

La gestion des zones inondables par les collectivités locales

Le cas du delta du Sénégal

Patrick d'Aquino
Géographe

Seydou Camara
Sociologue

Babacar Diop
Elu local

Depuis l'indépendance du pays, la législation sénégalaise est progressivement allée vers la décentralisation des pouvoirs pour une gestion des affaires locales par les structures de base. Mais, c'est seulement en 1996 qu'un pas décisif a été fait avec la loi 96-06 qui transfère aux collectivités locales neuf compétences, dont le foncier et l'environnement. Le programme d'appui aux collectivités locales pour la gestion de l'espace rural est le cadre mis en place par un cercle de partenaires constitué par la Saed, l'Isra-PSI¹ et les communautés rurales de la vallée du Sénégal pour trouver des réponses à la situation instaurée par cette loi (d'Aquino, 1997). Le mérite de la réforme réside dans son caractère globalisant permettant aux collectivités locales (ici les communautés rurales) de prendre en charge à la fois le foncier et les ressources naturelles (eau, faune et flore) qui s'y trouvent. En effet, nombre d'expériences de gestion décentralisée de ressources

¹ « Pôle système irrigué », programme de recherche international et interinstitutionnel dont l'Isra (Institut sénégalais de recherche agronomique) est un des membres.

naturelles en zone tropicale ont été limitées par leur caractère partiel, notamment par l'absence de décision réelle sur le foncier : gérer la forêt ou mettre en œuvre un plan d'aménagement sur des terres relevant d'un autre centre de décision constitue, sans doute, un paradoxe pour les collectivités locales et les populations. La question posée suite à la loi de 1996 est de savoir comment appuyer les nouveaux gestionnaires des terroirs.

■ Les ambiguïtés de l'approche participative

Les expériences de gestion décentralisée des ressources ont encore un bilan mitigé, marqué en particulier par l'interventionnisme directif des services d'appui (structures étatiques, ONG, institutions internationales), souvent masqué sous un discours participatif. En fait, une grande partie du problème est dû à l'ambiguïté constitutive du concept de participation. D'abord simple outil de recueil participatif d'information (Hildebrand, 1981 ; Rhoades, 1982), il a progressivement intégré une activité de plus en plus grande des locaux (Bates, 1987 ; Farrington et Martin, 1988 ; Chambers, 1992), dans la mise en œuvre de méthodes toujours plus formalisées de diagnostic rapide pour la construction de la concertation avec les populations rurales. Dans le domaine de la recherche, les formes ont évolué avec la recherche-action (Avenier, 1992), la recherche-développement, la recherche interactive² (Girin, 1987) et, plus récemment, la recherche-intervention³ (Lémery *et al.*, 1996 ; Lémery *et al.*, 1997 ; Barbier, 1998), autant de formes de plus en plus profondes de reconnaissance réciproque et d'implication directe des acteurs dans le processus de recherche. Dans les milieux du développement, l'approche participative a rapidement dépassé le diagnostic pour s'instituer en méthode d'intervention (Anonyme, 1990 ; Ellsworth

² Les acteurs sont partenaires à part entière dans le processus de construction du sujet et de l'objet de recherche.

³ Le chercheur participe directement aux changements dans les organisations étudiées pour mieux en comprendre les mécanismes.

et al., 1992), pour aboutir à divers outils de planification locale du développement (Scoones et McCracken, 1989 ; Ellsworth *et al.*, 1992 ; Collectif, 1993 ; Clouet, 1993 ; Berthomé et Mercoiret, 1993 ; Hovdenak, 1993 ; Scoones et Thompson, 1994 ; Pretty *et al.*, 1995 ; Waters-Bayer et Bayer, 1995).

Ces évolutions ont permis la mise au point de supports techniques de dialogue, de concertation et de communication entre les populations et l'encadrement. De nombreux outils, s'appuyant sur des disciplines différentes, ont été expérimentés et finalisés. Le dialogue participatif a puisé dans les enquêtes socio-anthropologiques en les simplifiant. Des méthodes « à dire d'acteurs », associant diagnostic participatif, outils de représentation de l'espace et diffusion de l'information technique, ont été progressivement mises au point (Brunet, 1987 ; Caron et Mota, 1996 ; Tonneau *et al.*, 1998). Il s'en est suivi des formations à grande échelle d'animateurs capables de les utiliser dans leur appui au monde rural. Des réseaux de formation et d'échanges se sont créés et ont permis d'améliorer et de diffuser ces méthodes. De nombreux bilans de ces travaux ont aussi été publiés (Karsenty, 1991 ; Collectif, 1993 ; Gagnon, 1994 ; Schönhutch et Kievelitz, 1994 ; Waters-Bayer et Bayer 1995 ; Houée, 1996 ; Winter, 1998). Malgré ces avancées méthodologiques, la question de la pérennité et du changement d'échelle de ces expériences se pose toujours avec acuité. Les approches participatives privilégiant le diagnostic et la planification (*"rapid rural appraisal, participatory rural appraisal"*, « méthode accélérée de recherche et de planification participative ») mobilisent de lourdes équipes pluridisciplinaires d'animateurs ruraux pour atteindre deux grands objectifs : d'une part, établir un échange constructif d'informations et de perceptions entre l'encadrement et les populations, et d'autre part, organiser une planification participative du développement local.

Le diagnostic participatif est tout aussi critiquable comme seul outil de planification. Il combine la double contrainte d'une lourdeur de l'appui interdisciplinaire, qui empêche la démultiplication des opérations de planification, à une qualité insuffisante de l'appui technique qui est fournie aux populations. En effet, si l'on veut réellement s'attaquer à une véritable planification globale et durable du développement local (enjeu peu approché jusqu'ici), ces adaptations simplifiées de l'enquête interdisciplinaire, effectuées par des animateurs ruraux manquant évidemment de compétences disciplinaires, constituent une

expertise externe de qualité insuffisante. Les services de l'encadrement technique et l'administration territoriale locale ne sont pas souvent partie prenante de ces opérations, qui sont la plupart du temps effectuées en parallèle des circuits classiques de vulgarisation et d'appui au développement. Ceci réduit fâcheusement la pérennité de ces expériences locales de planification. On se retrouve ainsi avec une idéologie inversée par rapport aux premiers pas des démarches participatives dans les années soixante-dix : les compétences locales sont réhabilitées (Leach, 1991 ; Hope et Timmel, 1984 ; Reijntjes *et al.*, 1995), mais elles ne sont soutenues que par une version très allégée de l'appui technique et institutionnel dont elles ont besoin. Même lorsque les approches se penchent essentiellement sur les processus plutôt que sur les outils (Par, Delta, Graap)⁴, le processus de changement et d'apprentissage n'a concerné qu'une faible partie de l'environnement institutionnel local⁵ : une fois le « projet » ou l'intervention achevés, rares sont les dynamiques locales qui se perpétueront. Les acteurs locaux, habitués à une co-animation du processus, ont beaucoup de mal à poursuivre seuls leur réflexion ; c'est donc là une méthode d'apprentissage insatisfaisante.

Pourtant pour réussir, la planification locale du développement nécessite trois éléments :

- une *planification décidée de façon concertée par les acteurs locaux*, ce que réussit l'approche participative ;
- un *conseil technique interdisciplinaire de qualité*, réunissant toutes les compétences mobilisables localement dans une

⁴ L'approche Delta (*"Development education and leadership teams in action"*) est issue d'une approche sud-américaine, la Par (*"Participatory action research"*). La Par de Paulo Freire veut organiser une planification autonome des populations. Les agents extérieurs, qui jouent un simple rôle d'animateurs de réunions, de catalyseurs et de facilitateur en commun (Chambers, 1993), accompagnent les locaux pendant une longue période de renforcement de leur confiance en soi et de leur poids politique, sans devoir produire des données et des résultats pour un projet défini et limité dans le temps. La méthode Delta, initiée en Afrique de l'Est (Hope et Timmel, 1984), et la méthode Graap (« Groupe de recherche et d'appui pour l'autopromotion paysanne ») du Burkina Faso visent toujours les processus endogènes de conscientisation et de planification, mais spécifient la méthode et le rôle de l'animateur, qui est alors essentiellement chargé d'encourager l'expression collective des conflits de la communauté, en particulier par l'image et le dessin (Graap, 1987 ; Leach, 1991).

⁵ Ces approches sont généralement pratiquées par des ONG, voire par des projets, très peu liés aux services d'encadrement de l'Etat.

démarche rigoureuse d'appui-conseil, ce qui dépasse les capacités du diagnostic participatif ;

– *une évolution des comportements de tout l'encadrement institutionnel local* (et non simplement ceux des animateurs), sur laquelle ne s'est pas assez penchée l'approche participative. La question institutionnelle n'est pas abordable par le diagnostic participatif qui s'intéresse uniquement aux populations locales et pas aux autres acteurs institutionnels (collectivités locales élues, administration territoriale, services techniques).

La « méthode participative », telle qu'employée sur le terrain, se résume souvent à des exercices au cours desquels les acteurs locaux valident les analyses des experts et y apportent une légère contribution. Il faut dire qu'on ne participe pas de manière neutre. Un agent extérieur, avec sa propre perception et ses méconnaissances du milieu, participe toujours activement – même si cela peut être inconscient – au processus de réflexion, et donc de décision. L'autonomie des acteurs locaux n'est donc pas réelle, que ce soit dans la formulation de leurs problèmes, dans le choix de leurs priorités ou dans leurs prises de décision.

Les difficultés à poursuivre la dynamique sans les animateurs en est une première illustration. Les conseils donnés à l'animateur (Déclaration de Brighton, 1994 ; Waters-Bayer et Bayer, 1995) d'être sensible aux luttes de pouvoir entre les différents groupes, de sélectionner les doléances⁶ locales, d'effectuer une analyse fine du contexte social local, en sont une seconde illustration.

L'animateur a un rôle central dans la démarche. Il peut influencer, positivement ou négativement, le processus de concertation (Scoones et Thompson, 1994). Le concept de la participation est celui du partage entre deux groupes – les extérieurs et les locaux – mais pas celui de l'autonomie locale⁷ : « la Marp est une partie d'un processus activiste qui entraîne (...) un soutien continu à la population locale » (Waters-Bayer et Bayer, 1995).

⁶ Terme reflétant bien la position de l'animateur dans une démarche participative : du point de vue des populations, le bailleur de fonds et les animateurs locaux représentent tous les deux des intervenants de l'extérieur (Waters-Bayer et Bayer, 1995).

⁷ Celle-ci étant parfois visée, mais à long terme, comme le résultat d'un long processus effectué en duo (cf. la démarche Par).

Les tenants des approches participatives ne pensent pas qu'une dynamique locale puisse s'affirmer sans accompagnement extérieur⁸ ; malheureusement, cette présence extérieure condamne définitivement la démarche à n'être que participative dans le meilleur des cas, et inconsciemment dirigiste dans la plupart des autres. Une démarche complémentaire est alors nécessaire au niveau institutionnel afin de faciliter l'émergence de dynamiques locales autonomes, lesquelles solliciteront de manière adéquate l'encadrement technique qui, pour ainsi dire, vient participer.

Une démarche de planification locale autonome et responsable est, par définition, endogène. Elle se fait par l'apprentissage de l'autonomie. Démarche et apprentissage sont alors à la source d'un flot de questionnements relatifs à leur mise en œuvre.

Comment faciliter l'émergence d'une dynamique autonome de gestion locale ? Comment contribuer à ce que cette gestion locale s'appuie sur l'intégration de tous les acteurs locaux, et pas seulement sur une petite élite de notables ? Comment amener les services et les décideurs du développement à prendre réellement en compte les responsabilités locales ? Comment organiser un appui efficace et durable de l'Etat et de l'encadrement technique envers les collectivités locales ? Enfin, comment asseoir cette dynamique de gestion avec des moyens d'appui raisonnables, à une échelle régionale et non plus micro-locale ?

Il est certes paradoxal que ces questions soient restées sans réponse après les quatre décennies qui ont vu l'émergence et le développement de l'approche « développement local » dont l'enjeu consistait justement à installer des dynamiques locales durables (Nguniuri, 1998).

⁸ Un simple transfert de la méthode Marp à des populations locales est envisagé (IIED, 1994 ; Waters-Bayer et Bayer, 1995), ce qui pose plus de problèmes que cela n'en résout : quelle sera l'efficacité dans ce cadre-là d'une méthode d'animation conçue depuis des décennies pour un profil d'animateur rural interdisciplinaire ? Qui se chargera de l'appui-conseil technique ? Qui se chargera des relations indispensables entre les dynamiques locales et l'encadrement technique et administratif ? Quelles relations entre les acteurs locaux désignés pour animer la planification locale et les collectivités locales chargées officiellement de cette fonction ?

Nouveaux principes pour une gestion décentralisée des ressources naturelles

Les hypothèses

Une nouvelle démarche est ainsi expérimentée dans la vallée du fleuve Sénégal. Elle est appliquée sur le delta du fleuve (3 500 km²), car celui-ci rassemble, et de façon plus aiguë, les multiples enjeux de gestion des ressources renouvelables qui se posent ailleurs dans la vallée. La finalité de l'expérience étant de tester une approche totalement opérationnelle, le choix a été fait d'intervenir dès le départ à un niveau de décentralisation suffisamment large. C'est pourquoi la communauté rurale de Ross Béthio, qui couvre plus de 70 % du delta – soit 2 500 km² – a été retenue. Elle présente l'avantage de rassembler les différentes situations géographiques présentes dans la vallée : larges espaces dépressionnaires de zones humides (environ 1 000 km²), dont le quart est aménagé pour l'agriculture irriguée, essentiellement du riz ; zone pastorale d'environ 1 000 km² également, sur sols sableux en deçà de la zone humide. Ces deux types de milieux contiennent des sites à haute valeur ajoutée sur le plan naturel : le « Parc national des oiseaux du Djoudj » et la « Réserve de faune du Ndiael ». En sus de rassembler ces situations caractéristiques de la vallée du fleuve, la communauté rurale de Ross Béthio présente des traits spécifiques qui accentuent encore la complexité de sa gestion. Son territoire contient ainsi le plus grand lac d'eau douce du nord du pays : le lac de Guiers qui alimente Dakar en eau potable *via* plusieurs centaines de kilomètres de conduites, et qui est le site d'une exploitation concurrente par l'agro-industrie sucrière et d'une conserverie de tomates. Le territoire de la commune contient également des agricultures paysannes, irriguées et de décrue, l'élevage et la pêche artisanale. C'est la communauté rurale la plus peuplée de la vallée (315 villages, soit environ 40 000 habitants en 1988), celle qui connaît les plus fortes dynamiques socio-économiques et agricoles. La chasse privée y est exceptionnellement bien représentée par rapport au reste de la région, que ce soit pour l'avifaune des zones humides ou le petit

gibier de savane. Ainsi, cette communauté rurale, à la fois par sa taille, par sa position dans le delta, par la multiplicité des types d'exploitation qu'elle connaît et par l'importance capitale de ses zones humides, constitue un espace idéal pour tester une approche opérationnelle en matière de gestion décentralisée de ressources renouvelables. Le conseil rural de Ross Béthio a été renouvelé lors des élections municipales et rurales intervenues à la suite de la loi de 1996, il a changé de président et a accueilli de nouveaux membres. La nouvelle équipe de trente deux conseillers ruraux rassemble les différents groupes ethniques et socio-professionnels (Peuls agro-pasteurs et pasteurs, Wolofs agriculteurs, Maures éleveurs et commerçants) mais aussi des vieux notables (dirigeants des premières coopératives) et des jeunes, dont quelques-uns sont issus du mouvement associatif populaire plus récent. Jeunes ou vieux, agriculteurs ou pasteurs, les conseillers représentent, avant tout, leur terroir d'origine dans le conseil rural. Ce conseil a manifesté la volonté de faire la différence par rapport à l'ancienne équipe par des réalisations « développementalistes ».

L'hypothèse qui fonde notre approche est que les difficultés rencontrées actuellement dans la gestion décentralisée de l'espace rural ne sont pas dues intrinsèquement à un déficit de compétences des gestionnaires locaux mais à une attitude condescendante et dirigiste de la plupart des services d'appui, quels qu'ils soient : structures étatiques, ONG, institutions internationales. En effet, tous sont inconsciemment dévoués à une approche technocratique de la gestion locale. Dans le meilleur des cas, leur mission est de transmettre aux populations les réponses techniques dont elles ont besoin pour bien gérer leur patrimoine ; dans le pire, ils proposent aux populations des solutions adéquates de leurs savoirs et de leurs diagnostics externes.

L'opération pilote Poas (*Plan d'occupation et d'affectation des sols*) expérimentée dans le delta du Sénégal depuis 1997 est basée sur d'autres principes. Tout d'abord, elle considère que la gestion locale des ressources naturelles renouvelables est une action complexe dans laquelle les contraintes techniques sont rarement les causes premières des difficultés. Ainsi, personne d'autre que les populations locales ne peut mieux intégrer les différentes dimensions sociales, anthropologiques, politiques et autres qui se cachent derrière toute question de gestion locale de l'environnement. Elle considère ensuite qu'il n'existe pas de solutions ni de démarches miracles qui soient applicables ou

imposables à toutes les situations. Le partenariat traditionnel avec les services d'appui (expertise technique, démarche participative, co-gestion...) est ici profondément remis en cause. Plutôt que de laisser l'encadrement technique rechercher une solution de gestion avec ou à la place des populations – c'est-à-dire sans la connaissance nécessaire des mécanismes et des facteurs locaux essentiels –, l'opération pilote Poas a préféré aider les collectivités locales à acquérir rapidement, avec l'appui des services techniques, la connaissance et l'expérience nécessaires pour rechercher de manière autonome les solutions à une gestion locale de leurs ressources. Le premier objectif n'est plus d'établir des plans de gestion avec les populations, mais d'aider les organisations locales à affirmer et accroître rapidement leurs compétences afin de bâtir, d'elles-mêmes et progressivement, une politique durable de gestion des ressources. Le concept qui est au centre de la démarche, l'apprentissage sur deux à trois années d'intervention, ne concerne alors pas seulement les populations locales ; il vise aussi – et peut-être surtout – l'ensemble de l'environnement institutionnel local, y compris les animateurs. Chaque acteur doit trouver sa nouvelle place dans un processus qui laisse la liberté de décision aux responsables locaux, les autres partenaires se plaçant en conseillers techniques, en informateurs ou en formateurs.

La seconde hypothèse est que la réussite d'une dynamique locale de planification territoriale correspond à la réussite d'une gestion commune de l'usage des ressources, quel que soit leur mode d'appropriation. Une planification territoriale efficace et durable est un processus de gestion de ressources, envisagé sous l'angle d'une régulation collective de leurs usages, quel que soit le mode d'appropriation qui peut les régir. L'appropriation est différente de la gestion. Nous sommes donc dans le cadre des modes de gestion des ressources renouvelables qui consistent en un pilotage de l'utilisation de ces ressources pour un renouvellement de leurs potentialités d'utilisation (Hubert et Mathieu, 1992). Le mode de prise de décision, l'organisation collective, les formes de régulation sont donc envisagées dans le cadre de ce paradigme qui débouche sur les principes suivants de la méthode :

- les modes d'accès sont plus importants que les limites spatiales ;
- il n'y a pas nécessairement travail sur les droits de propriété mais plutôt sur les modes de gestion.

Installer durablement une dynamique autonome de concertation pour le diagnostic, la décision et l'action concernant le

développement d'un territoire correspond à l'activation ou à la réactivation de tout un système social complexe, entreprise devant laquelle les interventions auraient dû faire preuve de plus de modestie.

Comme l'illustrent les multiples dérives des dernières décennies, une telle évolution sociale est si ambitieuse et si délicate qu'on ne peut raisonnablement l'initier à partir d'une intervention volontariste extérieure, quelle qu'elle soit : il est indispensable de s'en remettre aux acteurs locaux. Le changement d'échelle d'un appui au développement local est de toutes façons à ce prix. Seule une dynamique réellement endogène pourra se démultiplier à une échelle régionale.

*La finalité de l'appui :
une capacité locale de gestion
plutôt qu'une planification assistée*

L'objectif n'est plus d'obtenir, en partenariat avec des représentants locaux, des actions de gestion et de planification, mais de mettre en place des organisations locales capables de les réaliser elles-mêmes, maintenant et plus tard. L'environnement institutionnel devenu favorable permettra alors des prises de décision locales qui seront reconnues et soutenues par tous les acteurs institutionnels. L'animation institutionnelle est ainsi essentielle, et ses objectifs peuvent être décrits de la façon suivante :

- la reconnaissance et le soutien des responsabilités de gestion des collectivités locales par tous les acteurs institutionnels ;
- l'installation pérenne, au niveau des collectivités locales puis régionales, d'un pôle de négociation⁹ avec les partenaires, de concertation avec les populations et d'affirmation de compétences pour la gestion des ressources renouvelables (le "empowerment" anglophone) ;
- l'émergence totalement endogène d'une planification décentralisée du développement par les collectivités locales et régionales en concertation avec l'administration et les services techniques.

⁹ Processus qui permet à plusieurs parties de coordonner leurs volontés en établissant un accord sur un projet commun minimal (Benghozi, 1990).

Il s'agit donc de construire la « capacitation » des représentants locaux des populations, c'est à dire avoir des représentants :

- dont les attributions soient reconnues et appuyées (pas seulement dans les textes) par tous les services techniques, par l'administration et par les populations ;
- qui aient accès à l'information et à la connaissance pour prendre leurs décisions ;
- qui aient acquis les compétences nécessaires à la gestion.

Il est alors important de constater que donner la priorité au développement de capacités locales bouleverse les schémas habituels d'appui à la gestion locale du territoire, en particulier à l'intérieur des deux thèmes abordés habituellement dans ce type de démarche, à savoir la sécurisation foncière et la planification du développement local.

La démarche expérimentée

La gageure est d'organiser une démarche qui soit opérationnelle, qui exige peu de moyens et qui réussisse dans un temps limité. Cette démarche doit rendre les collectivités capables de jouer pleinement leur rôle dans la gestion de leur territoire. Développer les capacités des collectivités dépasse le simple transfert de connaissances. Tout le cadre institutionnel (administration, encadrement technique, recherche, élus, population) doit apprendre son nouveau rôle dans une action de décentralisation et s'exercer à travailler autrement. Cela nécessite aussi que les collectivités locales intègrent les enjeux techniques mais aussi sociaux et politiques d'une décision collective sur la gestion des ressources. Enfin et surtout, la dynamique déclenchée par l'opération doit être durable et se poursuivre seule à la fin de l'appui. C'est là que se trouve le déficit de la plupart des approches participatives et c'est essentiellement là-dessus qu'il y a des progrès à faire. Pour atteindre cet objectif, le choix a été fait de commencer par faire prendre en charge un exercice collectif de gestion par les conseils ruraux : réaliser un premier plan d'occupation et d'affectation des sols. Au Sénégal, l'entrée par cet exercice d'apprentissage avait plusieurs avantages. D'abord, elle correspondait aux textes et politiques officiels. Ensuite, elle permettait aux élus de s'atteler à la fois aux problèmes d'organisation et de concertation internes et aux relations d'appui-conseil à bâtir avec l'encadrement technique. Enfin, elle valorisait le système d'information géographique de la

« Société d'aménagement et d'exploitation des terres du delta » du Sénégal (Saed) en lui donnant une nouvelle fonction au service de la décentralisation.

La gestion globale et durable des ressources d'un territoire est une finalité complexe. Il en est de même pour le « repositionnement » de chaque acteur de l'environnement institutionnel local. C'est pourquoi le choix a été fait d'un apprentissage par la pratique, la meilleure façon d'appréhender ses nouvelles responsabilités étant d'agir. L'écueil principal de ce type d'appui étant dans la pérennité et l'autonomie des dynamiques locales mises en place, il est fondamental que tous les acteurs intègrent réellement leurs nouvelles responsabilités et qu'ils s'approprient toutes les facettes de leur nouveau rôle. C'est pourquoi, plutôt qu'un transfert brut et directement complet d'une pratique de planification, le choix a été fait d'un apprentissage progressif qui reporte la planification globale du développement du territoire à l'étape finale de la démarche, afin d'intégrer plus sûrement et plus profondément les appuis prodigués. Ainsi, les principes méthodologiques visent l'instauration et la poursuite d'une dynamique locale conduite de manière autonome par les responsables élus des collectivités locales. Ces derniers doivent avoir une maîtrise totale des thèmes de travail et des différentes étapes de la démarche, avoir l'initiative de la concertation interne et externe pour la prise de décision, et enfin recevoir et adapter les connaissances fournies par les services d'appui au fur et à mesure de l'apparition des besoins.

Pour apprendre à chaque acteur sa nouvelle place, et en particulier pour modifier les relations entre les services techniques et les collectivités locales, il est important de commencer la démarche par des actions qui permettent une autonomie de décision maximale des collectivités par rapport à l'encadrement technique. C'est pourquoi doivent être mises en avant toutes les décisions qui ne nécessitent pas que l'expertise technique participe à la prise de décision par la collectivité locale, autrement que par la simple mise à disposition d'informations. L'appui-conseil technique n'interviendra qu'ensuite, en aval de la démarche, lorsque les différents protagonistes auront assumé leur nouveau rôle et auront acquis les potentialités de réflexion et de prise de décision collective nécessaires à l'instauration d'un véritable partenariat. La phase initiale, où le conseil technique est en retrait, aura aussi contraint l'expertise technique et le pouvoir central à une évolution de leur comportement vis-à-vis du processus de décision. Elle aura

enfin permis aux populations d'installer en amont un cadre stratégique de développement local davantage axé sur leurs propres aspirations. Le conseil technique pourra intervenir ensuite, en particulier sur les décisions d'aménagement du territoire et les innovations techniques, en outrepassant moins ses missions. Ainsi, en deux ou trois ans, les collectivités locales qui ont effectué leur premier exercice de mise en place d'un plan d'occupation des sols (Pos) devaient être « capables » de se débrouiller seules pour la gestion de leur terres, que ce soit pour leur concertation interne, leurs relations avec l'encadrement technique et administratif et leurs analyses des problèmes. La méthode expérimentée a ainsi été calée sur ces enjeux : choix des thèmes de travail par les élus, réalisation du travail par les élus, fourniture de connaissances par l'encadrement au fur et à mesure de l'apparition des besoins.

Trois ans après le début de l'opération, on observe les premiers résultats : le conseil rural a repris à son compte depuis plus d'un an le processus Poas de façon entièrement autonome et poursuit seul la démarche ; de plus, il est devenu capable de faire reconnaître ses responsabilités, que ce soit auprès de la recherche (modification de la programmation de la recherche après son intervention vigoureuse), du développement (renégociation d'un grand ouvrage hydraulique imposé) et de l'administration (affirmation nette de son autonomie vis-à-vis de l'administration territoriale). Mieux, cette méthode d'apprentissage progressif et autonome a permis au conseil rural d'innover, d'inventer et d'aborder seul de nouvelles idées, de nouvelles étapes après seulement deux ans d'appui. Son apprentissage de la gestion des terres l'a amené à évoquer de lui-même et sans intervention ou suggestion extérieure, le besoin d'un remembrement foncier et d'un plan de gestion de ses espaces environnementaux, deux thèmes (surtout le premier) qui étaient tabous il y a deux ans. Et au niveau de son organisation interne, le conseil rural est arrivé à un stade de maturité qui lui a permis de décider, toujours de lui-même et sans intervention ou suggestion extérieure, de créer un corps d'animateurs ruraux pour l'application de ses décisions sur la gestion des terres.

La réalisation d'un premier Poas par le conseil rural de Ross Béthio et l'autonomie dont il a été capable avant la fin de la deuxième année d'expérimentation, confirment que l'objectif programmé a été atteint. Le conseil rural a déjà défini différentes zones d'usages de son terroir ainsi que des règles pour leur gestion. Ces premiers résultats sont très encourageants.

Le second objectif de l'expérience consistait à apprendre à l'encadrement technique et scientifique local à travailler autrement. Pour la réalisation de l'opération, la contractualisation du partenariat entre le conseil rural, la Saed et l'Isra (« Institut sénégalais de recherche agronomique ») a été une innovation majeure dans la démarche, avec dès le départ une définition claire des objectifs et des rôles et engagements de chaque partie. Les collectivités locales ont ainsi été les maîtres d'œuvre, officiellement mais aussi effectivement, de toutes les étapes de la démarche qui a évolué au gré de leurs aspirations. Cette contractualisation claire a favorisé une synergie des moyens et des compétences, facilité l'évaluation en cours des activités, et permis de situer à chaque moment les responsabilités éventuelles des uns et des autres. Cependant elle n'a pas suffi à supprimer la contrainte principale rencontrée au cours de cette phase pilote : une difficile évolution du comportement des services d'appui technique et scientifique. Pour des raisons diverses (moyens insuffisants, organisation déficiente, lenteur des procédures internes, mentalité technocratique...), ces acteurs ont été les plus difficiles à mobiliser. La nécessaire évolution de l'encadrement technique et scientifique des populations n'est pas encore totalement atteinte.

Conclusion

L'évolution de l'encadrement technique et scientifique des collectivités locales, ONG comprises, est beaucoup moins rapide que celle des élus et de la population. Ainsi, les agents de ces services (Saed, Isra, université) qui étaient convaincus au départ de la démarche (et qui ont permis qu'elle existe) le sont restés, mais peu de nouveaux ont intégré les rangs. Or pour réussir une approche opérationnelle de décentralisation administrative et politique et de libéralisation économique, le conseil technique et scientifique doit accepter de se placer en appui-conseil pour répondre à une demande et apprendre à ne pas la formuler lui-même. L'amélioration du partenariat avec les collectivités locales constitue un enjeu fondamental pour le développement durable et intégré de l'irrigation paysanne dans un contexte de décentralisation. Les institutions et les personnes animant

l'opération ont été conscientes, dès le départ, des enjeux que représente cette évolution de leur rôle et de la forme de leur partenariat avec les acteurs locaux. Au nombre de ces enjeux figure la nécessaire remise en cause des positions hégémoniques – confortables et directives –, habituelles aux animateurs, techniciens et scientifiques vis-à-vis des populations de la base.

Il s'agit de tout un processus pratique d'apprentissage mutuel à construire, à expérimenter et à évaluer. Sur ce point, des écueils restent à lever. Ces dernières années, le contexte de la préservation des zones inondables tropicales est marqué par la double influence de la libéralisation économique avec un désengagement de l'Etat, et de la décentralisation politique. Les transferts de fonctions et de responsabilités aux acteurs locaux qui en découlent postulent une remise en cause des approches technicistes et centralisées des politiques de conservation, d'aménagement et, plus globalement, de développement durable. Face à ce nouveau contexte, l'absence ou la faiblesse d'un partenariat véritable entre structures techniques et collectivités locales conduit à des conséquences inquiétantes : programmes d'aménagement sectoriels et restrictifs, pratiques foncières locales incohérentes, dysfonctionnements graves des périmètres irrigués, compétition exacerbée entre les différents usages pour l'accès à l'eau, dilapidation du capital environnemental des zones inondables.

Cette situation peut hypothéquer fortement l'avenir, d'autant plus que ces services ou ces ONG sont paradoxalement les bailleurs de fonds directs ou indirects des opérations d'appui aux collectivités locales. C'est par eux que transite l'essentiel des fonds destinés à l'appui aux populations. Ainsi, l'opération pilote a été soutenue financièrement par la Saed sur fonds publics et de projets, et par l'Isra *via* le PSI. Ailleurs, ce sont des ONG internationales qui mobilisent et gèrent les fonds destinés à la gestion décentralisée des ressources. Les difficultés internes, les mentalités dirigistes cachés sous un discours participatif ou les lenteurs au sein de ces institutions se répercutent directement sur les activités dont les collectivités et les populations locales doivent être les bénéficiaires. Comment une collectivité territoriale ou une organisation paysanne peuvent-elles alors se poser en maîtresses d'œuvre d'un travail d'appui effectué par des services qui financent entièrement les actions ? Après la mise en place de la décentralisation et de la libéralisation, le transfert aux organisations locales de la gestion des fonds destinés à l'appui

technique – ou voire une délégation progressive – ne constituent-ils pas une étape aujourd’hui nécessaire pour un appui plus opérationnel et plus efficace aux populations et collectivités ? Quels appuis fournir, quelles compétences et quelles mécanismes concevoir et développer alors au sein des collectivités locales et des organisations professionnelles ? Face à une question aussi complexe que la gestion locale d’un espace naturel, dont les enjeux environnementaux, économiques et sociaux sont multiples, seule une dynamique réellement endogène et seule une instance locale de décision peuvent parvenir à identifier et négocier une politique de gestion qui perdurera après l’intervention extérieure. Mais cette démarche répond implicitement à une question de fond qui ne nous semble pourtant pas encore réglée dans les démarches habituelles d’intervention : qui a légitimité pour décider de l’avenir d’un espace environnemental sensible non classé ? Les usagers locaux, l’Etat et ses services techniques ou les instances internationales ? Pour notre part, nous y avons répondu sans ambiguïté, et l’efficacité des populations locales a été au rendez-vous. Mais l’encadrement de ces populations, depuis l’animateur local jusqu’aux instances internationales, ne semble pas souvent prêt à réaliser, ailleurs que dans les discours, ce transfert de responsabilité et de légitimité.

Bibliographie

- Anonyme, 1990 – *Participatory rural appraisal handbook: conducting PRA's in Kenya*. Center for international development and environment, World resources institute, Egerton university, Clark university, National environment secretariat, Washington D.C.
- Aquino P. (d'), 1997 – *Décentralisation et gestion locale des ressources : l'opération pilote sur les plans d'occupation et d'affectation des sols pour la vallée du fleuve Sénégal*. Rapport de présentation de la démarche, Cirad, Montpellier, 31 p.
- Avenier M. J., 1992 – Recherche-action et épistémologies constructivistes, modélisation systémique et organisations socio-économiques complexes. *Revue internationale de systémique*, 4 : 403-420.
- Barbier M., 1998 – *Pratiques de recherche et invention d'une situation de gestion d'un risque de nuisance : d'une étude de cas à une recherche-intervention*. Thèse de doctorat, université Lyon-3, 420 p.

- Bates R., 1987 –
Trainers manual: how to conduct a development planning and management workshop.
Washington D.C., New transcentury foundation.
- Benghozi P. J., 1990 –
La négociation d'une recherche : une étape clé dans la méthodologie d'intervention.
Economie et société, série Sciences de gestion, 24 (15) : 195-209.
- Berthomé J., Mercoiret J., 1993 –
Méthode de planification locale pour les organisations paysannes d'Afrique sahélienne.
Paris, L'Harmattan, 349 p.
- Bierschenk T., 1988 –
Development project as arenas of negotiation for strategic groups: a case study from Benin.
Sociologia ruralis, 28 (2/3) : 146-160.
- Brunet R., 1987 –
La carte, mode d'emploi.
Paris, Fayard, 270 p.
- Caron P., Mota D., 1996 –
« Proposition méthodologique pour un diagnostic territorial rapide ». In : *Sém. Int. Enquêtes rapides, enquêtes participatives, la recherche agricole à l'épreuve des savoirs paysans*, Cotonou, Bénin, Ibra.
- Chambers R., 1992 –
Rural appraisal: rapid, relaxed and participatory. Brighton, IDS, discussion paper n° 311.
- Chambers R., 1993 –
Methods for analysis by farmers: the professional challenge.
J. for farming systems research., extension., 4 (1) : 87-101.
- Clouet Y., 1993 –
Bilan des expériences de gestion de terroir et des ressources naturelles.
Observatoire du Sahara et du Sahel (OSS), Cirad, Montpellier, 79 p.
- Collectif, 1993 –
Gestion de terroir : problèmes identifiés par les opérateurs de terrain en Afrique et à Madagascar.
Travaux de recherche développement, Cirad, Montpellier, 56 p.
- Déclaration de Brighton, 1994 –
Méthodes et approches participatives : partager nos préoccupations actuelles et dégager nos perspectives d'avenir ?
Relais Marp, 2 : 25-32.
- Ellsworth L., Diamé F., Diop S., Thieba D., 1992 –
Le diagnostic participatif ou participatory rural appraisal.
Praap, Dakar, 130 p.
- Farrington J., Martin A., 1988 –
Farmer participatory research: a review of concepts and recent field work. *Agricultural administration*, occasional paper, 9.
- Gagnon C., 1994 –
La recomposition des territoires : développement local viable.
Paris, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 271 p.
- Girin J., 1987 –
« L'objectivation des données subjectives : éléments pour une théorie du dispositif dans la recherche interactive ». In : *Qualité des informations scientifiques en gestion, méthodologies fondamentales en gestion*, actes Colloque FNEGE, Iseor : 170-186.
- Graap, 1987 –
Pour une pédagogie de l'auto-promotion.
Bobo-Dioulasso, Burkina-Faso, Graap.
- Hildebrand P. E., 1981 –
Combining disciplines in rapid appraisal: the "sondeo" approach.
Agricultural administration, 8 : 423-432.

- Hope A., Timmel S., 1984 – *Training for transformation: a handbook for community workers*. Gweru, Zimbabwe, Manbo press.
- Houée P., 1996 – *Les politiques de développement rural*. Inra, Economica, 136 p.
- Hovdenak E. M., 1993 – Participatory action research for self-reliant participatory development. *Cultures and development*, 4 (12) : 11-12.
- Hubert B., Mathieu N., 1992 – « Potentialités, contraintes, ressources : récurrence ou renouveau bien tempéré ? » In Jollivet M. (éd.) : *Sciences de la nature, sciences de la société : les passeurs de frontières*, Paris, CNRS : 307-320.
- IIED, 1994 – "Resource tenure and natural resource management". In : *Dryland Africa: a policy oriented programme of collaborative research*, London, IIED, programme Zones arides.
- Karsenty A., 1991 – *Décentralisation et gestion des ressources naturelles renouvelables : bibliographie en langue française orientée vers les questions africaines*. Doc. Cirad, Montpellier, 82 p.
- Leach M., 1991 – *DELTA and village level planning in Sierra Leone: possibilities and pitfalls*. London, IIED, RRA notes, 11 : 42-44.
- Lémery B., Couix N., Barbier M., Cartier S., 1996 – « Agriculture et environnement : jeux d'acteurs, émergence de nouvelles formes d'organisations et recherche de coordinations sur les espaces ruraux ». In : *Nouvelles fonctions de l'agriculture et des espaces ruraux*, Colloque Inra, Toulouse : 35-54.
- Lémery B., Barbier M., Chia E., 1997 – La recherche-action en pratique : réflexions autour d'une étude de cas. *Etudes et recherches sur les systèmes agraires et le développement*, 27 : 71-89.
- Nguingui J. C., 1998 – Approche participative et développement local en Afrique subsaharienne : faut-il repenser la forme contemporaine du modèle participatif ? *Bull. Arbres, forêts et communautés rurales*, 15-16 : 44-48.
- Pretty J., Guit J., Thompson J., Scoones I., 1995 – *Participatory learning in action: a trainers' guide for participatory learning in action*. London, International institute for environment and development (IIED), Participatory methodology series.
- Reijntjes C., Haverkort B., Waters-Bayer A., 1995 – *Une agriculture pour l'avenir : une introduction à l'agriculture durable avec peu d'intrants externes*. Paris, Karthala.
- Rhoades R., 1982 – *The art of the informal agricultural survey*. Lima, Pérou, Social science department, Training document, 2.
- Schönhuth M., Kievelitz U., 1994 – *Les méthodes de recherche et de planification dans la coopération au développement : diagnostic rapide en milieu rural, diagnostic participatif*. Eschbom, Rép. féd. allemande, GTZ.
- Scoones I., McCracken J., 1989 – "Participatory rural approach". In : *Peasant association planning for natural resource management*, London, IIED, Ethiopian red cross society.
- Scoones I., Thompson J. (éd.), 1994 – *Beyond farmer first: rural people's knowledge, agricultural research and extension practice*. London, IIED, Intermediate technology publications.

Tonneau J. P., Caron P.,
Clouet Y., 1998 –
L'agriculture familiale au Nordeste
(Brésil) : une recherche par analyses
spatiales. *Natures, Sciences,
Sociétés*, 5 (3) : 39-49.

Water-Bayer A., Bayer W., 1995 –
*Planification avec des pasteurs :
MARP et au-delà, un compte-rendu
de méthodes centré sur l'Afrique.*
Göttingen, RFA, GTZ, 186 p.

Winter M., 1998 –
*La gestion décentralisée des
ressources naturelles au Sahel :
bilan et analyse.* Londres, IIED,
programme Zones arides, 24 p.