 %			668,54	16,6
1985 / 1986	407,04	- 0,44 %	48,89	- 61,58 %			455,93	- 46,6
1986 / 1987	342,00	- 0,19 %	75,00	34,81 %			417,00	- 0 ,
1987 / 1988	870,15	60,69 %	128,41	41,59 %			998,56	0,58
1988 / 1989	372,00	- 1,33 %	75,00	- 71,21 %	25,00 Tivaouane		472,00	-111,5
1989 / 1990	472,00	21,18 %	95,00	21,05 %	115,00 Tiv. Mback.Pik		682,00	30,7
1990 / 1991	570,00	17,19 %	100,00	5 %	20,00 Tivaouane		690,00	30,7
1991 / 1992	508,77 (3)		181,75 (3)				690,52	1,1
TOTAL							11 142,05	

(1) En 1980/1981, il a été mandaté 628 080 022 frs à titre d'avance sur ristournes

(2) En 1981/1982, il a été mandaté 628 750 821 frs à titre d'avance sur ristournes

(3) Mandatement à fin avril 1992, le montant total en 91-92 (18mois) s'élève à 1 776 000 000 frs. L'évolution par rapport à la ges 1990-1991 est de 61,11 %.

Pourquoi ce fonds n'a pas joué un rôle déterminant ?

Source : Direction du Budget

SENEGAL : RECETTES COMMUNALES (en millions de francs)

L I B E L L E S	GESTION 1985/1986			GESTION 1986/1987			GESTION 1987/1988			GESTION 1988/1989		
	Montants	% REC	% Recettes tot.	Montants	% REC	% recettes totales	Montants	% REC	%recettes totales	montants	% REC	%recettes total
SECTION ORDINAIRE												
'AT (ristournes)	303	2,02 %	1,82 %	411	3,15 %	2,74 %	405	3,42%	2,92 %	410	2,90 %	2,4
pôts locaux	6 179	41,19 %	36,96 %	6 614	50,78 %	44,15 %	5 582	47,18%	40,29 %	7 062	50,09 %	41,9
xes fiscales	309	2,06 %	1,84 %	353	2,72 %	2,36 %	956	8,08%	6,91 %	1 052	7,46 %	6,
oduits du domaine	1 708	11,38 %	10,21 %	2 007	15,41 %	13,39 %	1 851	15,65%	13,37 %	2 024	14,36 %	12,0
ıtres (déduction faite du uvement financier + dotation U.D.	6 501	43,35 %	38,87 %	3 640	27,94 %	24,28 %	3 036	25,67%	21,92 %	3 551	25,19 %	21,1
TOTAL RECETTES ORDINAIRES	15 000	100 %	-	13 025	100 %	-	11 830	100 %	-			
SECTION EXTRAORDINAIRE												
cédent recettes ordinaires	516	29,91 %	3,08 %	744	37,92%	4,96 %	746	36,89%	5,38 %	1 409	51,69 %	8,3
prunts	86	4,98 %	0,51 %	14	0,71%	0,09 %	-	-	-	19	0,69 %	0,1
nds de concours	908	52,65 %	5,43 %	823	41,96%	5,49 %	751	37,15%	5,42 %	935	34,30 %	5,
ıtres	215	12,46 %	1,28 %	361	19,41%	2,54 %	525	25,96%	3,79 %	363	13,32 %	2,1
TOTAL REC. EXTRAORDINAIRES	1 725	100 %	-	1 962	100 %		2 022	100 %		2 726	100 %	
TOTAL GENERAL	16 725	-	100 %	14 987		100	13 852		100 %	16 825		100
our mémoire) Excédent de clôture	58			251			1 783			1 389		

ource ACCT/MEFP

otal : - 1985/1986 : non pris en compte communes de OUSSOUYE, KEBEMER

[illegible] Les recettes de la CUD sont compris en section ordinaire dans la partie autres recettes

[illegible] 1986/1987 : idem

[illegible] 1987/1988 : les données de la Commune de Kébémer ne sont pas disponibles.

[illegible] 1988/1989 : les données des communes de SEDHIOU, OUSSOUYE, PODOR, NIORO DU RIP ne sont pas disponibles

208

SITUATION DU FONDS D'EQUIPEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES

(en milliers de francs)

Gestions / Nature des opérations	1979-1980	1980-1981	1981-1982	1982-1983	1983-1984	1984-1985	1985-1986	TOTAL
Recettes	712,69	2 242,41	1 310,17	1 313,59	1 300, 45	1 300,00	1 300,00	9 479
Dépenses	1 596,56	2 692,90	1 457,52	1 345, 96	1 298,00	1 094,22	1 315,00	10 800

Source : balance Trésor

SITUATION DES DEPOTS DES COMMUNES AU TRESOR

(en milliers de francs)

GESTIONS / Nature des opérations	1979-1980	1980-1981	1981-1982	1982-1983	1983-1984	1984-1985	1985-1986	TOTAL
Recettes	12 066,15	29 095,77	23 306,73	32 940,65	33 701,77	30 942,65	41 014,87	203 156,59
Dépenses	- 14 306,69	+ 20 218,87	- 25 883,79	- 33 727,56	- 36 942,13	+ 29 071,01	- 41 049,31	209 999,36
	déficit	Excédent	déficit	déficit	déficit	Excédent	déficit	

Taux de croissance des dépenses (dépenses) = 65,81 % sur 7 ans

Taux de croissance des recettes = 70,57 %

DISPARITES DE L'EFFORT FISCAL (1) par HABITANT EN 1988-1989 SELON LA VILLE

CLASSE	VILLE	POPULATION COMMUNALE	RECETTES (arrondi)	EFFORT FISCAL PAR HABITANT (en francs)
de 3 000 à 10 000 hbts	Foundiougne	3 352	14 000 000	4 176
	Bakel	9 638	6 000 000	622
de 10 001 à 30 000 Hbts	DAGANA	15 683	16 000 000	1 020
	LINGUERE	13 483	11 000 000	815
de 30 001 à 40 000 Hbts	KOLDA	39 861	27 000 000	677
de 40 001 à 50 000 Hbts	LOUGA	47 847	66 000 000	1 379
	TAMBACOUNDA	41 772	28 000 000	670
de 50 001 à 100 000 Hbts	DIOURBEL	73 275	71 000 000	968
plus de 100 000 hbts	KAOLACK	126 947	249 000 000	1 961
	ZIGUINCHOR	105 238	194 000 000	1 843

NB : L'effort fiscal d'une ville est obtenu en divisant le produit total des impôts sur les ménages (FB et FNB, patente, licence et autres taxes municipales fiscales) par rapport à la population communale.

Source : 1) Trésor (document « réalisation recette fiscale »)
2) DCL/MINT : chiffres de la population

Il serait plus difficile de comparer 6222F à Bakel que de comparer 1960 à Kaolack ou 1843F à Ziguinchor

NIVEAU MASSE SALARIALE PAR RAPPORT A LA MOYENNE DES
RECETTES ORDINAIRES REALISEES (M.R.O.R.) LES 3 DERNIERES ANNEES
SITUATION CARACTERISTIQUE DE CERTAINES COMMUNES

COMMUNES	GESTION 1985 - 1986				GESTION 1988 - 1989			
	Effectifs au 1.10.1985	M.R.O.R. Millions FCFA	Masse salariale Millions FCFA	Taux charges pers.	Effectifs au 30.4.1989	M.R.O.R. Millions FCFA	Masse salariale (Millions FCFA)	Taux cl pers
FOUNDIOUNGNE	7	12 560	6 135	48,84 %	9	8 452	7 081	86,9
BAKEL	18	34 185	13 442	39,32 %	16	17 365	13 351	77,0
DAGANA	20	35 506	15 128	42,60 %	23	30 749	16 628	50,9
LINGUERE	21	19 150	16 072	83,92 %	17	20 290	14 647	74,0
KOLDA	34	44 992	23 838	52,98 %	30	57 057	22 341	42,9
LOUGA	79	71 283	64 329	90,24 %	65	125 527	46 970	41,6
TAMBACOUNDA	53	77 818	41 403	53,20 %	49	80 878	36 776	50,9
DIOURBEL	69	127 327	54 805	43,04 %	71	113 000	52 702	47,1
KAOLACK	286	440 783	237 938	53,98 %	220	694 901	192 082	28,3
ZIGUINCHOR	145	140 180	108 190	77,17 %	120	260 727	95 002	36,8
MATAM	23	18 617	18 269	98,13 %	18	22 184	14 772	66,5
JOAL FADIOUTH	17	46 808	11 740	25,08 %	16	34 876	11 553	33,1
SAINT - LOUIS	257	204 260	178 353	87,31 %	215	221 479	155 340	70,1

SOURCE : DCL/MINT

EFFECTIFS : - 1985/1986 : toutes communes : 5 084
- 1988/1989 : " " 4 652

212

/--) A N N E X E 3.

-----====ooooOoooooo=========

HYPOTHESES DE DOTATIONS EN RESSOURCES
DES REGIONS DU SENEGAL , CALCULEES
A PARTIR DES RECETTES FISCALES ET NON
FISCALES PERCUES PAR L'ETAT AU COURS DES
GESTIONS 89/90 , 90/91

-=-=-=-ooo-=-=-

1) Dotations de ressources et répartition entre les collectivités locales (Communes, Communautés rurales et Régions) :

Le transfert de compétences de l'Etat aux collectivités locales notamment les Régions, nécessite aussi une allocation de ressources budgétaires destinées à faire face aux charges desdites collectivités locales.

La question de savoir s'il faut créer de nouveaux impôts propres aux futures Régions, tout en maintenant les impôts locaux déjà éxistants pour les Communes et Communautés Rurales ou s'il faut prévoir, en lieu et place de ces nouveaux impôts, des dotations de ressouces étatiques au profit de toutes les collectivités locales a été posée.

.../...

Le sous-groupe de travail, tout en proposant le maintien des impôts locaux actuels établis au profit des Communes et des Communautés rurales, a opté pour le principe d'allocation de ressources de l'Etat aux collectivités décentralisées.

Les taux d'allocation retenus ont été les suivants :

	Impôts directs, droits d'enregistrement, droits de timbre, droits d'hypothèque	Impôts indirects	Recettes non fiscales
ère hypothèse	20 %	25 %	10 %
e Hypothèse	25 %	30 %	10 %
e Hypothèse	30 %	35 %	10 %

Les tests effectués sur les gestions 1989/1990, 1990/1991, 1991/1992 ont donné les résultats ci-dessous :

I/ **Gestion 1989/1990 (tableau n°1)**

Recettes totales de l'Etat = 259,9 milliards

Dotations aux collectivités locales :

1ère hypothèse = 55,46 milliards

2è hypothèse = 66,41 milliards

3è hypothèse = 77,36 milliards

II/ Gestion 1990/1991 (tableau n°2)

Recettes totales de l'Etat = 300,9 milliards

Dotations aux collectivités locales :

1ère hypothèse = 62,58 milliards

2è hypothèse = 74,65 milliards

3è hypothèse = 86,72 milliards

III/ Gestion 1991/1992 (30/06/1992) tableau n°3

Recettes totales de l'Etat = 307,3 milliards

Dotations aux collectivités locales

1ère hypothèse = 65,805 milliards

2è hypothèse = 79,015 milliards

3è hypothèse = 92,225 milliards

.../...

215

Le principe de la répartition des ressources budgétaires de l'Etat, d'une part, entre l'Etat et les Régions, d'autre part, entre les Régions, les Communes et les Communautés rurales sera arrêté suivant des critères à définir par une commission ad hoc qui pourrait retenir entre autres :

- la démographie ;
- l'importance des pouvoirs effectivement transférés à la collectivité bénéficiaire de la dotation ;
- la participation de la collectivité à la réalisation des recettes etc...

2°) **Impôts propres aux Régions, maintien de la fiscalité locale et modifications susceptibles d'être apportées aux lois et réglements y afférents.**

Compte tenu de la pression fiscale assez élevée, de la conjoncture économique et financière très difficile, d'importants arriérés d'impôts locaux et d'impôts d'Etat restant à recouvrer, de l'insuffisance des moyens matériels et des ressources humaines des services de l'Etat et des collectivités locales, le sous-groupe de travail a estimé plus raisonnable de prévoir des dotations de ressources budgétaires calculées non par sur le montant des émissions d'impôts et taxes, mais sur celui des recouvrements effectifs effectués par les Services de l'Etat.

Toutefois, des modifications pourront être apportées aux lois et réglements pour améliorer les ressources de ces collectivités locales.

3°) **Structures des dépenses des nouvelles régions :**

Le problème des structures de dépenses des nouvelles Régions ne peut être cerné correctement qu'après communication des conclusions des autres groupes de travail.

Mais dors et déjà, le sous-groupe de travail a retenu la classification des dépenses par nature :

- dépenses ordinaires (fonctionnement) ;
- dépenses en capital (investissement) ;
- dette publique ;
- prêts et avances.

Ecarts constatés entre les émissions et les recouvrements d'impôts locaux.

Compte tenu des difficultés d'ordre divers, d'importants écarts sont constatés entre les émissions et les recouvrements aussi bien d'impôts locaux que d'impôts d'Etat.

Cependant, le sous-groupe demande que les administrations financières (Administration des impôts et Administration du Trésor) impliquent davantage les élus locaux des collectivités locales par :

.../...

- 216

Gestion 1989/1990

	1ère Hypothèse	2è hypothèse	3è hypothèse
Impôts directs			
1°) **droits d'enregistrement et de timbre**			
- Impôts sur le revenu - Droits d'enregistrement - Droits de timbre - Droits d'hypothèque - C.F.C.E. (contribution patronale à la charge des employeurs) (67,6 milliards)	20 % = 13,52 milliards	25 % = 16, 9 milliards	30 % = 20, 28 milliards
2°) **Impôts Indirects**			
- Taxes/biens et services (T.V.A.-T.P.S.-T.O.B. etc) - Taxe/Assurances - Taxe/Véhicules - Taxe aff.C.A.A. (Alcool, circul) (151,4 milliards)	25 % =37,85 milliards	30 % = 45,42 milliards	35 % = 52,99 milliards
3°) **Recettes non fiscales**			
- Revenus du domaine - Revenus des services --Recettes Aff. C.A.A. - Divers dont (SAR Accords pêche C.P.S.P.) (40,9 milliards)	10 % = 4,09 milliards	10 % = 4,09 milliards	10 % = 4,09 milliards
259,9 milliards	55,46 milliards	66,41 milliards	77,36 milliards

(Tableau n° 2)

Gestion 1990/1991

	1ère Hypothèse	2è hypothèse	3è Hypothèse
1°) **Impôts directs droits d'enregistrement, droits de timbre.** - Impôts sur le revenu - C.F.C.E. - Droits d'enregistrement - Droits de timbre - Droits d'hypothèque (74,4 milliards)	20 % = 14,88 milliards	25 % = 18,6 milliards	30 % = 22,32 milliards
2°) **Impôts Indirects** - Taxes/biens et services -TVA,TPS,TOB etc. - Taxe/Assurances - Taxe/Véhicules - Taxe Aff.C.A.A. (167 milliards)	25% = 41,75 milliards	30 % = 50,1 milliards	35 % = 58,45 milliard
3°) **Recettes non fiscales** - Revenus du domaine - Revenus des services - Recettes aff. C.A.A. Divers dont SAR CPSP (59,5 milliards)	10 % = 5,95 milliards	10 % = 5,95 milliards	10 % = 5,95 milliards
300,9 milliards	62,58 milliards	74,65 milliards	86,72 milliards

.../...

(Tableau n° 3)

Gestion 1991/1992 (30/06/1992)

	1ère hypothèse	2è Hypothèse	3è hypothèse
1°) **Impôts directs droits d'enregistrement, droits de timbre** - Impôts sur le revenu - C.F.C.E. - Droits d'enregistrement - Droits de timbre - Droit d'hypothèque (91,1 milliards)	20 % = 18,22 milliards	25% = 22,775 mds	30 % = 27,33 milliards
2°) Impôts Indirects - Taxes/biens et services TVA,TPS,TOB etc... - Taxe/Assurances - Taxe/Véhicules - Taxe aff. C.A.A. (173,1 milliards)	25 % = 43,275 milliards	30 % = 51,93 mds	35 % = 60,585 milliards
3°) **Recettes non fiscales** - Revenus du domaine - Revenus des services - Recettes aff. C.A.A. - Divers dont SAR (43,1 milliards)	10% = 4,31 milliards	10% = 4,31 mds	10 % = 4,31 milliards
307,3 milliards	65,805 milliards	79,015 mds	92,225 milliards

SEMINAIRE SUR LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES

ORGANISE PAR L'UER DE SCIENCES JURIDIQUES DE L'UNIVERSITE DE SAINT-LOUIS, LE LAND TENURE CENTER DE L'UNIVERSITE DE WISCONSIN, L'INSTITUT DES SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT DE L'UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR ET L'ECOLE NATIONALE D'ECONOMIE APPLIQUEE DE DAKAR

DU 3 AU 5 NOVEMBRE 1992 - A L'UNIVERSITE DE SAINT - LOUIS

DECENTRALISATION ET ORGANISATION JUDICIAIRE

par Demba SY

Maître Assistant Faculté de Sciences Juridiques et Economiques
Université C.A.D DE DAKAR

LE 5 NOVEMBRE 1992

VP

I N T R O D U C T I O N :

"L'essence même de la décentralisation consiste à permettre à la population de la circonscription de décider elle-même des affaires locales... Décentraliser, c'est en éloignant les collectivités personnalisées du Gouvernement et en les rapprochant de la Nation, réaliser l'Administration du pays par le pays".

Cette réflexion du Doyen HAURIOU résume admirablement le phénomène de la décentralisation.

En effet, la décentralisation est l'administration et la gestion par une collectivité locale de ses propres affaires. La décentralisation soutend par conséquent l'idée d'autonomie locale et l'existence d'intérêts propres à la collectivité.

Selon certains auteurs pour qu'une collectivité publique puisse être considérée comme décentralisée, quatre conditions doivent être réunies :

- Elle doit avoir la personnalité morale (ce qui entraîne des conséquences précises : des biens et fonctionnaires propres, un budget autonome, la capacité d'ester en justice, etc.)

- Elle doit gérer ses propres affaires (correspondant à la spécialité de la personne morale : les affaires de la commune ou de la communauté rurale ne peuvent empiéter sur celles de l'Etat).

- Elle doit être administrée par des organes qui lui sont propres autant que possible désignés par les intéressés eux-mêmes (habitants de la commune ou de la communauté rurale).

- Elle est soumise à un contrôle du pouvoir central : le contrôle de tutelle qui, à la différence du contrôle hiérarchique, ne s'exerce jamais de plein droit (1).

La décentralisation a une double signification : technique et politique (2).

221

Du point de vue technique : la décentralisation répond à un souci de bonne gestion. Elle implique de ce fait, l'administration des affaires locales par des personnes issues du milieu, se trouvant sur place et au courant de la situation locale.

La sanction du corps électoral qui pèse sur la collectivité décentralisée, concourt à l'amélioration des décisions qu'elle est amenée à prendre et influe sur son comportement tant à l'égard des activités qu'à l'égard de la chose publique.

Du point de vue politique : la décentralisation permet de réaliser une percée dans la démocratie en instaurant une participation des membres de la collectivité aux décisions. Cet intéressement aux décisions concernant leurs intérêts collectifs, entraîne plus aisément leur adhésion aux dites décisions. Le second souci de la décentralisation est par conséquent celui de démocratie politique.

La collectivité décentralisée devrait constituer un cadre naturel de l'action de développement communautaire des populations rurales des pays en développement et ce en parfaite harmonie avec le programme de développement national.

La proposition de régionalisation faite récemment par le Président de la République prend en considération ces deux significations de la décentralisation. L'amorce de débat qui est en train de s'instaurer sur la transformation des régions en collectivité locale rend actuelle toute analyse sur la décentralisation. (3)

Tout aussi actuelle, est l'organisation judiciaire du Sénégal qui vient de subir une réforme importante. (4)

L'organisation judiciaire semble a priori n'avoir aucun rapport avec la décentralisation. En effet, elle concerne la détermination des différentes juridictions, leur implantation géographique et leurs compétences : il existe des juridictions suprêmes, des Cours d'appel, une Cour d'Assise, des Tribunaux régionaux, des Tribunaux départementaux et des Tribunaux du Travail.

Le trait caractéristique de l'organisation judiciaire est l'unité des juridictions (5).

Le problème qui se pose ici est celui des rapports entre l'organisation judiciaire et la décentralisation.

La justice est un attribut essentiel de l'Etat. Son organisation entre dans la centralisation et la déconcentration (existence de tribunaux régionaux et départementaux).

La décentralisation suppose une organisation qui s'éloigne du centre.

Les deux notions ne se situent donc pas sur le même plan.

On peut cependant trouver un élément de rapprochement : l'organisation judiciaire vise à rapprocher la justice du justiciable (6) et la décentralisation a pour but de rapprocher l'administration de l'administré.

Par ailleurs, l'application de la décentralisation peut créer des conflits qui sont réglés par le juge. C'est ainsi qu'un contentieux de la légalité et un contentieux des droits sont aménagés.

La question qui se pose est de savoir si l'organisation judiciaire ne constitue pas un obstacle à l'efficacité de la décentralisation, si elle permet un contrôle efficace des actes et des activités des autorités décentralisées et de tutelle.

Dans un pays comme le nôtre, on note une faiblesse quantitative du contrôle juridictionnel de la décentralisation (I) qui s'explique par l'inadaptation de l'organisation judiciaire à la décentralisation (II) et qui peut être corrigée par une réforme appropriée (III).

I. - LE CONSTAT : LA FAIBLESSE DU CONTROLE : JURIDICTIONNEL DE LA DECENTRALISATION

Dans les textes, il est organisé un contrôle juridictionnel aussi bien de la légalité, des finances que de la responsabilité des autorités décentralisées et de tutelle fortement inspiré du système français.

A. - La faiblesse du contrôle de la légalité

Le contrôle de légalité concerne aussi bien les autorités de tutelle que les autorités décentralisées.

* Les mesures prises par l'autorité de tutelle, (suspension ou révocation du Maire, ou du Président du Conseil rural, dissolution de l'assemblée délibérante, annulation, ou approbation des actes des autorités décentralisées...) sont des actes administratifs susceptibles d'être attaqués en recours pour excés de pouvoir. Ainsi, l'autorité de tutelle exerce ses pouvoirs sous le contrôle du juge.

Il faut signaler qu'un tel recours peut être exercé, soit par un conseiller municipal ou rural, soit par le Maire ou le Président du Conseil Rural, soit par toute personne intéressée (un contribuable de la Commune étant considéré comme intéressé par toute décision ayant une portée financière) (7).

* De même, les décisions des autorités décentralisées peuvent être effectuées par des personnes intéressées en recours pour excès de pouvoir (8).

Force est cependant de souligner que les recours sont peu nombreux si bien que des abus peuvent être commis par les autorités de tutelle ou les autorités décentralisées sans qu'aucune sanction n'intervienne.

Entre 1960 et 1974, il n'y a eu que 3 arrêts concernant les communes sur un total de 27 (9).

En 1981 et 1982 il y eut deux décisions rendues sur des recours contre des actes de Président du Conseil rural (10). Puis presque plus rien.

Il n'y a donc pas plus de dix décisions du juge de l'excés de pouvoir relatives aux actes des autorités qui interviennent dans les collectivités décentralisées !

N.B. : *Signalons qu'en matière financière, les comptes des comptables des collectivités locales sont contrôlés par le Conseil d'Etat. Il s'agit des receveurs municipaux et ceux des Communautés rurales. Mais le juge (auparavant la Cour Suprême) s'était déchargé sur le Trésorier général (11). Les administrateurs de crédit (le maire) peuvent être déférés devant la Cour de Discipline budgétaire.*

Il n'y a donc une faiblesse quantitative du contrôle de la légalité. Il en est de même du plein contentieux.

B./ - La faiblesse du contentieux des droits

* En matière contractuelle, la collectivité décentralisée peut voir sa responsabilité engagée si elle ne respecte pas ses engagements. Ici, les règles générales applicables à l'Etat sont de rigueur (12).

* La responsabilité extracontractuelle des collectivités recouvre plusieurs séries d'hypothèses distinctes.

En règle générale, la collectivité est responsable des dommages causés aux particuliers du fait des ouvrages et des services locaux dans les mêmes conditions que l'Etat.

275

Mais il se pose souvent le problème de la détermination de la personne publique responsable étant donné que d'une part les autorités de tutelle peuvent créer des dommages et d'autre part le Maire ou le Président du Conseil rural agissent quelques fois pour le compte de la collectivité décentralisé et d'autres fois pour le compte de l'Etat. (13)

En cas de dédoublement fonctionnel, est responsable la collectivité publique pour le compte de laquelle agissait l'auteur du dommage. Par exemple, si le maire agit au nom de la commune dans ses activités courantes de gestion, s'il crée un dommage, c'est la commune qui est responsable. Il faut noter que dans les faits, cette recherche est parfois délicate.

En cas de collaboration entre la commune et l'Etat, chaque personne publique est responsable de ses propres fautes. S'il est difficile de faire le départ, la victime du dommage pourra s'adresser indifféremment à l'une ou à l'autre pour le tout. La charge définitive de la réparation est ensuite effectuée entre les personnes par le biais d'actions récursoires (14).

Au cas où une personne publique prête ses services à une autre, c'est la collectivité bénéficiaire qui est responsable sauf à se retourner contre la seconde, au cas où une faute lui serait imputable (15).

En cas de responsabilité du fait des actes de tutelle, si un dommage est causé, c'est la collectivité décentralisée qui est responsable. La responsabilité de l'autorité de tutelle n'est engagée que s'il est prouvé qu'elle a commis une faute lourde distincte de celle commise par la personne décentralisée (16).

Cependant, s'il s'agit d'une tutelle par substitution, en cas de dommage, c'est la collectivité décentralisée qui voit sa responsabilité engagée. Mais si l'autorité de tutelle commet une faute lourde, elle est tenue d'indemniser la collectivité décentralisée (17).

226

Par ailleurs, un régime spécial de responsabilité est organisé pour les communes : il s'agit de la responsabilité du fait des dommages causés par des attroupements régie par les articles 214 à 217 du Code d'Administration Communale.

Ainsi, en cas de dommages causés aux personnes et aux biens résultant de crimes et délits commis lors d'attroupements, les victimes peuvent engager la responsabilité de la commune devant le Tribunal régional (18).

Il s'agit d'un cas de responsabilité sans faute pour risque social. Les victimes doivent simplement établir le lien de causalité entre l'attroupement et le dommage subi. Seule la faute de la victime peut exonérer la commune de sa responsabilité.

Mais il s'agit d'une responsabilité partagée entre la Commune et l'Etat.

La charge de la réparation est partagée pour moitié entre l'Etat et la Commune en principe. Dans certains cas, il peut y avoir un partage 60/40 % ou même 80/20 % suivant le rôle joué par telle ou telle collectivité.

En ce qui concerne la Commune, le montant de la réparation est partagée entre les habitants (sauf les victimes), selon leurs capacités contributives respectives (19).

Cette solution législative est criticable car la Commune n'a souvent aucun moyen d'actionner les forces de police dépendant de l'Etat alors que l'article 97 du C.A.C. prévoit que ce sont les autorités de l'Etat qui sont chargées d'assurer la police administrative dans les lieux publics.

On peut se poser des questions sur le maintien de ce régime de responsabilité inspiré du droit français (notamment de l'époque révolutionnaire) posé par une Loi du 16 avril 1914 et incorporé dans le Code français et l'Administration Communale (20).

221

En France, même, le partage de la responsabilité a été supprimé par la loi du 7 janvier 1983 : désormais c'est l'Etat qui est responsable devant le Tribunal administratif (21).

Le Sénégal pourrait s'orienter dans cette voie d'autant plus que depuis 1966, année d'adoption du C.A.C., il n'y a eu à notre connaissance que trois décisions du Tribunal régional de Dakar sur la question (22).

D'une manière générale, le contentieux des droits est très limité. Dans la période 1960-1974, on n'en a recensé que quatre (23). En outre, entre 1980 et 1989 sur environ 120 décisions consultées (toutes juridictions confondues) il n'y en a que sept qui intéressent les communes (notamment la commune de Dakar) (23 bis).

La faiblesse de cette jurisprudence s'explique en grande partie par l'inadaptation ou l'inadéquation entre l'organisation judiciaire et la décentralisation.

II./ - L'EXPLICATION : L'INADEQUATION ENTRE L'ORGANISATION JUDICIAIRE ET LA DECENTRALISATION.

L'explication de la faiblesse quantitative du contrôle est à la fois technique, socio-politique et culturelle (24).

A./ - Les raisons d'ordre technique :

Les raisons d'ordre technique sont liées d'une part à l'éloignement de certaines juridictions et d'autre part à la lourdeur de la procédure.

- En matière de contrôle de la légalité, c'était la Cour Suprême qui était compétente en premier et en dernier ressort en matière de recours pour excès de pouvoir (25). Or, la Cour Suprême était éloignée des communes et des communautés rurales et donc des populations.

La nouvelle réforme judiciaire n'a pas changé grand chose. C'est le Conseil d'Etat qui est désormais compétent en recours pour excès de pouvoir mais le Conseil est implanté à Dakar. Il est donc géographiquement éloigné de la plupart des administrés qui résident à l'intérieur du pays : ce sont les populations des communes de l'intérieur et des communautés rurales qui souffrent le plus de cet éloignement.

La lourdeur et la rigueur de la procédure constituent des éléments dissuasifs : en matière de recours pour excés de pouvoir, il faut tenir compte de la forme de la requête, constituer obligatoirement un avocat, déposer un cautionnement de 5.000 F, signifier le recours à la partie adverse par acte extra-judiciaire dans les deux mois sous peine de déchéance.

229

Ces formalités sont jugées sévères (26).

C'est pourquoi, l'autorité de tutelle saisit rarement pour ne pas dire pas du tout le juge : elle dispose d'une panoplie de mesures plus ou moins efficaces : pouvoir de surveillance, d'approbation, d'annulation, de révocation, de suspension et de dissolution.

Quant aux autorités locales, elles saisissent rarement le juge du fait de la sévérité de ces formalités et des frais que cela engage d'autant plus qu'à part la Commune de Dakar, les autres collectivités locales éprouvent d'énormes difficultés financières.

Il en est de même des populations dans la mesure où ces conditions sont sources de dépenses importantes. Le recours pour excès de pouvoir coûte plus cher que le recours de pleine juridication devant le Tribunal régional (27).

De plus, la réunion de ces conditions est très strictement contrôlée par le juge (28).

En plus de ces raisons techniques, il y a des raisons d'ordre socio-politique.

B./ - Les raisons d'ordre socio-politique et culturel :

Etant donné que les conseillers municipaux et ruraux sont élus en partie au suffrage universel, les organes des collectivités locales sont composés par des élus des partis politiques.

Depuis longtemps, les communes et communautés rurales sont contrôlées par le parti au pouvoir. Les élus qui doivent leur élection au parti ne vont pas prendre le risque d'attaquer l'Etat car ce faisant, ils attaqueraient indirectement le Gouvernement et le parti. Ils ont donc les mains liées.

130

Il y a cependant des raisons qui tiennent aux administrés "avec les difficultés d'acclimatation d'un mécanisme juridictionnel dans une population rurale en grande majorité analphabète" (29).

Il y a ainsi donc une "faible perception de la signification du contentieux administratif par une société où souvent prévalent les relations individuelles (et le contentieux administratif y compris celui de la légalité s'analyse comme un procès fait à un homme), et le sens du compromis ou de la transaction" (30).

C'est ainsi que d'une manière générale, il y a un faible développement du contentieux administratif. Selon, GAUTRON et ROUGEVIN-BAVILLE, la rareté des recours s'explique essentiellement par une certaine timidité du justiciable : la notion africaine de l'autorité empêche dans une certaine mesure que la décision du Chef soit mise en cause devant une autre autorité (31).

Que faire alors pour rendre l'organisation de la justice adaptée à la décentralisation ?

III./ - P E R S P E C T I V E S :

Avec la décision annoncée par le Président de la République d'ériger les régions en collectivités locales, de nouvelles perspectives peuvent s'ouvrir dans les relations entre la décentralisation de l'organisation judiciaire.

D'une part, on pourrait s'orienter vers une décentralisation de la justice administrative et financière et d'autre part vers une tutelle non plus administrative mais juridictionnelle.

A./ - Décentraliser la justice administrative

L'érection des régions en collectivités locales aura pour effet de faire des tribunaux régionaux des juridictions de la nouvelle collectivité décentralisée, ce qui pourrait permettre un meilleur rapprochement entre la justice et les justiciables de la région.

Mais une solution plus radicale serait de décentraliser la justice administrative (32).

Tout d'abord, on pourrait s'orienter vers la création d'une section administrative, dans les tribunaux régionaux afin de répondre au souci de spécialisation qui est l'une des raisons de la création du Conseil d'Etat (33).

Ensuite, on pourrait accroître les compétences du Tribunal régional en lui permettant de juger de l'excès de pouvoir des autorités locales et des autorités de tutelle en première instance. Le Conseil d'Etat sera sur ces matières Juge d'appel.

En matière financière, il serait souhaitable de créer des chambres régionales des comptes pour juger les comptables des comptables des collectivités locales avec possibilité d'appel devant le Conseil d'Etat.

Enfin, la procèdure gagnerait à être allégée notamment par la suppression du cautionnement et de l'obligation du Ministère d'avocat et la simplification de l'assignation.

Ces réformes permettaient de lutter contre l'éloignement géographique, et la délicatesse des formalités du recours et de réduire les frais de justice.

Ces propositions ne manqueront pas de soulever de nombreux problèmes car elles impliquent une remise en cause de l'organisation judiciaire et un parti pris sinon pour une dualité de juridiction du moins pour une spécialisation plus poussée et une spécificité plus marquée du contentieux administratif.

B./ - Organiser un recours spécial pour cause d'illégalité

Etant donné que la tutelle administrative est très souvent critiquée (34), ne devrait-on pas s'orienter vers une réduction notable du poids de la tutelle et la confiner dans certaines matières déterminées et avec des modalités déterminées ?

C'est dans cette voie que s'est engagée la France avec la loi du 2 mars 1982 qui pose le principe d'un contrôle par le juge et non plus par les autorités administratives pour les actes des collectivités locales. C'est pourquoi certains parlent de "suppression de la tutelle" (35). Le juge sera alors seul gardien de la légalité.

277

Il s'agit de dégager le principe selon lequel les actes des autorités locales sont exécutoires de plein droit dès leur transmission à l'autorité de tutelle. Il s'agit des actes les plus importants (délibération de l'Assemblée municipale, rurale ou régionale, mesures de police, actes règlementaires, contrats et marchés, décisions concernant le personnel).

L'autorité de tutelle peut spontanément saisir le juge (ici le Tribunal régional) lorsqu'il estime que l'acte de la collectivité locale est illégale.

Elle peut aussi sur la demande d'une personne lésée saisir le juge. Dans les deux cas, elle dispose d'un délai de deux mois. Elle peut même assortir son recours en annulation d'une demande de sursis à exécution.

Un recours de cette nature que la doctrine française appelle déféré (36) pourrait être organisé pour l'exécutif des groupements de collectivités locales (communautés urbaines, ou groupement ruraux).

Il demeure que le recours pour excès de pouvoir "de droit commun" subsiste. L'autorité de tutelle aura toujours la possibilité pour les actes non soumis à transmission obligatoire de saisir le juge. De même les administrés conservent leur droit à saisir le juge de l'excès de pouvoir.

Cette solution appliquée au Sénégal paraitrait révolutionnaire (37). Elle entraînerait une réduction importante du poids de la tutelle administrative. Mais, il convient de maintenir la tutelle en matière financière et notamment le pouvoir de substitution d'action en cas de retard dans l'adoption du budget, de non inscription dans le budget des crédits nécessaires ou de non mandatement d'une dépense.

L'évolution en cours dans notre pays ne fait-elle que l'Etat aurait avantage à accroître l'efficacité réelle de la justice administrative ?

La régionalisation aura nécessairement une portée politique et démocratique.

Dans ces conditions n'est-il pas possible de donner au juge d'autres moyens lui permettant d'assurer un contrôle efficace ?

La réussite de la politique de décentralisation et de régionalisation est à ce prix.

/)/ O T E S

(1). Sur cette question, voir J.C. GAUTRON et M. ROUGEVIN-BAVILLE "Droit public du Sénégal". - P. PEDONE. 1977. - p. 170.

(2). Cf. : A. BOCKEL ; "Droit administratif". - NEA. 1978. p.243 et s.

(3). Le Président de la République a déclaré dans son message à la veille du 4 avril fête de l'Indépendance, que les régions seront érigées en collectivités locales comme les communes et les communautés rurales.

(4). Voir Loi n° 92.21 du 30 mai 1992 portant révision de la Constitution, (J.O du 1er juin 1992 p. 238). Cette loi supprime et institue trois juridictions suprêmes : le Conseil Constitutionnel (Loi n° 92.23 du 30 mai 1992) le Conseil d'Etat (Loi n° 92.24 du même jour) et la Cour de Cassation Loi n° 92.25 du même jour). La réforme a porté aussi sur la modification du Conseil Supérieur de la Magistrature (Loi n° 92.26 du 30 mai 1992, J.O du 4 juin 1992) le Statut des magistrats (Loi n° 92.27 du même jour), la modification de la loi sur l'organisation judiciaire (Loi n° 92.28 du 4 juin 1992, J.O du 4 juin 1992 parag.266) l'Institution d'une Inspection Générale des Cours et Tribunaux (Loi n°92.29 du 4 juin 1992) sur la Cour de Sûreté de l'Etat (Loi n° 92.31 du même jour).

(5). Le Sénégal. - a opté depuis l'indépendance pour l'unité de juridiction pour plusieurs raisons dont :

- la simplification et la clarification de l'organisation judiciaire pour en rendre l'accès facile.

- le besoin de réduire les frais occasionnés par l'institution de juridictions administratives que le volume des affaires ne justifiaient pas.

- le souci doctrinal d'unification du droit et la suppression des conflits de compétence et l'exception d'incompétence trop souvent soulevés par les plaideurs de mauvaise foi pour retarder l'issue des procès.

Sur cette question, voir B. KANTE "Unité de Juridiction et droit administratif : l'exemple du Sénégal". Thèse. Orléans. 1983. Dactyl. 626 pages.

(6). Dans l'exposé des motifs de la loi n° 84.19 du 2 février 1984 fixant l'organisation judiciaire (J.O. du 3 mars 1984 p. 124) le législateur considère que " la réorganisation judiciaire proposée par le présent projet de loi doit permettre de rapprocher le justiciable de la juridiction compétente pour connaître des affaires les plus courantes.

(7). Dans l'affaire Ibrahima Seydou NDAW (CS 26 mai 1965 recueil de Jurisprudence en matière administrative 1960 - 1974) il s'agit d'un ancien maire qui attaque un décret maintenant en fonction la délégation spéciale de la Commune de Kaolack.

(8). On peut citer l'affaire Waly SARR (CS. 5 juillet 1961, Recueil de juris. Op. Cit. (R.J.A.) p. 2 dans laquelle un intéressé attaque une délibération du Conseil municipal de Saint-Louis.

(9). Outre les arrêts Ibrahima S. NDAW et Waly SARR, il faut ajouter l'arrêt Dame Fatou DIOP, Khady FALL, Fatou FALL c/ Commune de Diourbel et Ndongo FALL MBAR (CS. 9 février 1966, R.J.A. p. 19).

(10). CS., 25 mars 1981 El hadj Massamba SALL. (RIPAS n° 4 p.424 CS., 24 mars 1982. Madior WADE, Souleymane WADE et Daouda WADE c/ Président du Conseil rural de DIENDER. - RIPAS n° 4. Avril - Juin 1982, p. 427.

(11). Voir sur cette question, Ch. FOURRIER, "Finances publiques du Sénégal", Pedone, 1975, p. 379 et s.- Nguyen Chanh TAM, "Finances publiques sénégalaises, l'Harmattan, 1990, p. 330 et s. , M. DIOP, "Finances publiques sénégalaises" et M.-C. BOUAT et J.-L. FOUILLAUD, "les Finances publiques des communes et des communautés rurales au Sénégal, Dakar, édition Clairafrique, 1983, pages 125 et s.

231

(12). Ces règles sont prévues par le Code des obligations de l'Administration (loi du 19 juillet 1965, J.O. du 28 avril 1965) et la réglementation sur les marchés publics (décret n° 82-690 du 7 septembre 1982 modifié).

(13). Voir A. BOCKEL, of. cit. pages 382 et s.

(14). Voir pour la jurisprudence française, CE 7 octobre 1966, ville de Bordeaux Rec. 525 (en matière de travaux publics) et CE 13 juillet 1962, Ministère de la Santé publique C/ Castrajoli D. 1962 J. 726 note J.le mesurier (en matière de vaccination).

(15). CE, 13 juillet 485 Arbez-Gindre, D.S. 1966.88 Concl. Braibant.

(16). Voir A. BOCKEL, "La responsabilité des Collectivités locales du fait des actes des autorités de tutelle", Rev. Adm., 1966, pages 135 et s.

(17). Idem.

(18). Voir A. BOCKEL, Droit administratif, op. cit. pages 420-421 sur le régime de cette responsabilité.

(19). Cette disposition, comme l'a dit A. BOCKEL témoigne du caractère de sanction des habitants coupables de manifestations.

Signalons que la commune et l'Etat peuvent se retourner contre les auteurs ou complices du désordre.

(20). Voir par exemp. R. CHAPUS, "Droit administratif général". tome 1, 6è édition, 1992, pages 989 et s.

(21). Idem.

238

(22). T.R. de Dakar 28 novembre 1984 Oumar NDIAYE C/ Ousmane FAYE, Etat du Sénégal et Commune de Dakar ; (attroupements). IR. de Dakar 8 mai 1985, René TRICHET C/ Commune de Dakar (actes de vandalisme). - T.R. de Dakar. - 5 janvier 1983, Mohamed Abdoulaye DIOP C/ Etat du Sénégal et Commune de Dakar (attroupements, émeutes).

Il est possible que le Tribunal se soit prononcé sur la question après les événements post-électoraux de 1988.

(23). Il s'agit des décision suivantes : TI de Dakar 26 août 1961 KA Mamadou FALL c/ Marie de Rufisque (R.J.A. p. 75) ; CS. 8 juin 1968 Abdoulaye GUEYE (mise en cause de la responsabilité civile de la Commune de Dakar, RJA. Op.cit. p. 88) ; Cour d'appel de Dakar 9 janvier 1970 Mor DIAW c/ Commune de Dakar (RJA p. 106) ; Cour d'appel de Dakar 15 janvier 1971 Dame Doye Nekh DIOP c/ Commune de Grand Dakar (RJA p. 122).

(23 bis). Outre les décisions déjà citées en matière de responsabilité pour dommages causés par des attroupements, il y a TI de Dakar 10 janvier 1981, Da Silva DIAW c/Commune de Dakar : Cour d'appel de dakar. 26 juillet 1985 Commune de Dakar c/SONEES, Jean Paul THIBAULT et Etat du Sénégal ; TI de Dakar 25 juillet 1984, Jean Paul THIBAULT c/ SONEES, Commune de Dakar et Etat du Sénégal. TI de Dakar 19 nov. 1984 SONACOS c/Commune de DAKAR et SICAP. Ces décisions ne sont pas non plus publiées.

(24). Il faut dire que cela n'est pas propre aux collectivités locales. C'est valable pour l'ensemble du droit administratif

(25). Il convient d'ajouter que l'exception d'illégalité est de la compétence du Tribunal régional.

(26). Cf. A. BOCKEL. - ouvrage précité. - p. 469.

(27). Idem.

(28). Il y a de nombreuses décisions d'irrecevabilité ou de déchéance pour non respect de ces règles de procédure.

(29). J. DUBOIS DE GAUDUSSON. "La Jurisprudence administrative des Cours Suprêmes en Afrique". In. Les Cours Suprêmes en Afrique. - Tome III : La Jurisprudence administrative. ECONOMICA. 1988. p. 8.

(30). Idem.

(31). J.C. GAUTRON, M. ROUGEVIN-BAVILLE. Op. Cit. p. 347.

(32). Des solutions de décentralisation de la justice administrative ont déjà été adoptées dans certains Etats comme le Congo (loi du 30 août 1983) le Bénin (lois du 23 mars 1981) & le Gabon (loi du 1er juillet 1978 et du 22 décembre 1984).

(33). L'exposé des motifs de la loi constitutionnelle sur la réforme judiciaire indique que la création des trois juridictions suprêmes répond, entre autres, à un souci de spécialisation plus poussée.

(34). CF. A. BOCKEL. - Op. cit. p. 293 et s.

(35). A. DE LAUBADERE ; J.C. VENEZIA ; Y. GAUDEMET. - "Traité de droit administratif". - Tome I. 10é échelon 1990. p. 103.

(36). Cf. R. CHAPUS. - Op. cit. p. 307.

(37). Qu'on n'oublie pas que dans les pays anglo-saxons, la tutelle est non pas administrative mais judiciaire.

B I B L I O G R A P H I E

BOCKEL (A) : "Droit Administratif", Dakar, NEA, Coll. CREDILA - 1978. - 544 pages.

BOUAT (M-C.), FOUILLAND (J-C.) : "Les finances publiques des communes et des communautés rurales au Sénégal", Dakar, Edition. - Clairafrique. - 1983, 271 pages.

CHABANOL (D.) : "Décentralisation èt juge administratif" AJDA, - 1983. - page 73.

CHAPUS (R.) : "Droit administratif général", P. Montchrestien, 6è édition, tome 1, 1972, 1045 pages.

CHAPUISAT (J) : "Autonomie territoriale et régionalisation politique" . - AJDA. - 1983, page 60.

FOURRIER (Ch.) : "Finances publiques du Sénégal", Paris. Pedone, - Coll. CREDILA. - 1975, 402 pages.

GAUTRON (J-C.), ROUGEVIN-BAVILLE (M.) : "Droit public du Sénégal", Paris. - Pedone. - 1977, 2è édition, 448 pages.

KANTE (B.) : "Unité de juridiction et droit administratif : l'exemple du Sénégal", Thèse. - Orléans. - 1983, dactylogr., 426 pages.

LAUBADERE (A. de), VENEZIA (J-C.), GAUDEMET (Y.) : "Traité de droit administratif" : Paris. LGDJ. - 11ème édition, tome 1. - 1990, 889 pages.

NGUYEN (Ch. T.) : "Finances publiques sénégalaises" Paris - l'Harmattan. - 1990, 376 pages.

241

SEMINAIRE SUR LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES

ORGANISE PAR L'UER DE SCIENCES JURIDIQUES DE L'UNIVERSITE DE SAINT-LOUIS, LE LAND TENURE CENTER DE L'UNIVERSITE DE WISCONSIN, L'INSTITUT DES SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT DE L'UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR ET L'ECOLE NATIONALE D'ECONOMIE APPLIQUEE DE DAKAR

DU 3 AU 5 NOVEMBRE 1992 - A L'UNIVERSITE DE SAINT - LOUIS

LES REGIONS, LES FINANCES LOCALES ET LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

par Babacar MBAYE

Chef de la Division de la Planification Régionale (DPR)

D.P./M.E.F.P.

BP. 4010 DAKAR - SENEGAL

LE 5 NOVEMBRE 1992

- 242

P L A N

Introduction

I - LA REGION

1.1 - Qu'est-ce qu'une région?
1.2 - La région administrative au Sénégal

II - LE DEVELOPPEMENT REGIONAL

III - LA PLANIFICATION REGIONALE

3.1 - La politique de planification régionale
3.2 - Evolution de la planification régionle au Sénégal
3.3 - La nouvelle approche de la planification régionale

IV - LE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT REGIONAL ET LOCAL

4.1 - Les finances locales
4.2 - Les apports financiers nationaux
4.3 - Les apports financiers de l'extérieur

V - DEVELOPPEMENT REGIONAL ET GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

5.1 - Les corrélations entre du développement régional et gestion des ressources naturelles

5.2 - Les PRDI, outils de gestion des ressources naturelles

Conclusion

ANNEXES

INTRODUCTION

Après plusieurs décennies d'une politique de développement basée sur une approche productiviste et sectorielle, le développement régional revêt un caractère de plus en plus actuel et de plus en plus important dans les pays africains et au Sénégal en particulier. Des politiques judicieuses de développement régional peuvent favoriser considérablement l'utilisation des potentialités nationales et régionales et réduire les disparités entre régions. Ce qui peut contribuer à une gestion rationnelle des ressources naturelles.

Dans le cadre de notre réflexion sur le thème choisi, nous allons dans un premier temps définir le concept "région", ensuite nous traiterons du développement régional avant de parler de la planification régionale, du financement du développement régional et local et des liens entre développement régional et gestion des ressources naturelles.

I - LA REGION

1.1 - Qu'est-ce qu'une région?

Il est difficile de donner une définition de la région acceptée par tous. Certains même en arrivent à dire que la "région" est tout ce qu'on veut quelle soit. Cependant, toutes les définitions renferment une idée "d'entité spatiale". Donc les dimensions et les caractéristiques des différentes entités entraînent la multitude de définitions qui existent.

On distingue : La région en tant qu'entité supranationale (exemple : La région Afrique, la sous-région ouest africaine) de la région représentant un sous-ensemble d'un pays. c'est justement cette catégorie de région qui est l'objet de notre propos d'aujourd'hui.

Dans un pays on peut rencontrer quatre types de régions :

- La région peut être une entité spatiale homogène présentant sur l'ensemble de son étendue les mêmes caractéristiques physiques, humaines, culturelles, etc...

- La région peut se présenter sous forme d'association étroite d'un centre (ville) à une périphérie (généralement une campagne). Cette association se fait selon un jeu d'interdépendances qui font que toutes les parties de la région ainsi décrites entretiennent beaucoup plus de relations avec son centre principal qu'avec d'autres centres sur le territoire national.

- La région peut être considérée comme une partie du territoire nationale sur laquelle porte une action spéciale du Gouvernement. Elle est alors appelée "région -plan" ou "région-programme". Le meilleur exemple dans ce cas est celui de la Tenesse Valley Autority.

- Enfin, la région peut être considérée comme une unité administrative; c'est le cas des dix régions du Sénégal.

245

1.2 - La région administrative au Sénégal

Le découpage territorial du pays en circonscriptions administratives et collectivités locales est une des questions les plus complexes et ls plus sensibles. Elle soulève des problèmes techniques liés à la conception d'entités économiquement viables ainsi que sociologiques et politiques. Ces problèmes ne sont pas toujours bien résolus et doivent être en tout état de cause abordés avec beaucoup de prudence et de sagesse.

La région constitue ainsi le cadre ou doit être prise les décisions d'ensemble pour un territoire présentant des potentialités similaires ou complémentaires.

C'est à cet échelon que fut créé un organe appelé "Comité Régional de Développement (CRD) regroupant autour du Gouverneur de région, les Chefs de Services Techniques et les Représentants des populations. Cet organe est appelé à décider des actions à entreprendre dans le cadre du Plan.

Les découpages réalisés ont une profonde influence sur la typologie et le contenu des plans et programmes régionaux. Une région doit d'abord s'intéresser directement aux besoins sociaux de la population (éducation, santé, hygiène publique...) et aux activités économiques locales (d'abord l'agriculture mais aussi l'artisanat, le bâtiment, la commercialisation et certains services).

Au Sénégal, les régions sont des entités purement administratives n'ayant ni personnalité morale ni autonomie financière.

Ainsi, le pouvoir de décision et de financement des projets est partagé entre l'Etat d'une part, et les collectivités locales d'autre part.

Une réforme concernant le statut de la région est en cours de préparation.

II - LE DEVELOPPEMENT REGIONAL

Le développement régional est perçu comme un changement en mieux d'une situation qui prévaut dans une région ou dans un groupe de régions. Ce changement en mieux est défini par référence aux valeurs adoptées par la société ou les sociétés concernées. Il peut être défini de façon classique comme une croissance accompagnée d'un changement structurel. La croissance signifie l'augmentation du revenu en termes réels causé par une augmentation de la productivité et la diversification de l'activité économique.

Le changement structurel quant à lui veut dire l'évolution de l'activité économique d'une base primaire à une base industrielle et commerciale permettant de dégager un surplus réinvesti pour la génération d'activités nouvelles, l'évolution des structures socio-culturelles de l'entité ou des entités considérées vers un stade qui permet la recherche constante et l'adoption de l'innovation, et la plus grande participation des élites régionales à la prise de décision concernant les affaires de la région et de la nation.

Le développement régional peut être un but en soi, mais il peut aussi être un instrument du développement national. Il peut être spontané mais il est le plus souvent décidé, organisé et maîtrisé. C'est là qu'intervient la planification régionale.

III - LA PLANIFICATION REGIONALE

3.1 - La politique de planification régionale

La mise en oeuvre de la planification régionale s'explique par une volonté de mobiliser toutes les ressources et potentialités et d'assurer la participation de toutes les forces vives de la nation à tous les niveaux (national, régional et local) pour reconstruire le potentiel de croissance permettant un développement plus endogène.

Pour atteindre cette efficacité, des actions d'aménagement régional complémentaires à celles de développement économique et social tirant le meilleur parti des potentialités tant naturelles qu'humaines des différentes parties du territoire national sont indispensables pour les raisons suivantes :

247

- l'une des finalités de la planification régionale est la réduction des disparités régionales et des inégalités de conditions de vie entre urbains et ruraux qui sont sources de coûts économiques et sociaux et pèsent sur l'évolution de la société sénégalaise ;

- la nouvelle politique économique s'appuie sur la responsabilisation des acteurs directs du développement par la mise en place de structures décentralisées de décision qui permettent la prise en compte des aspirations de la base . Il s'agira d'associer plus étroitement les niveaux local, départemental et régional au processus de planification en faisant participer les responsables des structures décentralisées à la formulation des objectifs et à la mise en oeuvre des projets retenus.

Cette approche permettrait en outre de réduire le poids exercé par le pouvoir central dans le fonctionnement des communautés locales notamment dans la préparation et l'exécution des budgets et d'accroître ainsi la capacité d'impulsion économique des communautés rurales.

La réussite de la nouvelle politique agricole et le développement de la vallée du fleuve Sénégal dans l'optique de l'Après-barrages sont fortement dépendants de cette capacité autonome d'impulsion économique des communautés rurales et semi-urbaines.

La nouvelle conception de la planification et de l'aménagement régional intègre ce souci majeur d'associer étroitement les structures et les acteurs économiques de base à l'aménagement et au développement de leur espace.

Le PRDI conçu dans le cadre du programme d'ajustement à moyen et long terme sera l'outil de mise en oeuvre de cette nouvelle conception de la planification régionale.

Il vise en priorité à lutter contre les disparités régionales et à asseoir sur les structures décentralisées au niveau régional et local, la planification du développement à moyen et long termes.

248

En résumé, pour augmenter l'efficacité du Plan de Développement Economique et Social et permettre à toutes les couches de la population de bénéficier avec équité des fruits de l'expansion, une utilisation plus rationnelle de l'espace nationale est non seulement souhaitable mais indispensable. Sinon, apparaîtront des déséquilibres spatiaux qui entraveront à terme les efforts de développement du pays. Les effets de polarisation spatiale de Dakar, résultat de la dégradation des conditions de vie en milieu rural, pésent lourdement sur le budget de l'Etat et sur la balance des paiements. ils sont l'illustration de ces déséquilibres spatiaux.

Cependant, la planification régionale ne saurait à elle seule assumer toutes les tâches du management régional dans le contexte de l'économie régionale. On ne saurait concevoir l'apport de la planification régionale sans la situer au sein de la planification nationale et sans son interdépendance avec la politique économique régionale, l'aménagement régional, l'organisation régionale, la gestion régionale, l'information régionale et le contrôle régional. Aussi, le rôle de la planification régionale est-il esentiellement de : prévoir l'évolution du développement régional, et contribuer à l'orienter en liaison avec la planification nationale ; contribuer à évaluer et à mobiliser les moyens essentiels nécessaires à la mise en oeuvre des fux régionaux ; suivre la mise en oeuvre du Plan National dans les régions. Le Plan régional s'intéresse à toutes les activités se déroulant sur le territoire de la région mais ne peut assurer la responsabilité directe que de certaines d'entre elles ; son domaine de responsabilités est lié aux domaines de compéténce de l'entité administrative qu'est la région.

3.2 - Evolution de la planification régionale au Sénégal

L'expérience sénégalaise en matière de planification régionale remonte au lendemain de son accession à la souveraineté internationale en 1960. La République du Sénégal a très tôt opté pour une orientation économique fondée sur un socialisme original tenant compte des réalités africaines, et pour une politique de développement s'appuyant sur un système de planification qui accordait une importance grandissante à la planification régionale dont l'évolution s'est faite en trois étapes.

La première période (1961-1973) correspondant aux trois premiers Plans quadriennaux est caractérisée par une régionalisation à postériori du Plan entièrement élaboré au niveau central

puis éclaté en tranches régionales. Dans ce contexte, des instances régionales et locales n'avaient pas la possibilité d'émettre des avis sur les orientations ou sur les possibilités locales et régionales. Pour combler cette lacune, la participation des instances régionales a été organisée dans la deuxième période.

Cette deuxième période (1973-1987) est caractérisée par une double démarche itérative entre les échelons centraux et régionaux de planification. Après plus d'une décennie de pratique de cette démarche itérative le constat révélait une faible implication des régions dans la définition des politiques nationales. Les régions accusaient l'échelon central délaguer toutes leurs propositions tandis que le niveau central reprochait aux régions ne proposer que des idées de projets très peu documentés sur la base desquelles il n'est possible de faire ni évaluation, ni sélection.

La troisième étape à partir de 1987 est caractérisée par l'avènement d'un nouveau système de planification et d'une nouvelle approche en matière de planification régionale matérialisée par les Plans Régionaux de Développement Intégré (PRDI).

3.3 - La nouvelle approche de la planification régionale

a/ Justification du PRDI

La version préliminaire du Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) parue en Juin 1984, ainsi que le projet du VIIe Plan de Développement Economique et Social, ont mis à jour les lacunes et défaillances liées à chacune des démarches en matière de planification économique et spatiale. En effet, si le manque de perspective spatiale caractérise le plan de développement économique et social, le Schéma d'Aménagmeent du Territoire par contre ne réussit pas à s'imposer comme cadre d'orientation à long terme.

En plus les différentes tentatives d'associations des régions à la définition de politiques nationales et plus particulièrment au choix des projets nationaux de développement n'ont pas donné satisfaction.

Même si elles sont examinées lors des séances des commissions nationales de planification, les propositions régionales ne sont généralement pas adoptées par celle-ci.

250

Les raisons avancées sont les suivantes :

- les régions proposent des projets et programmes qui tiennent plus compte de leurs problèmes spécifiques que des problèmes d'intérêt national ;

- des projets soumis par les régions à l'approbation des commissions nationales ne sont pas étudiées avec toute la rigueur et la précision nécessaire en raison de l'insuffisance dans les régions, de cadres spécialisés dans les techniques d'identification et de préparation des projets.

En outre, les régions ne participent que marginalement à l'exécution du Plan National. L'exécution des projets nationaux de développement est toujours du ressort des services centraux de l'Administration et des sociétés d'intervention assez autonomes vis-à-vis de l'autorité régionale.

Dans beaucoup de cas, aucune étude n'est menée pour mesurer l'incidence directe ou indirecte des projets sur des activités de lieux où ils sont implantés car pour beaucoup de projets, l'élément "localisation" n'est pris en compte qu'au dernier moment et aucune importance majeure ne lui est accordée.

Cette situation a amené le Président de la République, à l'issue du Conseil Supérieur du Plan du 20 Mai 1985, à demander au Ministère du Plan et de la Coopération et au Secrétariat d'Etat à la Décentralisation de lui présenter le 30 Juin 1985 un programme de travail conjoint pour la réalisation des Plans Régionaux de Développement Intégré (PRDI) dont l'échéance est fixée à la fin du premier semestre 1987.

Un comité Technique Permanent (CTP) comprenant le Secrétaiat Général de la Présidence de la République (Bureau Organisation et Méthodes), le Ministère du Plan et de la Coopération (Direction de la Planification) et le Secrétarait d'Etat à la Décentralisation (Direction de l'Aménagement du Territoire) a été mis en place dès le mois de Juillet 1985 à l'effet de coordonner l'ensemble des travaux d'élaboration des Plans Régionaux de Développement Intégré. Dans chaque région est institué, sous l'autorité du Gouverneur, un Comité Technique Régional (CTR) maître d'oeuvre du Plan Régional de développement Intégré.

251

b) Originalité de la démarche

La démarche initié dans le cadre de l'élaboration des PRDI est originale, en cela qu'elle est à la fois consensuelle, globale et volontariste.

- Elle est d'abord le produit d'une collaboration étroite et d'un large consensus entre les acteurs centraux et régionaux de planification économique et spatiale. Un projet aussi ambitieux sujet à des contraintes de temps, et de moyens ne pouvait se réaliser que par le biais d'une large mobilisation du potentiel technique et humain de l'administration centrale, régionale et locale.

- Elle est ensuite globale parce qu'il s'agit, dans une démarche unique, de concilier les préoccupations des autorités en matière de planification économique et d'aménagement du territoire. La démarche sectorielle est ici entreprise en tenant compte de la perspective spatiale.

- Elle procède enfin d'une double volonté. La volonté des autorités de transférer progressivement les pouvoirs de conception, d'élaboration de décisions et de gestion au niveau des échelons décentralisés. La volonté des régions de participer dans la plénitude de leurs moyens au processus de prise de décision et à la définition de leur cadre de vie.

Le Plan Régional du développement Intégré (PRDI) a permis assurément de renforcer le caractère concerté (démocratique) et décentralisé (planification à la base) de notre système de planification.

c) Méthodologie d'élaboration des PRDI

Cette méthodologie notamment pour la première phase d'élaboration des PRDI s'articule autour de deux axes :

- une méthode nouvelle d'investigation et de collecte des données, conçue comme un guide basé sur le principe de l'enquête - recherche - développement, nécessaire à tout processus de planification et applicable à la spécificité de chaque région ;

- 252

- une méthode nouvelle d'analyse, permettant l'interprétation dans une perspective intégrée (intersectorielle et interspatiale), des résultats de l'inventaire des ressources régionales, des investigations par secteurs d'activités économiques, d'évaluation des potentialités régionales et les contraintes à leur mise en valeur.

Concernant la seconde et troisième phases d'élaboration des PRDI, la méthodologie conçue s'article autour des "thèmes de développement". Il s'agit en l'occurence en trois étapes de :

- déterminer pour chaque région trois à quatre enjeux "majeurs" à lever à long terme pour promouvoir un développement économique et une organisation rationnelle de l'espace ;

- définir pour chaque enjeu des objectifs à moyen terme bien hiérarchisés pour aider efficacement à lever les différents enjeux ;

- élaborer des programmes d'actions et des projets régionaux à court terme pour chaque objectif précèdemment défini.

* Le plan d'investigation par secteur d'activités détermine quelle information rechercher et comment procéder à la collecte de données sur la région. L'un des innovations majeures dans la nouvelle démarche se situe à ce niveau car il convient de descendre jusqu'au niveau des différentes structures de production et de prestations de services pour chaque secteur d'activités et de lier, les problèmes propres à la structure pour parvenir ainsi dans l'analyse à faire l'intégration entre les différents secteurs d'activités économiques.

La conception des différents plans d'investigation est un travail de laboratoire confié à des experts ayant une bonne connaissance des secteurs d'activités en question.

* La collecte des données

Il existe différents moyens de collecter l'information ayant chacun ses avantages et ses inconvénients. Pour les PRDI, la formule adoptée représente une combinaison de deux méthodes.

253

Dans un premier temps, la recherche documentaire permet d'obtenir des informations qui seront complétées par des enquêtes de terrain.

* Le traitement des données

Il s'agit de confectionner des tableaux et des graphiques, de calculer des totaux, des moyennes et des pourcentages permettant d'apprécier la position relative de la région et son évolution suivant les secteurs.

Ce travail débouche sur l'établissement du bilan diagnostic et la détermination des forces et faiblesses de l'économie régionale.

* L'Identification des enjeux majeurs et des objectifs à moyen terme

Ce travail consiste à déterminer sélectivement sur la base du bilan diagnostic trois à quatre enjeux sur lesquels asseoir le développement à long terme de la région.

Chaque enjeu sera éclaté en objectifs à moyen terme.

* La définition des programmes d'actions

La réalisation des objectifs passe par la mise en oeuvre de projets opérationnels. Ainsi, la dernière étape du processus est l'identification et la préparation des projets qui vont composer le programme d'actions des PRDI.

IV - LE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT REGIONAL ET LOCAL

4.1 - Les finances locales

Les finances locales sont alimentées par des impôts directement collectées par les collectivités locales qui sont notament, le Minimum Fiscal 4é catégorie qui s'applique aux économiquement faibles, les droits de marché, les taxes d'état-cvil les revenus du domaine et les redevances pour services rendus (location de camions citernes, de chaises, etc...), et des impôts collectés par l'Etat puis reversés aux collectivités locales.

- 254

Les impôts collectés par l'Etat peuvent être scindés entre deux catégories : ceux intégralement reversés et ceux partiellement reversés. Les impôts intégralement reversés aux collectivités locales sont les 4 anciennes contributions directes : la taxe représentative de l'impôt sur le minimum fiscal, l'impôt sur les propriétes bâties et non bâties, les licences et les patentes. Il en est de même pour la taxe rurale au niveau des communautés rurales.

Les impôts partiellement reversés aux collectivités locales sont : les taxes sur les véhicules à moteur (50%), les amendes forfaitaires sur les crimes et délits commis sur le territoire de la collectivité locale (40%), etc...

Les tableaux présentés en annexe 1, 2, 3 et 4 sur les finances locales permettent de faire les remarques suivantes :

La première remarque qui s'impose , c'est la faiblesse des ressources des collectivités locales par rapport à celles de l'Etat. A titre d'illustration, les recouvrements moyens annuels pour les deux entités sur la période de 1984/85 à 1990/91 sont dans un rapport de 1 à 10. La deuxième remarque, c'est la forte disproportion qui existe entre les possibilités en ressources des régions, plus particulièrement entre la région de Dakar et le reste :

- Dakar est l'origine, d'une manière permanente, de 95% des ressources de l'Etat contre 5% seulement pour l'ensemble des 9 autres régions.

- Avec les collectivités locales, on observe une stagnation du volume de ressources de l'ensemble des autres régions, alors que les collectivités locales de Dakar font preuve d'un dynamisme qu'en 1990/91 a fait plus que doubler les recettes par rapport à l'année 1984/85 ; cette situation est encore une illustration de la disproportion notée plus haut.

Une dernière remarque à faire, c'est d'observer une certaine inertie pour ne pas dire une tendance à la baisse des possibilités de recettes des collectivités locales situées hors de Dakar, que ce soit dans les communes ou dans les communautés rurales.

4.2 - Les apports financiers nationaux

Face à la faiblesse des finances locales , d'autres ressources en provenance de de l'Etat ou du secteur privé national, sont mobilisées pour appuyer le développement à la base.

Il s'agit d'abord du fonds d'Equipement des collectivités locales qui est alimenté par le budget national d'Equipement et qui permet de mettre à la disposition des communes et des communautés rurales, un fonds de concours ordinaire sur la base des performances réalisées par celles-ci (investissement/Budgets $\geq$ 25%, dépenses de personnel $\leq$ 40% de la moyenne triennale des recettes ordinaires , tauxe rurale soldée à 100%, etc...)

Le Fonds de concours spécial issu du même Fonds de Equipement des collectivités locales est utilisé dans le financement de projets bien déterminés.

Pour la gestion en cours (du 1er juillet 1991 au 31 Décembre 1992) l'enveloppe du Fonds d'Equipement des collectivités locales s'élève à la somme de 5.000.000.000 FCFA (Cinq MILLARDS de francs).

Le FECL contribue à la dotation du crédit communal pour un montant annuel de 600 millions de FCFA soit 4.200 millions pour les 7 ans retenus dans la convention avec la Banque Mondiale.

Parallèlement à l'Etat, le crédit communal domicilié à la Banque de l'Habitat du Sénégal (BHS) et alimenté par la Banque Mondiale et l'Etat Sénégalais octroie des prêts aux communes sur la base de projets bancables.

De son côté, l'Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public contre le Sous-emploi (AGETIP) a, dans sa première phase apporté un soutien gratuit aux communes dans la réalisation de certains travaux. Dans sa deuxième phase, une contribution de la commune assistée variant entre 10% et 50% du coût de l'opération suivant le degré de prospérité de la commune, est prévue.

256

4.3 - Les apports financiers de l'Extérieur

Il existe trois principales sources de financement externes pour soutenir le Développement régional : les grands bailleurs de fonds dans le cadre de la coopération bilatérale et multilatérale, la coopération décentralisée et les organisations non Gouvernementales (ONG).

En effet, des projets de dimension nationale localisés dans les régions bénéficient d'apports financiers massifs de nos partenaires étrangers.

L'analyse du Programme Triennal d'Investissements Publics (PTIP) 1991/1994 révèle que sur un total de 384 projets, 240 sont de niveau régional et représentent 470.258 millions de FCFA soit 48,2% des investissements prévus.

S'agissant de la coopération décentralisée, il est difficile de la quantifier. Cependant tout le monde reconnaît son rôle positif dans l'assistance technique , financière et en nature des collectivités locales du Sénégal. Cette forme de coopération qui ne concernait que les communes commence à s'étendre aux communautés rurales et aux régions.

Les 61 Organisations Non Gouvernementales (ONG) recensés en 1992 ont injecté une somme importante de 15.863.317.420 de FCFA (cf annexe 5) Il s'agit essentiellement d'ONG étrangères domiciliées dans des pays développés.

V - DEVELOPPEMENT REGIONAL ET GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

5.1 - Les corrélations entre développement régional et gestion des ressources naturelles.

Ayant entre autres objectifs la mise en valeur des ressources et des potentialités des différentes parties du territoire national, le développement régional semble à priori antinomique à la gestion des ressources naturelles. Pour établir la juste relation entre ces deux soucis, il importe de nous entendre sur ce que doit être ue bonne gestion des ressources naturelles. En

effet, la bonne gestion des ressources naturelles n'est ni une absence d'exploitation, ni une exploitation trés limitée de ces dernieres mais plutôt une exploitation rationnelle , tenant compte à la fois de l'efficacité relative de l'opération, des besoins de l'économie, des possibilités et des conditions de régénération de la ressource, et des mesures d'accompagnement nécessaires.

Cette démarche doit déboucher sur une distribution des activités sur le territoire entraînant parfois une spécialisation des diffférentes régions en fonction de leurs spécificités. Cela se traduira par des économies découlant de l'implantation des activités dans les sites les plus favorables et une complémentarité entre elles pouvant servir de soubassement à la solidarité nationale.

En outre, il convient de signaler que parallèlement à cet aspect spécialisation de la gestion des ressources naturelles, la volonté de mettre en valeur toutes les parties du territoire national peut contribuer à une meilleure répartition de la production d'un bien permettant ainsi d'éviter une surexploitation souvent préjudiciable à l'environnement.

Pour faire un développement régional durable, intégrant une bonne gestion des ressources naturelles, il convient d'établir le bilan diagnostic de l'économie régionale et d'asseoir son Plan de développement sur ses potentialités et contraintes. Telle a été la démarche suivi dans l'élaboration des PRDI au Sénégal.

5.2 - Les PRDI , outils de gestion des ressources naturelles

L'examen des enjeux des PRDI (annexe 6) montre que sur les dix régions, cinq retiennent parmi leurs priorités, la sauvegarde · ou la régénération de l'écosystème. Sur les cinq régions de l'ancien bassin arachidier qui resprésente la partie du pays la plus affectée par la dégradation du milieu naturel, quatre ont dans leurs enjeux majeurs la sauvegarde et la régénération de l'écosystème.

258

Pour toutes les régions, les orientations allant dans le sens de la diversification de la production, l'intégration des activités, la valorisation des ressources locales et la résorption des disparités intrarégionales restent prioritaires. Ce souci de protection de la nature et d'exploitation judicieuse des ressources locales font des PRDI des documents de planification régionale en parfaite adéquation avec les préoccupations actuelles, et aussi des documents de référence très recherchée par les administrations, les ONG, le secteur privé et les bailleurs de fonds.

CONCLUSION

La sauvegarde de l'environnement à travers une gestion saine et rationnelle des ressources naturelles est devenue une préoccupation majeure pour l'humanité. A divers échelons et selon les préoccupations et les moyens disponibles, diverses stratégies sont tentées.

Dans le cadre de la planification régionale, l'approche proposée présente le triple avantage de permettre l'exploitation des ressources, l'intégration des activités et la surveillance des équilibres à ne pas rompre. Il convient de noter que la faiblesse dees ressources pour assurer la mise en oeuvre des Plans régionaux contribue à la prédominance d'une approche productiviste du développement et d'une gestion des ressources peu soucieuse du développement équilibéré du pays. Notons toutefois que la réforme du statut de la région qui se prépare au Sénégal va doter celle-ci d'une personnalité morale et d'une autonomie financière ce qui facilitera la mise en oeuvre de ses programmes de développement.

259

ANNEXE 1

Emissions brutes d'impôts directs par régions en 1990

Régions Administratives	Montant des émissions d'impôts sur les revenus(IR+IS)	%	Montant des émissions (AC+TOM)	%	TOTAL	%
DAKAR	20.007.793.901	97,0	10.372.964.979	86,9	30.380.758.880	93,3
DIOURBEL	29.515.544	0,15	92.759.661	0,8	122.275.205	0,4
FATICK	15.921.632	0,08	36.592.579	0,3	52.514.211	0,1
KAOLACK	209.006.454	1,02	341.592.940	2,9	550.5993941	1,7
KOLDA	11.067.169	0,05	66.926.591	0,6	77.993.760	0,2
LOUGA	35.454.273	0,17	89.807.820	0,8	125.262.093	0,4
SAINT-LOUIS	84.165.077	0,41	416.086.316	3,5	500.251.393	1,5
THIES	162.651.614	0,79	260.037.841	2,2	422.689.455	1,3
TAMBACOUNDA	29.199.653	0,15	48.010.430	0,4	77.210.083	0,2
ZIGUINCHOR	36.915.016	0,18	210.956.591	1,6	247.875.607	0,9
TOTAL	20.621.694.333	100	11.937.484.377	100	32.559.178.710	100

SOURCE : Recette générale du Trésor

IR : Impôt sur le revenu des personnes physiques
IS : Impôt sur les sociétés
AC : Anciennes contributions directes
TOM : Taxe d'enlèvement des ordures ménagère

ANNEXE II

Emissions brutes d'impôts directs

(Tableau n°1)

Nature des impôts / Exercices budgétaires	Impôts sur les Revenus				Anciennes contributions directes	TOTAL GENERAL
	B.I.C. (y compris I.M.F.)	B.N.C.	I.R.F.	I.G.R.		
1983/1984	13 449 251 684	352 028 880	812 802 884	3 390 755 586	8 714 070 674	26 728 909 708
1984/1985	13 171 282 235	439 922 200	733 692 404	3 110 782 726	10 201 425 831	27 657 105 396
1985/1986	15 511 916 227	369 258 520	978 560 588	3 821 106 040	10 597 011 588	31 277 852 963
1986/1987	16 553 796 623	564 143 840	926 507 696	4 060 650 107	10 618 986 550	32 724 084 816
1987/1988	14 586 228 781	707 799 013	1 144 448 061	3 679 082 308	8 708 845 592	28 816 403 755
1988/1989	12 213 267 142	305 272 320	783 905 649	2 029 588 773	11 084 554 916	27 443 099 335
1989/1990	18 168 620 941	90 924 360	1 213 697 734	2 470 470 138	11 805 019 940	33 881 196 550

Source: Recette générale du Trésor

Recouvrement d'impôts, droits et taxes effectué par les services compétents de la Direction Générale des Impôts et des Domaines

rcices gétaires	Montant des recouvrements d'impôts indirects (TVA-TPS-TOB-Taxes spéc.)	Montant des recouvrements de droits d'enregistrement, de timbre	Total des recettes recouvrées par la DGID
/1986	55 289 388 281 F	11 992 878 846 F	67 282 267 127 F
/1987	57 374 907 211 F	12 391 075 197 F	69 765 982 408 F
/1988	56 012 508 275 F	14 218 949 492 F	70 231 457 767 F
/1989	55 001 809 114 F	14 538 312 970 F	69 540 122 084 F
/1990	56 584 963 978 F	14 091 601 116	70 676 565 094 F
/1991	55 306 384 265 F	19 116 827 142 F	74 423 211 407 F
1/1992	47 511 551 541 F	29 363 948 603 F	76 875 500 144 F

Il faut toutefois noter que la Région de DAKAR réalise à elle seule :

1) les 91% des émissions d'impôts sur les revenus ;
2) les 87% des émissions d'anciennes contributions directes ;
3) les 95% des recouvrements de recettes en matière d'impôts et taxes indirects.

SOURCE : Direction Générale des Impôts et Domaines

262

ANNEXE IV

COMPARAISON RESSOURCES ETAT-COLLECTIVITES LOCALES (en millions)

	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91	Moy.Annu.
ETAT	173.811	165.011	184.074	146.273	193.174	189.943	229.469	183.108
Collect. locales	11.494	18.111	17.580	20.902	19.327	19.875	19.824	18.159
RESSOURCES DE L'ETAT								
DAKAR	165.7401	157.051	174.202	137.548	183.643	178.878	218.249	173.511
Autres régions	8.071	7.960	8.872	8.725	9.531	11.065	11.220	9.349
RESSOURCES DES COLLECTIVITES LOCALES								
DAKAR	6.499	11.927	11.528	14.359	12.769	12.893	15.298	12.182
Autres régions	4.995	6.184	6.052	6.543	6.558	6.982	4.526	5.977
RESSOURCES DES COLLECTIVITES LOCALES HORS DAKAR								
Rec. comm	3.313	3.728	3.638	4.190	4.229	4.406	3.253	3.822
Rec. C.R	1.682	2.456	2.414	2.353	2.329	2.576	1.273	2.155
TOTAL	6.184	6.052	6.543	6.558	6.982	4.982	4.526	5.977

SOURCE : Recette générale du Trésor

ANNEXE V

FLUX FINANCIERS DES ONG PAR REGION PAR ORDRE DECROISSANT

N° D'ORDRE	REGIONS	MONTANT	%
1	SAINT-LOUIS	3 225 652 180	20,33 %
2	LOUGA	3 180 897 887	20,07 %
3	KAOLACK	3 149 272 113	19,85 %
4	ZIGUINCHOR	2 206 473 334	14 %
5	TAMBACOUNDA	1 063 706 420	6,70 %
6	DAKAR	1 051 400 313	6,62 %
7	KOLDA	629 786 000	4 %
8	THIES	530 939 143	3,34 %
9	FATICK	459 279 757	2,90 %
10	DIOURBEL	351 735 872	2,21 %
	CUMUL	15 863 317 420	100 %

SOURCE : DIRECTION DE LA COOPERATION ECONOMIQUE ET TECHNIQUE

ANNEXE VI

LES ENJEUX DES PRDI

ENJEUX / REGION	1	2	3
SAINT-LOUIS	Maitrise de l'eau	Modernisation des structures de production et de distribution	Réduction des disparités intra-régionales
L O U G A	La protection et la restauration de l'écosytème	Diversification de la production agricole et la valorisation des ressources animales (élevage et pêche)	Réduction des disparités intra-régionales
T H I E S	Développement de la filière industrielle et artisanale	Intégration du tourisme dans le développement de la région	Amélioration du cadre de vie des populations
DIOURBEL	La réhabilitation de l'agriculture	La restauration de l'écosystéme	Promotion d'une politique de filière de pêche
KAOLACK	Le développement de l'agriculture et la sauvegarde de l'écosystéme	Promouvoir l'artisant et les P.M.E	Amélioration du cadre des vies des populat°
TAMBACOUNDA	Le désenclavement	Valorisation des ressources agricoles et minières	Renforcement de l'armature urbaine et rééquilibrage de l'espace régional
K O L D A	Développement de l'agriculture et sauvegarde de l'écosystème	Développement et équipement de la ville de Kolda et désenclavement de la région	Promouvoir la transformation, la consommation et la commercialisation des ressosurces agricoles et animales
ZIGUINCHOR	Accroissement de production agricole	Développement des filiéres agro-industrielles	Rééquilibrage de l'espace régional
D A K A R	Réorganisation de l'occupat° de l'espace	Organisation de la production	Participat° des populations au développement

SOURCE : Plans Régionaux de Développement Intégré (PRDI)

SEMINAIRE SUR LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES

ORGANISE PAR L'UER DE SCIENCES JURIDIQUES DE L'UNIVERSITE DE SAINT-LOUIS, LE LAND TENURE CENTER DE L'UNIVERSITE DE WISCONSIN, L'INSTITUT DES SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT DE L'UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR ET L'ECOLE NATIONALE D'ECONOMIE APPLIQUEE DE DAKAR

DU 3 AU 5 NOVEMBRE 1992 - A L'UNIVERSITE DE S A I N T - L O U I S

RAPPORT DE LA COMMISSION N° IV :

LES COMMUNAUTES RURALES, LES FINANCES LOCALES ET LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES.

LE 5 NOVEMBRE 1992

266

LES COMMUNAUTES RURALES, LES FINANCES LOCALES ET LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES.

Pour traiter ce thème et considérant les questions soulevées en plénière, la Commission a réfléchi sur les sujets suivants :

1°) - COMMENT DIVERSIFIER ET DEVELOPPER LES RESSOURCES FINANCIERES DE LA COMMUNAUTE RURALE.

a) - La Commission a d'abord procédé à un inventaire des ressources financières prévues par les textes : **Recettes ordinaires et Recettes extraordinaires.**

b) - Il a été surtout constaté que les Communautés Rurales éprouvent plutôt des difficultés pour percevoir les ressources financières prévues. Cela est dû à plusieurs causes.

- Unicité de caisse,
- Rôle de l'Etat,
- Non reversement des ristournes,
- Manque d'information et de formation des conseillers ruraux,
- Complexité des procédures.

c) - La Commission recommande de diversifier les ressources plutôt que de se focaliser sur la taxe rurale. L'élargissement de l'accès au crédit communal permettrait aux CR d'effectuer des investissements productifs.

2°) - COMMENT AMELIORER LE SYSTEME DE LA TAXE RURALE.

Considérant la part importante de la taxe rurale dans le budget de la C.R. la Commission a formulé des recommandations visant l'amélioration du système de la taxe rurale. Ces recommandations ont trait à :

- L'adéquation budget-plans locaux.

- Le passage d'un système d'impôt numérique à un système nominal.

- Le regroupement des taxes indirectes en une taxe de développement communautaire.

- L'amélioration du système de perception des taxes rurales.

- La mise en oeuvre de projets productifs.

- La mise en oeuvre d'un programme de formation permanente dans les langues nationales.

- La création d'un Fonds d'Action Rurale alimentée par les O.N.G. et les Collectivités locales.

3°) - **QUELLES CONDITIONS INSTITUTIONNELLES POUR LA GESTION DU BUDGET DE LA C.R. ?**

La gestion efficiente du budget de la C.R. doit être sous tendue par la mise en oeuvre de mécanisme institutionnels :

- Autonomie financière matérialisée par :
  - . Compte Bancaire pour le budget du C.R.
  - . Receveur Spécial des Collectivités locales
- Réforme du Fonds de Concours en Fonds de Gestion des Ressources naturelles.
- Représentation du mouvement associatif au Conseil Rural.
- Redynamisation de la filière de la décentralisation.
- Contrôle budgétaire à postériori.
- Prise en compte du facteur politico-religieux.

4°) - **MODE DE REGLEMENT DES CONFLITS.**

- Mise en oeuvre de techniques/registre foncier, registre fiscal, cadastre rural.
- Saisine du juge en cas de conflit.
- Eviter l'informatisation et l'arbitrage au cas par cas.
- Flexibilité financière.