



Centre de Ressources pour l'Emergence Sociale Participative
Route de l'aéroport, BP 8873, Dakar-Yoff, Sénégal

En partenariat

Avec



AMICALE SOCIO ECONOMIQUE SPORTIVE ET
CULTURELLE DES AGRICULTEURS DU WALO

*Contribution financière du
Mécanisme pour les programmes forestiers nationaux, par l'intermédiaire de
L'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture*

**REVUE ET CAPITALISATION DES EXPERIENCES EN MATIERE D'ELABORATION
ET DE MISE EN ŒUVRE DES PLANS D'OCCUPATION ET D'AFFECTATION DES
SOLS (POAS) –**

RAPPORT FINAL

Mai 2009

Sommaire

I. Décentralisation, gestion des ressources territoriales et gouvernance Locale	8
1. Pourquoi capitaliser une expérience d'élaboration et de mise en œuvre de POAS ? Erreur ! Signet non défini.	
2. Analyse des documents nationaux de référence	8
a) Le Plan National d'Aménagement du Territoire (PNAT) en tant qu'outil de "pilotage"	8
b) Le DSRP : une approche transversale de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement (GRNE)	9
c) Les PRDI et les PLD : planifier le développement régional et le développement local	13
d) Planification dans le domaine de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement (GRNE)	16
e) Projet Biodiversité Mauritanie/Sénégal	19
f) POGV : Projet d'Organisation et de Gestion Villageoise	19
II. les expériences POAS au Sénégal	22
1. Des défis de changement variés	22
g) Du Delta à la moyenne vallée : des systèmes de production en mutation	22
h) Le Fouladou : du riz en pays peul	24
i) Le Sud -Est du Sénégal : pour un équilibre entre protection des écosystèmes et développement local	24
2. Les différents modèles de gestion de l'espace par les POAS	25
a) L'opération pilote	25
b) L'extension du POAS dans la Moyenne Vallée	26
c) Le POAS de Kounkané ou l'émergence de la maîtrise d'œuvre des prestataires privés, les cabinets d'étude	26
d) Le POAS de Dialacoto ou le frein de l'initiative de l'Etat	27
III. Evaluation des expériences POAS (incidence)	29
1. L'opération POAS au Sénégal	29
a) Montage institutionnel	30
b) Démarche et résultats	32
Soubassements du POAS	32
Démarche de l'élaboration	33
Démarrage et collecte des informations	33
Validation des informations et diagnostic général de la communauté rurale	33
Choix des règles d'occupation du sol et zonage	33
Application test	34
Résultats attendus d'un POAS	34

2. Un succès politique	36
a) Des décisions politiques et juridique importantes	36
b) La promotion de la démocratie locale	37
3. Des problèmes de fonctionnement.....	37
a) Des problèmes d'applicabilité	37
Des problèmes d'appropriation	37
Des structures d'accompagnement peu fonctionnelles	38
b) Des pratiques de gestion territoriale qui ont peu évoluées : un pouvoir traditionnel toujours aussi fort	39
IV Recommandations pour une approche dans la gestion de l'espace et des ressources forestières.....	40
1. Une évaluation environnementale nécessaire dans tout le processus.....	40
2. Articulation avec d'autres outils.....	41
3. Un SIG pour l'ASCOM	42
IV. Bibliographie.....	43

Liste des tableaux et figures

Tableau 1 Cadre réglementaire et législatif (Sources : Girardel 2003, Cahiers de l'alternance 2002).....	4
Tableau 2: Comparaison des différents POAS étudiés.....	28
Tableau 3 localisation des communautés rurales ayant un POAS	29
Tableau 4. Les intervenants dans différents POAS.....	31
Tableau 5. Etapes d'opérationnalisation du POAS dans quelques CR	34
Tableau 6. Règles d'occupation dans différentes communautés rurales.....	35
Tableau 7. Priorité des problèmes soulevés par le P.O.A.S.....	35
Tableau 8. Zones retenus dans différentes communautés rurales	36
Figure 1. Localisation du projet par rapport aux zones POAS (d'après données Saed) – carte Pdmas/Tropis-Tropica	23
Figure 2. Étapes du déroulement d'une opération POAS.....	33

I- Introduction

Les Collectivités Locales au Sénégal par le truchement de la décentralisation sont attributaires d'un paquet de compétences dans dix domaines dont neuf sont clairement définis dans le CCL de 1996. L'objectif est d'installer un pouvoir de proximité capable d'assurer et d'animer le développement à une échelle réduite.

Très tôt, on s'est rendu compte que le monde rural est confronté surtout à un problème d'organisation et de régulation lié surtout à un déficit de structures et d'instances sociales organisant l'espace social.

Cette absence de cadre de négociation des rapports sociaux se manifeste le plus dans les questions liées à l'organisation de l'accès aux ressources territoriales, occasionnant ainsi des conflits entre groupes sociaux prétendant au même statut d'usage.

Ces conflits se sont parfois exacerbés surtout entre agriculteurs et éleveurs, entre autochtones et allochtones, entre pasteurs locaux et transhumants. Ces conflits parfois violents remettent en cause le lien social et constituent une menace à l'instauration d'une communauté et à l'idée d'un projet de développement communautaire ou local.

Après avoir mené une politique centralisée et relativement dirigiste quant à la gestion des territoires et des ressources naturelles, le Sénégal s'est engagé progressivement dans un processus de décentralisation, qui vise notamment à responsabiliser les élus locaux pour la gestion de leurs territoires. Le cadre réglementaire et législatif a connu l'évolution suivante telle que décrite dans le tableau ci-après.

Tableau 1 Cadre réglementaire et législatif (Sources : Girardel 2003, Cahiers de l'alternance 2002).

Réglementations et documents officiels sur les ressources	Lois et décrets sur la décentralisation
- Loi sur le domaine national (1964) - Décret sur les parcours de bétail (1980) - Reversement des zones pionnières dans les zones de terroir (1987) - Code de l'environnement (1993) - P.D.R.G.- Plan Directeur de développement Intégré de la Rive gauche du fleuve Sénégal (1994) - Code de l'eau (1998) - Code forestier - Code de la chasse	- Loi 90/37 qui transfère la gestion des communautés rurales des sous-préfectures aux conseils ruraux. - Loi 96/06 établissant le code des collectivités locales (transfert de compétence dont gestion foncière et des ressources naturelles). - Décrets portant sur l'application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales : - n°96-1130 (27 décembre 1996), en matière de gestion et d'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national - n° 96-1132 (27 décembre 1996), en matière d'aménagement du territoire - n°96-1133 (27 décembre 1996), en matière de planification - n° 96-1134 (27 décembre 1996), en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles -Projet de loi d'orientation agricole (2003)

En 1990 et surtout en 1996, des avancées significatives ont été faites dans le sens du renforcement de la décentralisation : responsabilisation des présidents de conseil rural en matière de gestion, création de la région dotée de personnalité propre accompagnée de transferts de compétences.

En favorisant la mise sur pied de structures de proximité, la politique de décentralisation vise à assurer une meilleure gestion des ressources dans un territoire déterminé. Pour ce faire, édicter des règles de fonctionnement et de gestion devient une nécessité incontournable afin d'assurer l'équité et la justice dans l'accès aux ressources.

Par la même occasion, on cherche à favoriser la consolidation du lien social en établissant des fora de discussions, des instances locales de concertation, où divers acteurs sociaux avec des statuts différents et parfois avec des intérêts de départ divergents échangent pour édicter des systèmes de régulation à même d'assurer l'émergence d'une conscience collective au-delà des clivages factionnels.

Les ONG, les projets et programmes gouvernementaux, les structures d'encadrement et d'appui ont beaucoup contribué à la promotion et au développement de ces dynamiques.

Le problème c'est que, même si la politique de décentralisation se présente comme une des modalités de la gouvernance, dans l'optique où elle se traduit entre autres par la dévolution des responsabilités de l'Etat central dans certains domaines ainsi que la déconcentration des services techniques, il n'en demeure pas moins qu'elle ne peut être opérationnelle au niveau local que si on aboutit à l'instauration de systèmes de régulation sociale et de mécanismes permettant d'organiser le projet de société dont il est question. Sans cela, des risques pèseront sur la cohésion sociale nécessaire à toute initiative.

Cela a conduit à comprendre et intégrer le fait que seules des mesures sociales soutenues peuvent pallier ces risques certains dont il faut tenir compte si on se soucie tant soit peu du développement harmonieux et durable des terroirs.

Ainsi, la gestion viable des ressources territoriales passe par ce que De Leneer appelle les cinq (5) maîtrises : maîtrise de la réflexion, maîtrise des initiatives, maîtrise de la régulation, maîtrise de la négociation et maîtrise de la décision. Ces maîtrises peuvent par exemple s'appliquer à un instrument de planification de la gestion des ressources territoriales, nommé POAS.

La maîtrise de la réflexion signifie deux choses: maîtriser l'analyse de "son" contexte, c'est à-dire se construire "son" paysage d'acteurs, en s'interrogeant sur : qui nous influence ? Qui nous influençons ? D'où proviennent les situations que nous vivons ? Et, avoir la maîtrise du questionnement : se poser les bonnes questions, bien sûr, mais aussi s'habituer à questionner l'ordre établi, l'origine des choses qui fondent notre vie, en particulier les règles et les normes.

Maîtriser les initiatives, c'est repérer et investir les bons créneaux, là où se vivent les enjeux existentiels tant personnels ("son" mieux vivre à soi) que collectifs ("notre" mieux vivre ensemble) et, valoriser techniquement, mais aussi socialement et surtout politiquement ses ressources.

Quant à la maîtrise de la régulation, il faut maîtriser la production des règles locales, c'est-à-dire concevoir, formuler, appliquer, contrôler mais aussi faire évoluer les règles qui concernent le vivre ensemble local et, maîtriser la production des normes locales. Concrètement, cela veut dire concevoir, formuler, appliquer, contrôler mais aussi faire évoluer les normes qui organisent le "bien" vivre ensemble local.

Maîtriser la négociation est le résultat de la maîtrise de la négociation interne : entre nous les gens d'ici" ; de la maîtrise de la négociation externe : "entre nous les gens d'ici" et les autres d'ailleurs, proches ou lointains, souvent différents de nous et, il faut que la négociation repose sur la maîtrise de la différence, la sienne (savoir en quoi "nous" sommes autres) et la leur (savoir en quoi "les autres" sont différents de nous).

Maîtriser la décision signifie avoir la compétence et avoir le pouvoir de concevoir, formuler, appliquer, contrôler mais aussi faire évoluer les décisions qui concernent le "vivre" et le "progresser" ensemble localement ; maîtriser la décision avec tous ceux et toutes celles qui sont concernés, signifie aussi partager le processus qui construit la Cité.

Ces différentes maîtrises s'appliquent à différents niveaux et les acteurs responsables de cette application sont divers. Les niveaux sont d'ordre macro, méso et microsociologique et trois paramètres essentiels sont visés : les personnes, les institutions et la société. Parce que, « le changement ne s'inscrit durablement dans l'histoire locale que s'il survient – et « façonne » - simultanément aux trois niveaux, les personnes, les institutions et la société »¹. Mais, ce changement ne doit pas se limiter à ces paramètres. Il doit affecter le rapport aux ressources territoriales.

Certes, des changements sur les plans institutionnel et social ont des incidences sur le mode de gestion des ressources du territoire. Toutefois, un changement pour être viable, doit être à la fois un changement de structure, d'institutions, de culture et de management et en même temps intégrer les variables techniques, pour tout dire il doit être total ou sociétal. D'autant plus que ce n'est pas uniquement le changement social qui est l'objet de l'intervention d'une planification quelconque, mais plutôt les mutations sociales.

La Collectivité Locale rurale nommée communauté rurale est dirigé par un Conseil Rural élu dont la mission principale est de promouvoir le développement socio-économique pour tous les acteurs identifiés au niveau local en se basant sur les principes de la démocratie. Pour ce faire, le principal outil dont dispose la collectivité pour programmer ses actions est le plan local de développement (PLD), une sorte de catalogue où sont programmées toutes les actions à entreprendre dans chacun des domaines où des compétences ont été transférées et dans les domaines où des compétences ne sont pas encore transférées.

Bien avant, l'avènement des PLD, instruments de planification du développement local, il est relevé dans certaines zones comme la Vallée du Fleuve Sénégal (VFS), des expériences d'élaboration et de mise en œuvre de plan d'occupation et d'aménagement des sols (POAS).

Ici, « l'entrée par les POAS a été choisie d'une part parce qu'elle constitue une première action de décentralisation concrète et directement opérationnelle pour les populations, d'autre part parce qu'elle est déjà parfaitement intégrée dans le processus officiel de décentralisation et de régionalisation de l'Etat ».

Toutefois , il convient de souligner que la mise en place de POAS était l'une des priorités du PDRG (1991), donc cinq ans avant même le grand tournant de la décentralisation au Sénégal, dans lequel elle apparaît comme une recommandation centrale en tant que « cadre de référence pour la réalisation des aménagements et pour un développement plus respectueux de l'environnement ».

Aujourd'hui, nous avons plusieurs expériences d'élaboration et de mise en œuvre de POAS en cours dans plusieurs CR du Sénégal. En plus, l'Etat a décidé d'étendre ce processus dans toutes les CR du pays. Ainsi, dans un tel contexte, il devient plus que nécessaire de conduire une activité de capitalisation d'expériences en matière d'élaboration et de mise en œuvre de POAS.

La capitalisation, « c'est le passage de l'expérience à la connaissance partageable » (Pierre de Zutter, 1994). Dès lors, la capitalisation d'expériences est incontournable pour améliorer

¹ Philippe De Leener & Olga Ouédraogo, « Développement Local, Changement Social : Points de Repères Pour la Pensée et l'Action Concrète », Note conceptuelle proposée à la discussion dans le cadre du Forum Sous Régional Développement Local : « Entre baobab et marigot dans le Bassin du Fleuve Sénégal », Saint- Louis, 14 – 16 Décembre 2006

la qualité en ce sens qu'elle fait nécessairement appel à du recul par rapport à une expérience. Ainsi, il faut mettre en perspective l'expérience par rapport à une problématique, un questionnement. Autrement dit, capitaliser revient à questionner une expérience, la discuter, voire la remettre en cause.

Toutefois, au-delà de cette supposée remise en question, il s'agit de tirer des enseignements de l'expérience qui puissent servir à des interventions ultérieures. C'est ce qui fait dire à Philippe Villeval et Philippe Lavigne Delville (2004) que capitaliser n'est surtout pas un exercice académique qui serait conduit par des théoriciens. C'est un travail qui part de la pratique pour enrichir la pratique.

Ainsi entreprendre un travail de capitalisation des expériences en matière d'élaboration et de mise en œuvre des POAS au Sénégal, revient à « recenser au niveau du territoire national les différents POAS déjà élaborés ou en cours, examiner dans les moindres détails les contraintes et facteurs de blocage liés à leur élaboration ou leur mise en œuvre, analyser les atouts et opportunités de tels plans, indiquer les limites de leur mise en exécution et proposer une méthodologie et/ou approche pour leur conception participative qui autorise une cogestion de l'espace et des ressources forestières (domaine boisé) de manière durable ».

Pour le Mécanisme, le produit d'une activité de capitalisation sur l'élaboration et la mise en œuvre des POAS permettra aux collectivités locales bénéficiaires et autres utilisateurs :

- de disposer d'un outil pédagogique assez détaillé pour l'ajustement des POAS avec un canevas et des méthodes de planification capables de sauvegarder l'environnement et permettre l'exploitation durable des ressources forestières en particulier ;
- de réduire les impacts négatifs dus à une mauvaise utilisation des terres et des autres ressources (des facteurs hydriques, éoliens et anthropiques qui sont quelques fois contrôlables) ;
- d'identifier les mauvaises pratiques et retenir ou adopter les bonnes pratiques qui conduisent à un développement durable ;
- d'assurer une meilleure gestion des sols et des systèmes de production en vue d'une valorisation durable au profit des communautés ;
- de maîtriser les phénomènes d'occupation de l'espace ;
- de mieux cerner les contraintes et menaces sur les terres dégradées et zones vulnérables dans les CR concernées ;
- de canaliser toutes les synergies pour un développement endogène et durable dans le cadre d'une meilleure utilisation de l'espace ;
- d'articuler le développement local avec les plans et stratégies définies au plan national, notamment le PNAT, SRAT, PRDI, DSRP, etc. ;
- d'indiquer des mécanismes et possibilités de financement du plan.

I. Décentralisation, gestion des ressources territoriales et gouvernance Locale : analyse des documents nationaux de référence

A la recherche d'une stratégie de croissance accélérée, les gouvernements successifs du Sénégal se sont lancés dans une option qui tente d'articuler différentes échelles de planification afin d'atteindre un développement socio-économique. Ainsi, à une planification nationale lourde et globale, est arrimée une planification locale qui s'applique à une échelle réduite parfois dans des domaines pointus.

Ceci est le résultat du passage « des théories réformistes à la planification régionale » qui a maintenant donné une part prépondérante à la planification locale, ce qui pousse certains spécialistes à parler du principe de la double planification au Sénégal. Pour qu'une telle option puisse fonctionner efficacement, une nécessaire coordination entre les différents niveaux de planification s'impose comme viatique.

En effet, la multiplicité des échelles, la diversité des domaines d'intervention et des catégories d'acteurs institutionnelles susceptibles de s'impliquer dans ce domaine appelle une convergence et une articulation des différents outils afin d'assurer un développement viable sur l'ensemble du territoire national.

Dans cette perspective, il est analysé l'articulation qu'il y a entre les POAS avec d'autres documents nationaux ou locaux qui s'intéressent à la gestion de l'environnement et des ressources naturelles.

Le Plan National d'Aménagement du Territoire (PNAT) en tant qu'outil de "pilote"

Le PNAT a pour but d'optimiser l'usage du territoire et des ressources devenues rares afin de parvenir à un développement harmonieux et durable de tout le pays et de toutes les régions. La gestion du territoire dans la situation socio-économique d'alors ne pouvait plus être assurée par des mesures ponctuelles. Elle nécessitait la conception d'un cadre global de référence à toutes les interventions, réconciliant le futur possible avec ce qui exige bonne connaissance des ressources et potentialités.

Le Plan National d'Aménagement du Territoire (PNAT) doit définir les axes d'aménagement et de développement à moyen et long termes qui serviront de cadre à la planification à court terme (plans de développement économique et social et plans régionaux de développement intégré). Il comprend un Plan Général d'Aménagement du Territoire (PGAT) et dix Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire (SRAT).

Avec les premiers plans de développement économique et social, le Gouvernement du Sénégal est allé dans le sens de donner à la planification une dimension spatiale, afin de la placer dans la perspective d'une utilisation rationnelle et équilibrée du territoire national.

La décision d'élaborer un Plan National d'Aménagement du Territoire prise par le Conseil Interministériel du 14 février 1977 s'inscrit dans cette optique.

L'objectif visé était, dans le cadre des politiques de développement, de rendre plus effective la décentralisation des activités économiques et des équipements, de réduire les disparités entre les régions et à l'intérieur de celles-ci, d'assurer une utilisation rationnelle de l'espace national. Il s'agissait en définitive, d'arriver par une démarche prospective à la société voulue pour l'horizon retenue et de fixer les étapes devant conduire à cette société.

L'expérience a montré que si une croissance et une modernisation rapide s'accompagnent de disparités régionales fortes, les crises économiques, très durement ressenties dans les territoires moins avancés, peuvent être génératrices de troubles sociaux. Si les perspectives de faible croissance à court terme poussent à l'abandon de certaines zones, il faut considérer que l'exploitation optimale des ressources là où elles se trouvent et la réduction des inégalités régionales constituent une réalité incontournable.

Le partage du territoire en deux espaces offrant des potentialités aussi différentes débouche forcément sur une mauvaise gestion du territoire et des ressources et sur des inégalités sociales inacceptables. Dans les pays industrialisés comme dans les pays en voie de développement, il est donc nécessaire que l'Etat mette en place un système de régulation qui contrôle et tempère la tendance à la concentration et qui contribue à assurer le développement réel du pays et à maintenir un équilibre entre les régions. C'est fonction spécifique de l'aménagement du territoire de contenir et de corriger les effets des choix de localisation qui ne concourent pas à une utilisation rationnelle de l'espace.

Compte tenu de l'inévitable croissance démographique qui se poursuivra pendant plusieurs décennies, quelle que soit la politique suivie, il importe de retenir une stratégie qui vise, à long terme, la mise en valeur optimale de toutes les potentialités du territoire national.

Sur le plan spatial, la stratégie proposée vise la mise en valeur optimale, compte tenu des ressources disponibles, de l'ensemble du territoire national. Cet objectif implique un développement intensif des régions de l'Est et du Sud et une modération de la croissance des zones de l'Ouest et du Centre. En effet, le changement de la répartition régionale de la population au cours des vingt dernières années, dissimule en fait une aggravation des disparités en termes de productions, de revenus, d'emplois et de conditions de vie. Il importe donc prioritairement de rétablir ces équilibres, en privilégiant les investissements dans les autres zones.

La stratégie de recherche d'équilibre interrégional doit mettre en œuvre des moyens importants, visant les buts suivants :

- a) l'intégration du territoire national, par création d'infrastructures (notamment de transport et de communications) qui facilitent les échanges et l'implantation d'équipements collectifs et le rééquilibrage du réseau urbain et ce, afin de mieux distribuer les avantages offerts aux entreprises et aux ménages sur l'ensemble du territoire.
- b) la sauvegarde et la gestion optimale des ressources naturelles, menacées (sols, forêts, eaux, terres agricoles, etc.), par des mesures de protection contre l'érosion, les inondations, la désertification, etc. Ces mesures qui s'expriment spatialement par des "périmètres de protection ou d'intervention", doivent préserver les bases de la vie et de la production primaire future.
- c) l'orientation spatiale des choix économiques, par des mesures d'incitation (politiques tarifaires, primes à la création d'emplois, fiscalité différentielle, formation professionnelle, etc.). Ces mesures qui visent à compenser l'effet des inégalités par l'attribution "d'avantages" susceptibles d'influencer des choix.

Le DSRP : une approche transversale de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement (GRNE)

En tant que document de référence, fruit d'une collaboration entre l'Etat du Sénégal et les partenaires au développement, le DSRP a comme visée principale de « définir les objectifs et les domaines d'intervention en mettant l'accent sur les résultats qui guident l'intervention

publique, en partant d'une analyse de la problématique de la pauvreté sous toutes ses formes et en encourageant la participation de tous les acteurs ».

En ce sens qu'il vise la réduction de la pauvreté, ce document dégage les principaux axes stratégiques autour desquels le gouvernement sénégalais, en collaboration avec les bailleurs de fonds, comptent mener des actions prioritaires.

A partir de ce moment, « le DSRP est désormais le cadre de référence du Gouvernement en matière de formulation de politique économique pour la croissance et la lutte contre la pauvreté. A ce titre, il sert de base de travail pour l'élaboration de plans sectoriels de développement et des programmes d'investissement et constitue (i) un outil de coordination pour impulser le partenariat entre les différents acteurs ; (ii) un instrument de mobilisation de ressources et de recentrage des actions de développement de l'Etat autour d'objectifs clairement définis, assortis d'indicateurs de performance et d'impact ; (iii) un cadre pour un développement communautaire efficace ».

Dès lors, il apparaît comme un outil de planification et d'orientation à la fois globale et locale. Comme illustration, en matière de développement rural, le DRSP compte promouvoir les secteurs sociaux (santé, éducation, eau, assainissement, énergie, etc.) et les secteurs productifs : agriculture, élevage, pêche, agroforesterie, artisanat, tourisme, etc., afin d'endiguer la pauvreté en milieu rural.

Seulement en milieu rural, les principales sources de revenus disponibles sont liées à l'exploitation de l'espace et des ressources naturelles.

Toutefois, l'environnement n'a été évoqué dans le DSRP que de manière transversale même si, en terme de relations, un cercle vicieux a été établi entre la pauvreté et l'environnement. Il semblerait que la dégradation de l'environnement soit une cause et une conséquence de la pauvreté et vice-versa.

Dès lors, toute action en faveur de l'environnement ne vise finalement qu'une amélioration des conditions d'existence des utilisateurs des ressources environnementales d'autant plus qu'il est estimé que ce sont les facteurs anthropiques qui ont le plus d'effets néfastes sur l'environnement et les ressources naturelles même si les conséquences non négligeables des calamités naturelles telles que la sécheresse et la désertification ont été soulignées.

Même si la vision d'une nature contemplative est révolue, il semble que la question environnementale n'ait été abordée ici que dans une vision instrumentale et économiciste. En effet, intégrer l'environnement et la GRN dans une stratégie de lutte contre la pauvreté comporte des risques certains dont il faut prendre conscience.

Ainsi une véritable stratégie de lutte contre la pauvreté axée sur la GRN, comme le suggère Philippe De Leener, ne devrait pas se focaliser sur la lutte contre la pauvreté mais plutôt sur la lutte pour la richesse des pauvres.

Pour lui, il est plus utile de se concentrer sur les mécanismes, c'est-à-dire, au lieu de chercher comment on est pauvre, il conviendrait plutôt de s'intéresser à comment on devient pauvre ou on reste pauvre.

Dans cette perspective, au lieu de chercher comment arriver à restaurer l'environnement et mener à bien une GRN, il serait souhaitable de trouver comment neutraliser les mécanismes qui érodent les ressources locales. Afin d'y parvenir, il faudrait accorder une attention particulière aux multiples dimensions de la pauvreté. Car, il est certes vrai que la pauvreté est matérielle, financière et économique, mais elle est aussi et surtout sociale, politique et symbolique.

Ceci dit, ce n'est pas seulement en permettant aux pauvres d'accéder à des ressources additionnelles non-agricoles qu'on va les aider à se départir de leur pauvreté. C'est en les accompagnant dans l'analyse de leur situation qu'ils pourront eux mêmes trouver les solutions propres à leurs problèmes du moment.

Les politiques en faveur de la pauvreté sont particulièrement délicates surtout en milieu rural où selon Robert Chambers, la pauvreté est toujours cachée ; les véritables pauvres sont inaccessibles pour les « outsiders ».

Néanmoins, dans le DRSP, il est absolument établi que « le capital naturel qui contribue à renforcer le capital humain, est à l'instar de celui-ci un levier important de la croissance à long terme, mais également du cadre de vie »

En effet, à travers le DSRP, les actions suivantes en faveur de l'environnement sont préconisées :

- la mise en valeur concertée des ressources naturelles ;
- la valorisation des ressources forestières ;
- la sauvegarde de l'environnement et la lutte contre la désertification ;
- la sauvegarde de la faune et de la flore ;
- la sauvegarde de l'environnement marin et côtier ;
- la recherche d'un équilibre entre la satisfaction des besoins des populations et le maintien de la biodiversité ;
- la valorisation des ressources sauvages ;
- l'amélioration du cadre de vie en milieu rural et urbain ;
- le renforcement des capacités en matière de gestion des ressources naturelles et de l'environnement (GRNE) par la formation, l'éducation, la sensibilisation, etc. ;
- l'accroissement de l'accès des populations pauvres aux énergies de substitution ;
- la gestion communautaire des aires protégées ;
- la lutte contre les pollutions, nuisances et risques ;
- l'optimisation des interventions de l'Etat, conformément au Code de l'environnement.

Une lecture transversale du DSRP fait apparaître une volonté de prendre en charge certaines questions environnementales dans d'autres secteurs stratégiques d'autant plus que pour atteindre les OMD, l'environnement a été placé au centre des stratégies à développer. Il s'agit d'atteindre les objectifs suivants :

- réduction de la vulnérabilité des activités agricoles pour rompre le cercle vicieux de la pauvreté et de la dégradation de l'environnement ;
- promotion de la gestion durable des terres et de l'aménagement des terroirs ;
- sécurité foncière pour les agricoles, pastorales, etc. ;

- développement de l'agroforesterie, de l'artisanat et du tourisme de campagne
- gestion de l'environnement pour un maintien du capital foncier, et la préservation des bases productives ;
- gestion durables et restauration des ressources halieutiques ;
- exploration plus rationnelle de la distribution géographique de toutes les sources d'énergies disponibles mais inégalement réparties pour réduire la pression sur les ressources ligneuses ;
- relèvement (en milieu rural comme en milieu urbain) du taux de desserte en réseau d'assainissement et d'accès aux services offerts pour améliorer, par des activités spécifiques, le cadre de vie des populations ;
- assurer un meilleur accès aux parcelles viabilisées et à des parcelles adéquats.

Avec le DSRP II, 2006-2010, il y a des réorientations intervenues dans l'approche. Déjà, on ne parle plus que de Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté mais de Document de Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté. L'introduction de cette nouvelle donnée s'appuie sur les leçons tirées du premier document couvrant la période 2003-2005 et sa visibilité se manifeste par exemple par le remplacement de l'axe « Amélioration des conditions de vie des groupes vulnérables » par « Protection sociale, prévention et gestion des risques et catastrophes ».

Dans le cadre des politiques sectorielles, ce document insiste beaucoup sur le volet « Développement agro-sylvo-pastoral et sécurité alimentaire » afin de traduire l'option de faire de l'agriculture un moteur de l'économie nationale; ce qui avait d'ailleurs motivé l'Etat du Sénégal à élaborer en 2004 la Loi d'Orientation Agro-sylvo-pastorale.

Ainsi, pour atteindre ces objectifs, faudrait-il mettre en place des mécanismes qui permettent de sécuriser les exploitations agricoles en tant que tels mais aussi qui assurent la coexistence pacifique de celles-ci avec d'autres types d'activités liés à l'élevage ou à la foresterie. Egalement faudrait-il faire en sorte que les zones de cultures ne soient pas menacées par l'extension de l'urbanisation.

Dans cette perspective, cette vision peut être efficacement prise en charge par les POAS.

Mais puisque l'Etat central ne peut pas continuer à fonctionner dans la perspective de l'Etat-Providence, alors il est prévu dans le DSRP de consolider le processus de responsabilisation des collectivités et des acteurs locaux.

Ainsi, pour renforcer la décentralisation et le développement local en vue de rendre plus efficace la lutte contre la pauvreté, l'État s'attachera à poursuivre et approfondir les actions et réformes en cours.

Il s'agira à cet effet de : (i) améliorer le cadre institutionnel et organisationnel par la mise en place d'un cadre global destiné à améliorer le développement local, la gestion financière et administrative des collectivités locales ; (ii) renforcer les capacités des collectivités locales avec l'amélioration des moyens humains, de la programmation ; et (iii) accroître les ressources et poursuivre les réformes budgétaires et financières des collectivités locales en vue d'assurer le financement des infrastructures et des équipements.

Dès lors, afin d'assurer la coordination des interventions en faveur des collectivités locales, le Gouvernement compte s'appuyer sur le programme national de développement local

(PNDL) qui sera le principal instrument de mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté au niveau décentralisé.

Ainsi, ce programme soutiendra, avec d'autres structures étatiques, et même non gouvernementales et internationales, la planification du développement local et se présente ainsi comme un cadre potentiellement approprié pour l'élaboration et la mise en œuvre de POAS en milieu rural.

Les PRDI et les PLD : planifier le développement régional et le développement local

Au lendemain de l'accès à la souveraineté internationale, l'Etat du Sénégal a estimé qu'une maîtrise de la planification est nécessaire pour piloter le développement économique et social. Mais, jusqu'en 1987, dominait le système de planification par objectifs, les plans quinquennaux. Ce type de planification qui visait des réformes d'envergure nationale semblait peu efficace. En effet, les décalages suivants ont été notés :

- la faiblesse des taux d'exécution ;
- le nombre important de projets hors plan ;
- les difficultés de localisation ayant entraîné une mauvaise répartition des infrastructures sur le territoire régional.

Pour faire face à ces problèmes, il a été décidé à partir de 1987, d'élaborer des plans de développement régionaux. Mais l'absence de structure répondante, au niveau de la région, s'est posé comme contrainte. L'érection de la région en collectivité locale, en 1996, a établi le cadre approprié pour une nouvelle vision du développement national basée sur la régionalisation.

Ainsi, la loi 96-06 du 22 mars 1996 stipule en son article 25 que la région a compétence pour promouvoir le développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, pour réaliser les plans régionaux de développement et organiser l'aménagement de son territoire dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des communes et des communautés rurales.

Ceci est confirmé dans la loi n°96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales où dans le domaine de la planification, la région reçoit les compétences suivantes indiquées dans l'article 44 :

- l'élaboration et l'exécution des plans régionaux de développement intégré (PRDI) ;
- la coordination des actions de développement de la région ;
- la passation, en association avec l'Etat, de contrats-plans pour la réalisation d'objectifs de développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique.

Egalement dans le domaine de l'aménagement, la région bénéficie, tel que notifié dans l'article 47, de la compétence qui consiste à élaborer son schéma régional d'aménagement du territoire (SRAT) en veillant à sa cohérence avec le plan national d'aménagement du territoire.

Le plan régional de développement conçu sous la responsabilité du Conseil Régional doit intégrer l'ensemble des plans sectoriels en tenant compte d'une part, de la politique nationale dans les différents domaines de développement, et d'autre part, des plans

élaborés aux niveaux des Conseils municipaux et Ruraux de la région considérée. C'est une des raisons qui fait qu'on parle de PRDI (Plan Régional de Développement Intégré).

Le principal objectif du PRDI est d'offrir à la région un instrument pertinent d'orientation, de mise en cohérence des actions des différents acteurs du développement local, en vue de réaliser avec efficacité l'image économique et sociale fédératrice souhaitée. Ainsi, il prend en charge :

- l'organisation de l'aménagement du territoire régional ;
- l'identification des infrastructures structurantes appropriées en vue de promouvoir des économies locales dynamiques et bien intégrées dans les circuits d'échanges départementaux, régionaux et nationaux ;
- l'amélioration des conditions d'accès des populations aux services essentiels de base par la construction et l'entretien correct des infrastructures notamment dans les domaines de l'éducation et de la formation, de la santé, de la culture, des sciences, etc. ;
- les solutions aux problèmes d'environnement et de gestion convenable des ressources dans un souci de développement durable ;
- la réalisation de l'équilibre intra-régional en tenant compte des aspects spécifiques de développement de toutes les collectivités.

Le PRDI dans ses orientations et ses objectifs interpelle tous les acteurs en prévoyant pour chacun des paliers d'intervention. C'est pourquoi, dans son élaboration, il repose sur un processus participatif qui intègre tous les acteurs concernés. Sa mise en œuvre, de façon efficace et opérationnelle, est garantie par la qualité du pilotage de son processus.

Toutefois, le PRDI ne saurait être le seul cadre organisant la planification régionale. Au-delà du fait que la région soit une CL, elle est également un cadre administratif composée d'autres CL, les Communes et les Communautés Rurales. Pour ce qui est de ces dernières, elles disposent d'un outil de planification, nommé PLD, dans lequel sont notées toutes les actions de développement dans les différents domaines où des compétences ont été transférées.

L'élaboration et l'exécution des plans locaux de développement (PLD) est la compétence centrale que reçoit la CR dans le domaine de la planification. L'Etat avait chargé le CERP d'appuyer les CR dans l'élaboration et la mise en œuvre des PLD.

La conception des premiers PLD n'a été possible qu'avec l'appui de la Fondation Konrad Adenauer. Mais aujourd'hui, nous distinguons bien des dynamiques appuyées par des projets ou programmes gouvernementaux, des ONG et autres partenaires au développement dans le cadre desquelles des bureaux d'études et ONG jouent le rôle d'opérateurs ou structures d'appui-conseil dans ce cadre.

Le PLD est multisectoriel et son élaboration exige un processus participatif. Il détermine :

- les axes de développement et actions à entreprendre à long terme ;
- les programmes indicatifs à moyen terme ;
- les programmes détaillés à court terme.

C'est pourquoi, il est actualisé tous les cinq ans et doit apparaître comme le document élaboré par la communauté. Il doit refléter la conception locale et non celle des opérateurs, techniciens ou de l'équipe d'un projet quelconque.

Le PLD est ainsi élaboré et mis en œuvre sous la responsabilité du CR. Afin d'organiser la participation de toutes les catégories concernées, le CR peut mettre sur pied un Comité de Pilotage, qui évoluera progressivement en Comité de Concertation et de Gestion, chargé d'appuyer l'élaboration du PLD à travers la sensibilisation, la diffusion de l'information, la recherche du consensus au niveau local et la supervision du travail.

Globalement le CR dispose d'une compétence générale d'organisation de l'espace et des ressources qui doit se refléter dans le PLD. Cette compétence ne se limite pas aux seules affectations et désaffectations des terres (qui sont les mieux connues et les mieux appliquées, vu les enjeux qu'elles présentent).

Elle doit englober tous les aspects d'aménagement de l'espace et de réflexion sur l'utilisation des terres. Dès lors, le CR a l'obligation d'assurer l'accès au foncier aux différents usages possibles pour les acteurs individuels ou collectifs.

Ainsi, à la Collectivité Locale relevant de la sphère rurale, les compétences suivantes dans le domaine de « l'environnement et la gestion des ressources naturelles » inscrites dans l'article 30 du Code précédemment cité, sont dévolues :

- la gestion des forêts sises en zones de terroir sur la base d'un plan d'aménagement approuvé par l'autorité compétente représentant l'Etat ;
- la délivrance d'autorisation préalable de toute coupe à l'intérieur du périmètre de la communauté rurale ;
- la quote-part d'amendes prévues par le Code forestier ;
- la constitution et le fonctionnement des comités de vigilance, en vue de lutter contre les feux de brousse ;
- l'avis sur la délivrance par le conseil régional d'autorisation de défrichement ;
- l'avis sur la délivrance par le président du conseil régional d'autorisation d'amodiation des zones de chasse ;
- la gestion des sites naturels d'intérêt local ;
- la création de bois et d'aires protégées ;
- la création et l'entretien des mares artificielles et de retenues collinaires à des fins agricoles et autres ;
- la gestion des déchets ;
- la lutte contre l'insalubrité ;
- l'élaboration et la mise en œuvre du plan local d'action pour l'environnement.

Mais de façon opératoire, l'exécution de ces compétences se décline dans les termes suivants :

- le classement, le reclassement, l'ouverture, le redressement, l'alignement, le prolongement, l'élargissement ou la suppression des voies et places publiques ainsi que l'établissement, l'amélioration, l'entretien des pistes et chemins non classés ;
- la création, la délimitation et la matérialisation des chemins de bétail (à l'exception des voies à grandes circulations qui relèvent du Représentant de l'Etat) ;
- les règles concernant le passage du bétail dans les espaces hors pâturage (zones de cultures, d'habitation), appelées « servitude de passage et vaine pâture » ;
- les modalités d'accès et d'utilisation des points d'eau ;
- les modalités de protection des récoltes ;
- la formulation d'avis sur le régime des jachères collectives et leurs modalités de détail, de défrichement et d'incinération ;
- le plan d'occupation des sols, les projets d'aménagement, de lotissement, d'équipement des périmètres affectés à l'habitation, ainsi que l'autorisation d'installation d'habitation ou de campements ;
- l'appui des villages dans la mise en œuvre des plans d'aménagement et de gestion de leurs terroirs ;
- les plans et schémas locaux d'action pour l'environnement et la gestion des ressources naturelles. A cette fin, la communauté rurale peut mettre en place un cadre de concertation sur la gestion des ressources naturelles et la protection de l'environnement. L'organisation, la composition et le mode de fonctionnement de ce cadre de concertation doivent être définis par une délibération du conseil rural ;
- l'affectation et la désaffectation des terres du domaine national.

Toutes ces actions à mettre en œuvre doivent être planifiées dans le PLD. Mais également ce sont des actions qui sont plus adaptées dans un POAS. A partir de ce moment, il faudrait chercher une articulation entre ces deux outils de planification dont dispose les CR pour organiser la gestion de l'espace et des ressources.

Au Sénégal, nous distinguons deux cas de figures pour les CR qui disposent en même temps de ces deux outils: une première catégorie où le POAS a été élaboré avant le PLD et une seconde catégorie où c'est le PLD qui a été conçu avant le POAS. Et en fonction de chaque catégorie mais également du contexte particulier de chaque Communauté Rurale concernée, il faudrait voir la fécondation réciproque qui peut exister entre ces deux outils.

Planification dans le domaine de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement (GRNE)

Le PNAE et les interventions extérieures en matière de GRNE : articuler le local et le global

L'idée d'élaborer un PNAE au Sénégal découle d'un état des lieux du contexte environnemental national.

Ce diagnostic a permis de prendre conscience de l'ampleur de la crise écologique. Elle se manifeste globalement par une production agricole faible, l'érosion des sols, des eaux polluées, la disparition des forêts, l'avancée du désert et des problèmes dus à une urbanisation aiguë.

Des répercussions négatives ne se feront pas attendre dans les domaines agricoles, agropastoraux et écologiques.

Dés lors, on assiste à une réduction du potentiel biologique visible à travers des signes de désertification : forte réduction des productions végétales et animales qu'on peut placer sous la responsabilité des facteurs climatiques mais aussi qu'on peut imputer à une exploitation excessive des écosystèmes.

L'action de l'homme, à travers la surcharge pastorale, la surexploitation des forêts périurbaines, l'extension des défrichements culturels dans des zones écologiques fragiles et son rôle dans le déclenchement des feux de brousse, entraîne des effets néfastes dans son bien-être et celui de l'humanité mais menace dangereusement la survie des ressources naturelles.

« On constate partout une tendance à la baisse des ressources activée par un environnement physique défavorable et des besoins de consommation qui dépassent souvent les seuils écologiques au-delà desquels la reconstitution des milieux naturels devient aléatoire ».

Face à une situation si alarmante, les autorités décident de mettre en place un plan d'action en faveur de l'environnement. Ce plan global, articule sept principaux centres d'intérêt recouvrant tous les aspects de la vie nationale institutionnelle, juridique, économique, sociale et culturelle. Il s'agit de :

- l'harmonisation du cadre juridique et institutionnel régissant la gestion des ressources naturelles et de l'environnement. Ceci découle du fait que les multiples départements ministériels et les diverses autres institutions que sont les ONG et les CL qui s'intéressent à la GRNE n'utilisaient pas le même cadre législatif et institutionnel. Or, l'homogénéisation de la législation en vigueur, la cohérence des structures institutionnelles et la prise en compte de la dimension environnementale dans le processus général de planification du développement économique et social sont nécessaires pour un développement viable ;
- la maîtrise des liaisons dynamiques entre la question démographique, la question urbaine et l'aménagement du territoire afin que la décentralisation de l'activité économique à travers la création des pôles de développement intérieurs contribue à réduire la crise urbaine et la pression actuellement exercée sur la base des ressources naturelles ;
- la recherche et l'éducation en matière d'environnement afin d'améliorer la gestion des ressources naturelles, leur valorisation optimale ainsi que la création des conditions d'un accès équitable des populations à ces ressources ;
- la définition d'une stratégie globale de communication ainsi qu'un système fiable et performant d'information sur l'environnement ;
- le problème de la gestion des terroirs dans le contexte de la décentralisation en vue de la maîtrise de l'environnement rural. Il apparaît que la gestion des ressources naturelles et de l'environnement se trouve au cœur de la crise des systèmes de production ruraux. La solution à cette crise nécessite une redéfinition des modes de gestion de l'espace rural dans une perspective de développement durable ;
- l'élaboration d'une monographie nationale ainsi que d'une stratégie efficace de conservation et de gestion de la diversité biologique au Sénégal. Ainsi, le plan dégage les mécanismes favorisant une utilisation durable des ressources

disponibles, la préservation de la diversité génétique du patrimoine naturel et le maintien des processus écologiques vitaux ;

- la mise sur pied d'une stratégie nationale de lutte contre la désertification en liaison avec la préservation de la base de certaines ressources naturelles (foncières et végétales notamment). Dans le cadre de la Convention internationale de la Lutte contre la Désertification, le Sénégal a entrepris l'élaboration d'un Programme National d'Actions de Lutte contre la Désertification (PAN/LCD) qui constitue ainsi une composante majeure du PNAE.

Le PNAE en tant que action de planification stratégique veut atteindre les quatre principaux résultats suivants :

- l'établissement d'un audit environnemental exhaustif, la formulation de propositions de stratégies pour résoudre les problèmes identifiés, la définition d'indicateurs de suivi et de procédures d'évaluation environnementale appropriée ;
- la mise en place d'un cadre approprié de gestion de l'environnement ainsi que de mécanismes de décentralisation de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement ;
- le renforcement des synergies entre les structures et organismes intervenant aux différents niveaux de la politique environnementale nationale ;
- la prise en compte de la dimension environnemental dans les processus de planification à l'échelle nationale et locale.

Afin de respecter ces principes et atteindre les résultats escomptés, le Conseil Supérieur de l'Environnement et des Ressources Naturelles (CONSERE) chargé de conduire le processus de planification devant aboutir au PNAE de façon participative et décentralisée peut s'appuyer sur les POAS conçues à l'échelle de chaque CR comme base de données non négligeable.

En effet, le PNAE constitue un moyen d'intégrer les différentes spécificités des questions liées à la gestion de l'espace et de la GRNE en fonction des différents contextes sociaux locaux.

Mais depuis une date assez récente la CEPS (Cellule d'Etude et de Planification Stratégique) du MEPN BRLA a été érigée comme point focal pour favoriser une plus grande coordination des interventions sur l'étendue du territoire national en ce qui concerne la GRNE.

Cette structure a mis en place une plateforme où est recensé autour d'un certain nombre d'axes l'ensemble des actions à mener dans ce sens.

L'intérêt c'est de permettre à n'importe quel bailleur de s'insérer dans un cadre préalablement établi au lieu de laisser libre cours à la dispersion dans la planification, établissant ainsi des cadres multiples.

La programmation dans le domaine de la GRNE s'est concrétisée depuis plusieurs décennies au travers d'un ensemble de projets et programmes, qui dans des spécialités telles que la gestion des terroirs villageois, la gestion communautaire des RN, la gestion de la biodiversité entre autres, ont couvert un ensemble de zones sur l'étendue du territoire nationale.

Ainsi, presque toutes les CR du Sénégal ont accueilli au moins un projet forestier.

Projet Biodiversité Mauritanie/Sénégal

Si nous prenons le cas du Projet Biodiversité Mauritanie/Sénégal, c'est un projet qui dépasse le territoire national et s'inscrit dans une perspective sous-régionale, développant une nouvelle approche dans la GRNE.

En effet, ce projet qui rassemble des programmes des Nations unies (P. N. U. D. et P. N. U. E.), une structure internationale de financement d'actions en faveur de l'environnement (FEM), deux gouvernements (Mauritanie et Sénégal) et un partenaire extérieur (Pays-Bas) avec l'appui technique de la GTZ (Coopération allemande), mène des actions en collaboration avec les collectivités locales selon une stratégie définie (le faire-faire) en vue de lutter contre la dégradation des sols et de l'environnement par une sauvegarde des ressources naturelles .

Il s'agit :

- d'impliquer les populations autochtones dans le processus en cours ;
- d'aider à l'émergence de comportements qui vont dans le sens d'assurer une viabilité des acquis en GRNE;
- de contribuer à l'émergence de programmes et de plans locaux spécifiques à la sauvegarde de l'environnement qui cadrent avec la réalité du terrain.

Au Sénégal, le projet intervient dans 8 sites où il appuie les structures locales à l'élaboration de leur PAGS (Plan d'Aménagement et de Gestion du Site). Dès lors, il serait intéressant de comparer le PAGS avec le POAS afin de voir quelle est l'approche la plus pertinente pour assurer une viabilité de la GRNE.

En effet, une bonne planification doit prendre en charge l'intercommunalité. Si dans deux CL voisines, nous distinguons deux outils de planification de l'espace et de GRNE différents avec des modes de fonctionnement et des règles différentes, alors cela peut être une limite à la régulation sociale. D'autant plus que les usagers des ressources ignorent parfois les frontières territoriales.

POGV : Projet d'Organisation et de Gestion Villageoise

Le POGV placé sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique est à sa deuxième phase 2001-2009. Il vise globalement à contribuer à la réduction de la pauvreté dans le bassin arachidier (régions de Kaolack, Fatick et Thiès) en aidant les populations à développer leurs propres capacités à améliorer d'une manière soutenue leurs conditions et niveaux de vie.

Afin de réaliser cette vision, le projet compte s'investir autour de quatre composantes :

- appui aux capacités d'organisation et de gestion ;
- programme d'infrastructures villageoises ;
- appui aux systèmes de production et à la diversification des revenus ;
- coordination, suivi et évaluation de la mise en œuvre.

La composante « appui aux systèmes de production et à la diversification des revenus » vise à promouvoir des systèmes de production agricole durables et économiquement viables, et à diversifier les sources de revenus des populations ciblées afin de réduire leur vulnérabilité aux aléas climatiques et économiques, tout en ciblant en particulier les femmes et les jeunes.

Ainsi, elle va accorder une place prépondérante à la GRNE dans une optique de durabilité. C'est pourquoi, elle s'appuie sur la composante « appui aux capacités d'organisation et de gestion » dont la mise en œuvre repose sur les trois sous-composantes suivantes :

- le diagnostic participatif des capacités villageoises ;
- la planification participative ;
- l'appui à l'organisation et à la gestion.

Ainsi, le POGV apparaît comme un programme qui appuie les populations locales dans la planification de l'occupation de l'espace (plan d'aménagement villageois) et dans la mise en place de règles locales organisant sa gestion ainsi que celles des ressources tout en recherchant un équilibre entre les différentes activités.

Alors, quels rapports peut-on entrevoir entre le POGV et le POAS ?

Le PBA : Programme sénégal-allemand de lutte contre la pauvreté en milieu rural dans le bassin arachidier

L'ex PAGERNA, le PBA de la GTZ intervient dans le bassin arachidier et appuie les populations locales à élaborer des conventions locales pour la GRNE dans une perspective de gestion du terroir villageois.

Ces conventions locales qui organisent l'accès à l'espace et aux ressources visent à assurer une coexistence entre les différents types d'occupation et d'usage afin de juguler les conflits autour de la GRNE. Mais, elles s'inscrivent dans une composante du programme qui vise surtout à « appuyer les populations et les élus à mettre en œuvre une réglementation locale consensuelle pour la gestion durable des ressources naturelles qui tienne compte des dispositions des textes et lois en vigueur ».

Ainsi, ce programme participe à l'animation du RNCL (Réseau National sur les Conventions Locales) et son équipe est très active au sein de l'IIED.

Les conventions locales visent une durabilité de la gestion des ressources naturelles en garantissant les conditions d'exploitation qui n'hypothèquent pas leur renouvellement.

Elles constituent un cadre pour lutter contre la pauvreté en milieu rural, en ce sens qu'elles sont souvent mises en œuvre lorsque la durabilité des ressources est effectivement menacée. Dans cette perspective, elles s'articulent aux principes dégagés par les conventions internationales de la génération de RIO et contribuent considérablement dans l'atteinte des OMD.

Mais, les conventions locales soulèvent un certain nombre de questions d'ordre juridique et institutionnel. Après réflexion de spécialistes en sciences juridiques, il apparaît que les conventions locales présentent une double portée pour les CL du Sénégal. D'une part, elles constituent un moyen de réaliser la corrélation entre la légitimité et la légalité. D'autre part, les conventions locales apparaissent comme un moyen d'opérer la sécurisation foncière.

Dès lors, les conventions locales constituent une composante capitale dans les POAS. Ainsi, il conviendrait de les analyser en profondeur afin d'apprécier leur adéquation en fonction des enjeux environnementaux du moment et du contexte socio-culturel et économique dans lequel elles s'insèrent.

Toutefois, un recensement des différentes appellations qui ramènent au concept de « conventions locales » a permis d'en noter près d'une vingtaine : conventions locales, codes locaux, codes de conduites, règlement intérieur de terroir, règles de gestion, protocole d'accord, accord de gestion, contrats de gestion, chartes de territoire, plan simple de gestion, mise en défens, plan d'aménagement et de gestion, plan d'aménagement et d'occupation des sols, schémas pastoraux, couloirs de passage, réglementations collectives villageoises, plan d'aménagement local, cogestion des ressources naturelles, co-gouvernance des ressources naturelles.

Ainsi, il convient de faire usage d'une appellation unique afin de donner au concept le même sens.

En effet, ces multiples conceptions peuvent être regroupées dans trois concepts clefs :

- la règle qui, renvoie à des mots comme charte, norme, code, contrat, réglementations, règlement, a une volonté de réglementer une tendance coercitive, une volonté d'empêcher, de proscrire ;
- l'accord qui renvoie à des mots clefs comme convention, accord, protocole promeut une volonté de négociation, de concertation, de recherche de compromis ;
- le concept de gestion qui renvoie à des considérations techniques d'aménagement, de schémas, de plan, d'occupation, une vision très techniciste qui montre en dernier ressort le caractère global et holistique des conventions locales.

Quoiqu'il en soit, retenons que les conventions locales peuvent être de différentes formes : elles peuvent être orales ou écrites. Mais, il serait souhaitable qu'elles soient écrites et mises à la disposition de tous les acteurs impliqués pour leur mise en œuvre.

Dans le cadre de la gestion des compétences transférées, elles doivent être signées par le Conseil Rural. C'est pourquoi, elles doivent plus découler de mécanismes endogènes que de la forte influence d'acteurs externes comme les ONG, les projets ou l'administration déconcentrée ou décentralisée ; ces derniers ne devant que servir d'appui-conseil.

II. Les expériences POAS au Sénégal

1. Des défis de changement variés

L'introduction des cultures « nouvelles » a contribué à changer les systèmes de production. Ces dernières se sont accompagnées d'une remise en cause des systèmes traditionnels de gestion de l'espace.

a) Du Delta à la moyenne vallée : des systèmes de production en mutation

Le défi de changement souhaité à travers les POAS est lié à l'une des conséquences de cette politique de décentralisation est le développement des petits périmètres qui sont généralement des aménagements sommaires abandonnés au bout de quelques années d'exploitation.

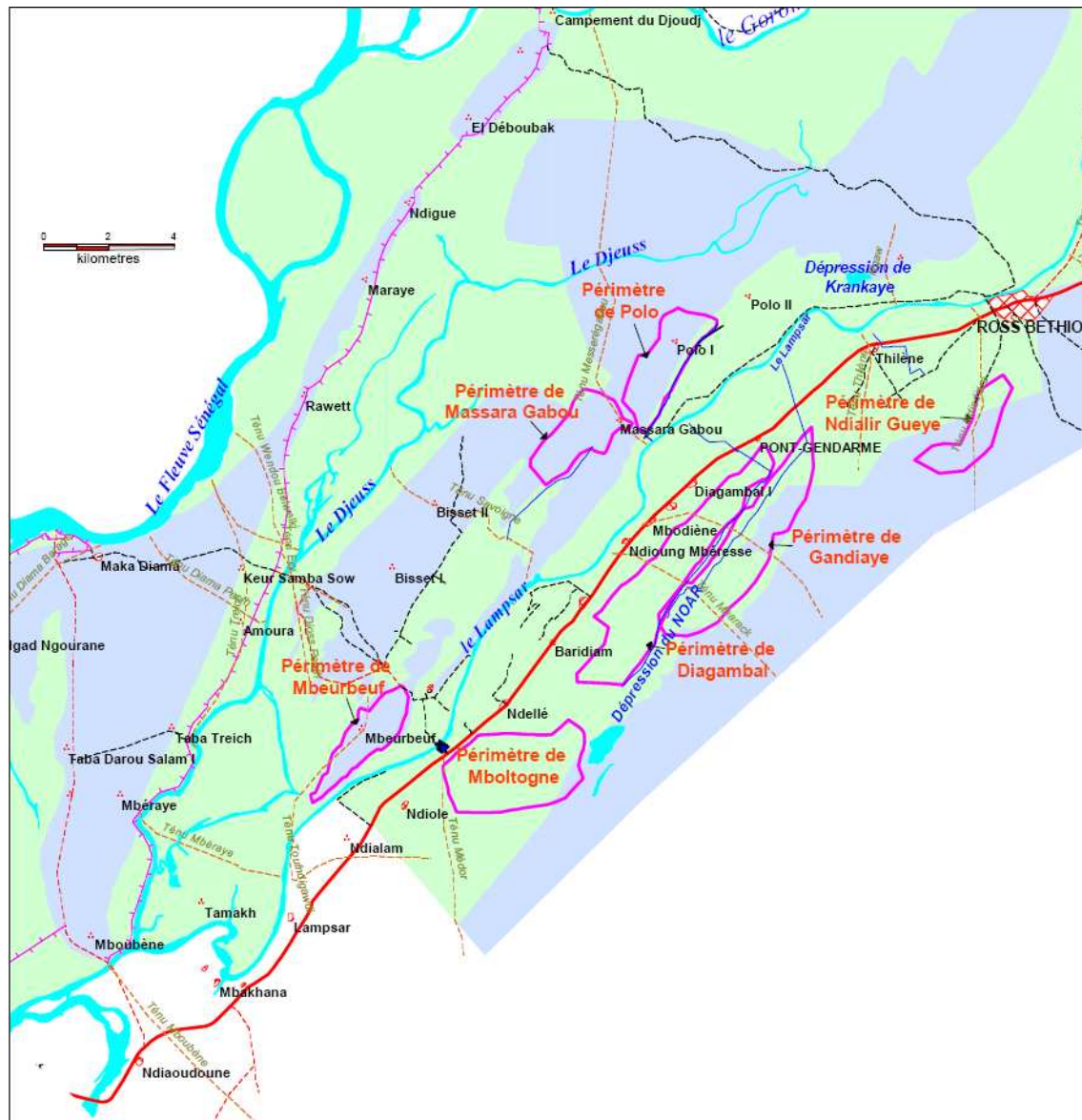
Par ailleurs, les affectations foncières n'ont pas tenues compte des pratiques pastorales. La prolifération des périmètres irrigués, conduit à une marginalisation de l'élevage. Les anciens espaces de pâture sont occupés par les aménagements.

La réalisation du PDMAS¹ dans la Communauté Rurale de Ross-Béthio qui a établi un Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS) est à ce titre illustratif

Les zones de production sont localisées dans les Zones Agro-Pastorales à priorité Agricole' (ZAPA) ou 'Zone Agro-Pastorale à priorité Elevage' (ZAPE) et totalisent 2477 ha: Ndialir Guèye (139 ha), Gandiaye (608 ha), Diagambal (620 ha), Massara Gabou (281 ha) et Polo (211 ha), Chenal de Thilène (184 ha), Chenal de SOCAS (434 ha).

Les deux dernières zones devront être consolidées et réhabilitées contrairement aux autres qui constituent des extensions. Elles sont situées sur les dunes et sont réparties sur les deux rives du Lampsar médian (Zone Toundou Bissette : Massara Gabou, Polo et SOCAS ; Zone de Ross Béthio : Ndialir Guèye, Gandiaye, Diagambal et Thilène) à partir duquel elles seront alimentées par des chenaux. Ces nouveaux périmètres se situeront sur les dunes aux sols sableux profonds ou moyennement profonds (sols dièri).

¹ Programme de développement des marchés agricoles du Sénégal



LEGENDE

Le réseau routier

- Digue-Piste
- Piste d'aviation
- Piste secondaire
- Route Nationale n° 2
- Route ou piste principale
- Route principale goudronnée

- Piste de bétail

Les choix d'occupation du POAS

- ZAPA
- ZAPE
- Fleuve, Marigot, lac

Les sites retenus pour le PDMAS

- Périmètres retenus par le PDMAS

Figure 1. Localisation du projet par rapport aux zones POAS (d'après données Saed) – carte Pdmars/Tropis-Tropica

L'une des conséquences de cette mutation des systèmes de production dans la Vallée, est la recrudescence des conflits entre agriculteurs et éleveurs. Ces conflits traduisent le manque de maîtrise de ces aménagements à la fois par les autorités locales et les producteurs mais aussi l'emprise de la culture irriguée sur toutes les ressources vitales (Sangharé 2009).

b) Le Fouladou : du riz en pays peul

Dans le Sud et plus précisément dans le Fouladou, les systèmes traditionnels d'exploitation favorisait un développement des différentes activités. Cette organisation des activités dans le temps et dans l'espace est perturbée par l'arrivée de la culture irriguée.

Comme dans le Nord, la Société de Développement Agricole Industrielle (SODAGRI) qui a été créée en 1974 est créée pour mettre en œuvre cette politique.

La mise en place de ces aménagements rétrécit l'espace destiné au pâturage d'où une augmentation des tensions entre les agriculteurs et les éleveurs d'autant plus que la pression sur les ressources a augmenté.

Les autorités locales de cette zone sont alors confrontées à des problèmes de gestion foncière liés au multi usage de l'espace (culture pluviale, culture irriguée, maraichage autour des points d'eau, l'élevage, la chasse).

En plus de ces activités, la préservation de l'environnement constitue un défi important pour les autorités locales de cette région. Elle constitue l'un des derniers bastions de refuge de la faune sauvage avec un habitat assez favorable marqué par une flore abondante. Aussi, la chasse constitue une activité importante dans cette zone comme en témoigne le nombre de zones amodiées. Le développement de cette activité passe par un suivi correct des affectations foncières mais aussi la protection de l'environnement. Cette région abrite de nombreuses réserves forestières matérialisant ainsi l'intention des autorités pour une gestion durable des ressources.

Ces nombreux enjeux fonciers (activités productives, protection de l'environnement) poussent les autorités locales notamment celles de Kounkané à se doter d'outil de planification locale. Une meilleure connaissance des ressources disponibles dans la communauté rurale, devait leur permettre de mieux exercer les compétences en matière de gestion foncière. La maîtrise de cette ressource devait permettre à ces élus de mieux organiser le territoire de la communauté rurale en vue d'un développement harmonieux des différents secteurs d'activités pour un développement durable.

c) Le Sud est du Sénégal : pour un équilibre entre protection des écosystèmes et développement local

Dans la communauté rurale de Dialacoto, l'organisation de l'espace suivait la même logique : une agriculture pluviale et une forte intégration de l'élevage.

Dans la région de Tambacounda, ce sont les politiques de protection de l'environnement qui vont augmenter les risques de conflits en entraînant une diminution de l'espace réservé aux activités productives. En effet, cette région abrite la plus grande réserve faunique du Sénégal : le Parc National de Niokolo Koba. L'érection de cette zone en parc national a eu des impacts certains sur l'organisation des activités des populations des espaces environnants, notamment celles de la communauté rurale de Dialacoto. Celle-ci se localise près du parc. Or, ni l'agriculture ni l'élevage ne sont autorisés dans le parc, malgré l'érection de ce dernier en réserve de biosphère en 1981¹.

¹ Dans un parc toute activité productive est interdite contrairement à une réserve de biosphère. Dans cette dernière, certaines activités comme l'exploitation du miel peuvent être autorisées dans les zones périphériques du parc.

Par ailleurs, avec l'introduction de la culture cotonnière, les populations ont besoin de plus d'espace. Après les expériences de culture cotonnière en irrigué dans le Nord, l'Etat sénégalais a créé la SODEFITEX (Société des Fibres Textiles).

En plus de ces politiques de protection de l'environnement, la communauté rurale de Dialacoto est devenue une destination privilégiée pour les éleveurs transhumants. La disponibilité de pâturage pousse les transhumants à se réfugier vers le Sud, augmentant la taille du cheptel et par conséquent la concurrence pour l'accès aux ressources.

Que ce soit dans le Nord comme dans le Sud du Sénégal, des problèmes de gestion de l'espace se posent avec acuité. Ces problèmes se posent surtout en termes d'accès aux ressources naturelles entre les différents usages. Les différentes politiques de développement et de protection de l'environnement (aménagements hydro-agricoles, création d'un parc) ont favorisé une mutation des systèmes de production et par conséquent l'organisation de l'espace entre les deux principaux secteurs d'activités : l'agriculture et l'élevage. Face à une concurrence de plus en plus intense pour l'accès aux ressources et l'échec des politiques de développement, un nouveau mode de gestion de l'espace s'impose.

2. Les différents modèles POAS de gestion de l'espace

Face aux dérives foncières liées à une gestion anarchique des ressources foncières avec le développement de l'irrigation, les communautés rurales de la Vallée ont été les premières à expérimenter les POAS en collaboration avec les services techniques de la région de Saint-Louis. Expérimenté d'abord dans la communauté rurale de Ross Béthio, le POAS est aujourd'hui entrain d'être étendu à l'ensemble des communautés rurales de la Vallée.

a) L'opération pilote

Le PDRG constitue le premier document évoquant le concept de POAS. Après le PDRG, la loi 96-06 le cite juste parmi les prérogatives des conseillers ruraux. Dans ces deux premiers documents, le POAS est évoqué de manière évasive sans contenu précis. Mais le fait était suffisant pour expérimenter cet outil même si la démarche méthodologique restait à construire (POAS Ross Béthio 2003). Il s'agissait à travers cette expérience de mettre en place un support méthodologique de gestion décentralisée de territoire mais suffisamment formel pour être reproductible.

Cette expérience a eu pour cadre la communauté rurale de Ross Béthio. Située au Nord ouest du Sénégal et plus précisément dans le département de Saint Louis

La conception et l'expérimentation ont regroupé trois partenaires: la recherche (ISRA à travers le projet PSI), le développement (la SAED), les collectivités locales (conseil rural de Ross Béthio).

Cette expérience devait donc permettre à l'encadrement technique de « travailler autrement avec les populations à la base » (d'Aquino et al 1999). C'est ce qui explique la méthodologie utilisée. Cette opération mettait au cœur du processus de décision le conseil rural conformément au protocole d'accord signé entre les trois partenaires.

Le POAS de Ross Béthio a permis d'expérimenter une nouvelle méthodologie de gestion décentralisée de territoire. Cette méthodologie formalisée a permis à la SAED d'étendre cette opération à travers différentes phases dans toute sa zone d'intervention notamment dans la communauté rurale de Médina Ndiathbé. L'exécution des POAS rentre dans le cadre du programme de la SAED d'appui aux collectivités locales.

b) L'extension du POAS dans la Moyenne Vallée

Après Ross Béthio, la SAED reçoit mandat d'étendre cette expérience dans toute sa zone d'intervention c'est-à-dire le long de la Vallée du fleuve Sénégal. C'est dans ce cadre que se situe l'appui de la SAED à la communauté rurale de Médina Ndiathbé pour la mise en place d'un POAS.

La mise en place du POAS dans la communauté rurale de Médina Ndiathbé suit le même principe que celui de Ross Béthio. L'opération place le conseil rural au cœur du processus. Celui-ci détient le pouvoir décisionnel.

Mais contrairement à Ross Béthio, l'équipe d'animation n'est composée que des agents de la SAED : un cartographe et sociologue. L'opération qui a débuté en 2001 s'est terminée en 2005. Cette lenteur est due à un changement dans le fonctionnement du conseil rural.

Le POAS de Médina Ndiathbé est très proche du modèle de Ross Béthio. La similitude des problèmes rencontrés explique sans doute cette ressemblance. De plus, l'expérience de Ross Béthio devait permettre à l'équipe technique de mettre en place une méthodologie qui leur permet de diffuser cet outil.

Mais cette méthodologie devait être appliquée en tenant compte des spécificités de la zone. Mais les deux communautés rurales étant situées dans la même zone écho-géographique, les paysages et les pratiques territoriales se ressemblent.

Aussi, que ce soit dans le processus ou les résultats, il n'y a pratiquement pas de différence. La structuration du document POAS de Médina Ndiathbé reprend les grandes lignes de celui de celui de Ross Béthio avec quelques différences comme le nombre de zones POAS.

Ces règles ne concernent donc que l'agriculture et l'élevage. La pêche n'est pas prise en compte même si elle occupe une place importante dans le calendrier des activités des populations. Mais, comme dans d'autres communautés rurales de la moyenne Vallée, le POAS a prévu des aménagements piscicoles dans de grandes mares. Ces aménagements devraient permettre une meilleure prise en compte de cette activité dans les plans locaux de développement.

Après la Vallée, le Sud accueille l'expérience des POAS. Les deux sociétés de développement (SODEFITEX et SODAGRI) qui interviennent respectivement dans les régions de Tambacounda et Kolda ont appuyé les collectivités pour la mise en place de cet outil.

c) Le POAS de Kounkané ou l'émergence de la maîtrise d'œuvre des prestataires privés, les cabinets d'étude

Le Projet d'Appui au Développement Rural dans le Bassin de l'Anambé (PADERBA) est chargé d'appuyer les 7 communautés rurales qui se trouvent dans sa zone d'intervention, à se doter de Plans Locaux de Développement (PLD) et de POAS. C'est dans ce cadre que se situe l'élaboration du POAS de la communauté rurale de Kounkané.

Ce document reprend donc la même structuration que celui élaboré par la SAED dans la Vallée. Mais contrairement au modèle de la SAED, des animateurs du POAS n'ont pas été formés pour une meilleure diffusion de cet outil. Dans la communauté rurale de Kounkané, ce document fait suite au Plan Local de développement.

Le POAS de Kounkané n'est en définitif pas différent du modèle de la SAED que par le principe de mise en place qui était tributaire du temps de réalisation mais à la fin, on a le

même résultat : des cartes faisant état des ressources de la communauté rurale, des zones de vocation et des règles d'occupation mais aussi de gestion de gestion.

d) Le POAS de Dialacoto ou le frein de l'initiative de l'Etat

La Société de Développement des Fibres Textiles est chargée de l'encadrement et de la commercialisation du coton. Elle s'occupe des questions de développement rural à travers une branche appelée Bamtaaré.

Pour sécuriser la production cotonnière, la SODEFITEX à travers le Bamtaare décide de se référer au modèle de gestion de l'espace mis en place par la SAED dans les communautés rurales de la Vallée. Pour cela, elle a sollicité par lettre, l'aide de la SAED. La réponse positive de la SAED marque le début d'un partenariat entre ces deux structures.

Le projet est en veilleuse pour des problèmes financiers. En effet, ce projet devait être financé par l'Etat mais ce dernier n'a toujours pas libéré le financement nécessaire pour la continuation.

Le modèle de gestion de l'espace mis en place par la SAED dans ses zones d'intervention est entrain d'être diffusé un peu partout au Sénégal. L'essaimage au Sud notamment dans les communautés rurales de Kounkané et de Dialacoto en est une parfaite illustration. Au Nord comme au Sud, les relations entre l'agriculture et l'élevage ont dominé les concertations pour la mise en place de cet outil. Mais cette diffusion à grande échelle pose le problème du respect des principes de départ et par conséquent de l'appropriation du POAS par les populations et de l'applicabilité des décisions prises dans le cadre de son élaboration.

Tableau 2: Comparaison des différents POAS étudiés

Communautes rurales	Structures d'encadrement	Equipe technique	Durée de réalisation	Zones POAS	Règles d'occupation	Mesures d'accompagnement
Ross Béthio	SAED/ISRA	Un géographe (ISRA), un sociologue et un cartographe (SAED)	2 ans	ZAPA, ZAPE, ZP	Titre 1 : règles d'occupation du sol : - points d'eau pastoraux, - utilisation des résidus de récolte par le bétail, - les différentes zones d'occupation du sol - les conditions de mise en valeur dans la ZAPA, la ZAPE, la ZP, - les zones administratives, - les zones de gestion Titre 2 : procédure d'adoption, de diffusion, suivi, et révision du POAS - publication du plan d'occupation des sols, - commissions de zone de gestion, - contraventions, - recours,	-Animateurs du POAS, -zones de gestion (13 zones), -commissions de sous-zone
Médina Ndiathbé	SAED	Un sociologue et un cartographe	4ans	ZAPA, ZAPE	Section 1 : vocation des terres, Section 2 : points d'eau pastoraux Section 3 : pistes de bétail, Section 4 : vaine pâture, Section 5 : zone agro-pastorale à priorité agricole, Section 6 : zone agro-pastorale à priorité élevage, Section 7 : gestion foncière, Section 8 : organisation pour l'application du PAOS	-Animateurs du POAS, -zones de gestion (9 zones), -commissions de sous-zone
Kounkané	SODAG RII	4 experts : un chef de mission, une sociologue, un expert juriste foncier et environnement, un géographe spécialiste des systèmes d'informations	9 mois	(ZAPA), (ZAPE), les zones classées et/ou aires protégées, la zone d'habitat (zone d'aménagement villageois préférentiel-ZAVP-).	Titre 1 : dispositions générales, Titre 2 : les conditions d'affectation du sol pour l'agriculture, l'habitat, l'élevage, la foresterie et la pêche, Titre 3 : - Les différentes zones de la communauté rurale, - Les organes de gestion des zones d'animation, Titre4 : les modalités d'adoption, de suivi, de révision et de modification du POAS. Titre 5: dispositions finales	-Zones de gestion (9 zones) -Comité local de concertation

Réalisation : Sangaré A., 2009.

III. Evaluation des expériences POAS (incidence)

1. L'opération POAS au Sénégal

L'élaboration des POAS a démarré avec l'opération pilote de Ross Béthio qui a été conduite de Décembre 1997 à Décembre 1999. Son adoption a ouvert la phase d'extension qui a d'abord concerné les communautés rurales de Ronkh (département de Dagana) et de Ndiayène Pendao (département de Podor) puis le sud du Sénégal.

Tableau 3 localisation des communautés rurales ayant un POAS

Zones écologiques	Communautés Rurales				
	Ross Béthio	Mbane	Médina Ndiathbé	Kounkané	Dialacoto
Delta	x				
Moyenne Vallée		x	x		
Fouladou				x	
Tambacounda					x

Au mois d'avril 2007, vingt-neuf communautés rurales sont touchées par l'opération POAS ainsi réparties dans la zone d'intervention :

- les seize CR de la Région de Saint-Louis ;
- neuf sur les quatorze CR de la Région de Matam ;
- deux sur les dix CR du département de Bakel ;
- deux dans la région de Louga (zone du Lac de Guiers).

Ces communautés rurales sont situées à différents niveaux d'avancement du processus d'élaboration :

- treize POAS sont adoptés parmi lesquels sept ont été édités (Ross Béthio qui a bénéficié de l'opération pilote et qui en est à la fin de la phase d'application – test, Gaé, Médina Ndiathbé, Pété, Ndiayenne Pendao et Mbane) et six sont en cours d'édition (Gandon, MPAL, Fanaye, Guédé, Dodel et Galoya) ;
- neuf sont en phase de finalisation : Mboumba, Sinthiou Bamambé, Bokidiawé, Bokiladji, Dabia, Nabadji, Orkadiéré, Moudéri et Ballou ;
- cinq vont engager les premières concertations : Syer, Keur Momar Sarr, Gamadji, Aéré Lao, Ogo, Agnam, Oudalaye,

Le démarrage effectif des autres communautés rurales était prévu en 2008. L'objectif est qu'en fin 2009, toutes les CR aient finalisé et adopté leurs POAS.

a) Montage institutionnel

Il peut être considéré comme la convergence de divers acteurs et institutions avec des objectifs de chapelle mais convergentes. En effet la première expérience en matière d'élaboration de POAS au Sénégal qui s'est déroulée dans la communauté rurale de Ross Béthio, dans la région de Saint-Louis, est née d'une coopération multi-institutionnelle dans un cadre socio-économique et législatif particulier. Elle a mobilisé plusieurs catégories d'acteurs institutionnels :

- la SAED dont la mission principale est de promouvoir l'agriculture irriguée sur la rive gauche du Fleuve Sénégal a été un partenaire privilégié et a joué le rôle de la structure étatique impliquée. En effet, l'Etat comme responsable du développement socio-économique de la nation, à partir de la cinquième lettre de mission mandate la SAED comme agence de développement rural. Ainsi, la sixième lettre de mission opérationnalise cette vision en demandant à la SAED d'appuyer l'organisation et la gestion de l'espace rural. C'est dans ce cadre que la SAED se retrouve comme structure centrale dans l'élaboration des POAS dans la VFS ;
- l'ISRA/PSI renvoie à un partenariat entre des structures de recherche du Sénégal et de la France : l'ISRA pour le Sénégal et le CIRAD et l'IRD pour la France. Le Projet de recherche sur les Systèmes Irrigués soudano-sahéliens (PSI) est un projet sous régional qui a été créé sous l'égide de la conférence des responsables de la recherche agronomique africaine (CORAF) et financé pour quatre ans par la coopération française dans quatre pays (Mali, Mauritanie, Niger et Sénégal). Dans chacun de ces pays, il est mis en œuvre par les structures nationales de recherche agricole en collaboration avec les deux structures françaises dont il a été fait mention plus haut. Ainsi, c'est dans la composante Gestion Technique, Sociale et Organisation Foncière de l'Irrigation du PSI/ISRA que s'inscrit l'expérience pilote pour la mise en place d'un POAS dans la CR de Ross-Béthio ;
- le CR de Rosso Béthio est présenté comme le maître d'œuvre de l'opération d'élaboration du POAS. Avec la phase de 1996 de la décentralisation au Sénégal, les CR sont attributaires d'un certain nombre de compétences dans neuf (9) domaines de gestion du développement. Ainsi, pour ce qui nous concernent rappelons que :
 - o le conseil rural supervise les projets locaux de développement et la participation des groupes à ces projets dans le cadre de sa juridiction ;
 - o il est aussi appelé à jouer un rôle majeur dans l'élaboration et la validation du PLD traditionnel qui devrait être établi avec l'appui des agents du CERP ;
 - o il a des pouvoirs et compétences pour réglementer l'accès à la terre et son utilisation dans l'étendue de la communauté rurale et pour allouer, retirer ou réorganiser la répartition des terres du domaine national ;
 - o il a le pouvoir de créer et d'organiser les parcours d'animaux entre les villages de la CR ;
 - o il joue un rôle important dans la planification et l'organisation de la protection et de l'exploitation des ressources naturelles.

Ainsi, en tant que structure légitime et mandatée, le CR occupe une place de choix dans toute action devant se dérouler sur le territoire communautaire. Toutefois, les actions du CR doivent s'inscrire dans le cadre du PRDI élaboré dans chaque région et pour le cas de la VFS être en conformité avec les orientations du PDRG.

D'ailleurs, c'est ce dernier qui avait émis l'idée d'élaborer des POAS en vue de sécuriser les aménagements hydro agricoles.

Dès lors, pour les conseillers ruraux du moment s'impliquer dans une opération de POAS s'inscrit dans une recherche de reconnaissance de la part des populations et conforter ainsi une position politique en vue d'une reconduction future dans la gestion des affaires de la Cité parce que l'on aura démontré sa capacité à mobiliser des partenaires pour des réalisations dans l'intérêt communautaire.

Tableau 4. Les intervenants dans différents POAS

Intervenants	Communautés Rurales				
	Ross Béthio	Mbane	Médina Ndiathbé	Kounkané	Dialacoto
Maitres d'ouvrage	Préfet	Préfet	Préfet	Préfet	
Maitres d'œuvre	SAED ISRA/PSI UGB	SAED UGB	SAED UGB	SODAGRI SENAGROSOL/EXPERCO	SODIFITEX

Au-delà des acteurs institutionnels, nous distinguons un ensemble d'acteurs sociaux désignés sous le vocable de population. Ainsi, par ce terme il faut entendre une multitude d'acteurs à la fois individuels et collectifs, organisés ou non, qui disposent ou qui revendiquent un droit d'accès aux ressources du territoire. C'est le cas par exemple des agriculteurs, des éleveurs, des pêcheurs, des exploitants forestiers, ou encore de simples usagers domestiques tels que les femmes. Il peut s'agir également de populations allochtones à la recherche, le plus souvent, de pâturages ou d'espace d'installation et/ou d'aménagement agricole.

Pour ces acteurs, prendre part et ou bénéficier d'une expérience de POAS avec ses produits peut être un moyen de leur permettre à mieux assurer la régulation de leur espace social et ainsi amenuiser les risques de conflits liés à son occupation.

Ce montage intentionnel va progressivement évoluer pour intégrer d'autres acteurs qui vont apporter leurs contributions dans le processus. Cette évolution a été imposée par le caractère itératif de l'opération. Il s'agit d'acteurs de l'Université Gaston Berger (UGB) et du CERP, devenu Centre d'Appui au Développement Local (CADL) depuis quelques années.

Des chercheurs de l'UGB ont été sollicités pour impliquer leurs étudiants dans le processus de collecte des données de terrain, et des juristes se sont chargés d'évaluer la conformité des règles locales par rapport aux différents textes législatifs du Sénégal relatifs à la gestion du foncier et des ressources naturelles. D'ailleurs cette sollicitation a favorisé l'émergence d'une structure de recherche pour appuyer la planification du développement local pour les CL.

Le CERP (ou CADL aujourd'hui) a été intégré dans l'équipe technique chargé d'appuyer le CR dans l'animation et la définition de la démarche et des approches méthodologique. Ce qui est une mission traditionnelle pour cette structure déconcentrée chargée d'appuyer les CL dans la planification de leurs actions. Créé depuis le 13 Janvier 1960 par la loi N° 60 – 014, la réforme de l'administration territoriale et locale de 1972 réoriente le CER en CERP avec le décret N° 72 – 1390 du 04 Décembre 1972, parce que justement « le CERP est [considéré comme] un service public qui concourt dans les limites d'un arrondissement au développement économique et social des communautés rurales et coopératives ». C'est

pour cela qu'il rassemble des profils différents. En effet, il est composé en général d'un agent de l'élevage, d'un agent de l'agriculture, d'un agent des eaux et forêts, d'un moniteur et d'un aménagiste.

Son rôle est d'aider à l'élaboration, l'exécution et au contrôle des projets et actions du CR, à la formation et à l'insertion des populations dans les circuits de production et d'exploitation pour la mise en valeur des terres, forêts, cheptel et autres ressources naturelles.

Il peut aussi vulgariser les techniques d'aménagement des terroirs villageois et améliorer l'habitat rural. Le CERP apporte son appui aux OP qui le sollicitent, notamment en matière de GRN (technique de fertilisation des sols, lutte contre les feux de brousse, lutte contre les oiseaux granivores). Ceci fait que sa mission principale est d'aider les CR à élaborer leur PLD.

Or, le POAS peut être considéré comme une composante essentielle d'un PLD et son intérêt est qu'il nécessite un processus d'élaboration transversal à travers plusieurs domaines d'intervention.

Dans la phase pilote, l'équipe de l'opération était constituée de quatre personnes, toutes travaillant à temps partiel (1 du PSI à 80%, 1 de la SAED à 60%, 1 de la SAED à 10% et 1 du CERP à 10%). Le financement est réparti comme suit entre les différents partenaires : SAED (env. 65%), PSI (env. 30%) et CR de Ross Béthio (env. 5%).

Une telle option a été guidée par le souci de mettre sur pied une démarche directement opérationnelle pour un coût compatible avec une intervention à l'échelle régionale. Ainsi, l'équipe devait répondre aux caractéristiques suivantes :

- basée sur des compétences locales en s'appuyant sur le volontariat des institutions locales ;
- réduite et appuyée par un faible financement ;
- autonome de l'assistance technique.

Dans cette phase, l'opération s'est présentée comme une action de recherche, avec les objectifs et les moyens d'une action de recherche. C'est pourquoi, avec la phase d'extension du POAS, l'ISRA/PSI s'est retiré et la SAED a gagné beaucoup plus de place et les nouveaux partenaires (CIFA, UGB et CERP) se sont de mieux en mieux insérés dans une dynamique régionale.

b) Démarche et résultats

Soubassements du POAS

L'objectif n'est pas d'établir des plans de gestion de l'espace « en concertation » avec les populations, mais l'émergence, la reconnaissance, et le respect dans le temps, des attributions des gestionnaires locaux qui se chargeront ensuite d'eux-mêmes de la conception de plans de développement.

Ainsi, le produit principal de la démarche n'est pas la réalisation de Plans de Développement Locaux, même s'ils s'effectueraient progressivement de façon endogène, mais l'émergence rapide d'une dynamique autonome et durable, qui fonctionne sans appuis de projets extérieurs.

Il y a donc quatre partenaires tout aussi privilégiés dans l'opération : les collectivités locales, les populations, les services techniques et l'administration territoriale.

Démarche de l'élaboration

Le déroulement d'une opération suit dans les grandes lignes, plusieurs étapes :

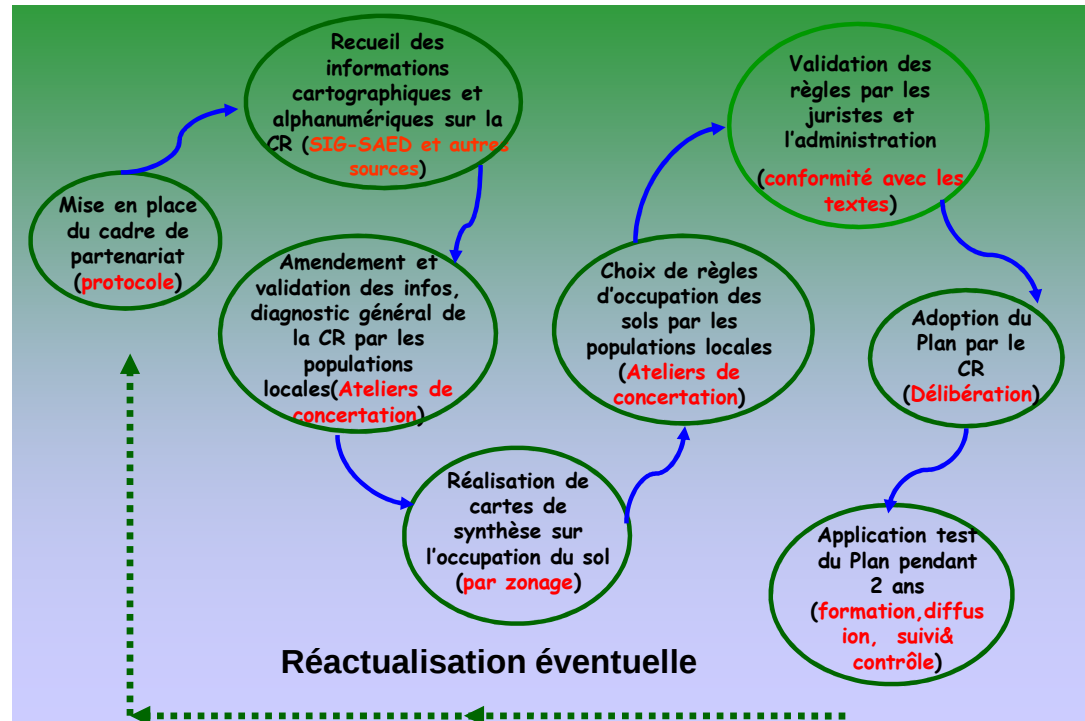


Figure 2. Étapes du déroulement d'une opération POAS

Démarrage et collecte des informations

- mise en place du cadre de partenariat
- cartographie de l'occupation actuelle du sol

Validation des informations et diagnostic général de la communauté rurale

- définition de zones de concertation
- amendement et validation des informations
- diagnostic général de la CR
- réalisation de cartes de synthèse
- restitution et validation par le conseil rural

Choix des règles d'occupation du sol et zonage

- approfondissement du diagnostic
- choix consensuel des règles d'occupation des sols
- validation des règles (conseil rural, équipe de juristes, administration)
- organisation pour le suivi de l'application

Application test

- formations
- diffusion du plan
- test de deux ans
- études d'accompagnement/approfondissement

Tableau 5. Etapes d'opérationnalisation du POAS dans quelques CR

Etapas	Communautés rurales				
	Ross Béthio	Mbane	Médina Ndiathbé	Kouankané	Dialacoto
Mise en place du cadre de partenariat (protocole)	x	x	x	x	
Recueil des informations cartographiques et alphanumériques sur la CR (SIG-SAED et autres sources)	x	x	x	x	x
Amendement et validation des infos, diagnostic général de la CR par les populations locales (Ateliers de concertation)	x	x	x	x	
Réalisation de cartes de synthèse sur l'occupation du sol (par zonage)	x	x	x	x	
Choix de règles d'occupation des sols par les populations locales (Ateliers de concertation)	x	x	x	x	
Validation des règles par les juristes et l'administration (conformité avec les textes)	x	x	x		
Adoption du Plan par le CR (Délibération)	x	x	x	x	
Application test du Plan pendant 2 ans (formation, diffusion, suivi& contrôle)	x	x	x		
Réactualisation éventuelle					

Résultats attendus d'un POAS

- des règles pour la gestion de l'espace et des ressources ;
- des cartes comme support de la concertation et des prises de décisions ;
- une organisation pour le suivi et le contrôle de l'application des règles.

Tableau 6. Règles d'occupation dans différentes communautés rurales

Règles	Communautés Rurales				
	Ross Béthio	Mbane	Médina Ndiathbé	Kounkané	Dialacoto
Points d'eau pastoraux	x	x	x	x	
Utilisation des résidus de récolte par le bétail,	x	x	x	x	
Les différentes zones d'occupation du sol	x	x	x	x	
Les conditions de mise en valeur dans la ZAPA, la ZAPE, la ZP	x	x	x	x	
Les zones administratives	x	x	x	x	
Les zones de gestion	x	x	x		
Publication du plan d'occupation des sols	x	x	x		
Commissions de zone de gestion,	x	x	x		
Contraventions	x	x	x		
Recours	x	x	x	x	

Une lecture de quelques POAS montre que le thème prioritaire qui a été le plus abordé, concerne les relations agriculture/élevage. En effet, l'occupation de l'espace entre les activités agricoles et pastorales constitue l'une des principales sources de conflits en milieu rural.

Ainsi, pour les élus locaux disposer d'un outil qui permet de prévoir ces conflits et de les arbitrer le cas échéant constitue une priorité afin d'assurer le maintien du lien social et d'instaurer un cadre favorable aux actions de développement local.

Tableau 7. Priorité des problèmes soulevés par le P.O.A.S.

	Ross Béthio	Ronkh	Mbane	Ndiayène Pendao
Thème1	Relations agriculture-élevage	Gestion foncière	Relations agriculture-élevage	Relations agriculture-élevage
Thème2		Relations agriculture-élevage	Gestion foncière	Environnement
Thème3		Environnement	Organisation pour l'application du P.O.A.S.	Gestion foncière
Thème4		Enclavement		
Thème5		Pêche		
Thème6		Chasse		
Thème7		Organisation pour l'application du P.O.A.S.		

Sources : Gentil T., Sy T. M., « La mise en place des P.O.A.S. dans quatre communautés rurales de la vallée du fleuve Sénégal : un pas vers une gestion locale plus cohérente des territoires ? », In, Les Cahiers de GIRARDEL, N°3, Décembre 2006, p. 72

Si nous prenons le cas de Ross Béthio, trois zones avec des règles précises d'accès aux ressources ont été retenues :

- les Zones Agro-pastorales à Priorité Agricole (ZAPA) ;
- les Zones Agro-pastorales à Priorité Elevage (ZAPE) ;
- les Zones Pastorales (ZP).

A quelques variantes près, c'est le même type de zonage qui a été établi dans presque toutes les CR. Par endroit en lieu et place des ZP, on parle de Zones Agro-pastorales sans priorité de l'une ou l'autre des deux activités.

Tableau 8. Zones retenus dans différentes communautés rurales

Zonage	Communautés Rurales				
	Ross Béthio	Mbane	Médina Ndiathbé	Kouankané	Dialacoto
ZAPA	x	x	x	x	
ZAPE	x	x	x	x	
ZP	x	x			
ZAVP				x	
Zones classées/aires protégées				x	
ZB					

2. Un succès politique

a) Des décisions politiques et juridique importantes

Après la phase d'expérimentation, le POAS a retenu l'attention des autorités publiques. Des décisions politiques importantes ont été prises concernant la diffusion de cet outil de gestion de l'espace. Un conseil des ministres a d'ailleurs été organisé pour discuter des modalités de diffusion de ce modèle.

A la fin de l'année 2008, la SAED a réussi à réaliser 24 POAS et 3 autres sont entrain d'être finalisés.

Les règles d'affectation et d'occupation des sols pour les différentes activités sont régies par les POAS. Ces derniers sont, déterminés par le texte de la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale. Ce texte soumis à l'appréciation des ruraux en avril 2003 sous le titre de Loi d'Orientation Agricole, a été adopté par l'Assemblée Nationale en sa séance du 25 mai 2004 sous le titre de Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (loi 2004-16 portant loi d'orientation Agro-sylvo-pastorale).

Dans la partie de ce texte de loi, traitant de la question foncière, il est précisé que les communautés rurales disposent d'un délai de dix ans pour élaborer des plans d'occupation

et d'affectation des sols dans le but de favoriser une gestion équilibrée et durable des ressources foncières et naturelles.

En outre, l'objet des plans d'occupation et d'affectation des sols est précisé. Il s'agit de déterminer la vocation des sols, en fixant les zones dévolues à l'agriculture, à l'élevage, à l'habitat et à la préservation des ressources naturelles (cf. projet de loi d'orientation agricole). Cette loi constitue le premier texte au Sénégal qui officialise le concept de plan d'occupation et d'affectation des sols en milieu rural, en ce sens, sa portée est importante.

Le POAS est un document juridique de portée large qui a pour mission de déterminer l'usage du sol sur le territoire de la communauté rurale ainsi que les droits qui sont attachés à l'occupation de l'espace. Le POAS est un acte administratif réglementaire, vu qu'il comporte des règles de caractère général et impersonnel qui s'imposent à l'administration et aux administrés. Son caractère réglementaire découle du fait qu'il est adopté par le Conseil rural qui est chargé de gérer les affaires de la communauté rurale. Toutes les décisions sont validées par délibération du conseil rural. Les règles d'occupation et d'utilisation des ressources sont en conformité avec la législation sénégalaise. En ce sens, le POAS a une portée juridique évidente.

Le POAS doit résulter nécessairement d'une concertation entre les administrateurs et les administrés, il est le fruit d'un partenariat entre services techniques et élus locaux. Le rôle de chaque partenaire est défini dans le protocole d'accord. Le POAS est généralement composé des documents suivants : délibérations du Conseil rural prescrivant, révisant, modifiant ou approuvant le POAS, du rapport de présentation, des règles relatives à l'occupation et à l'utilisation des ressources, des cartes faisant l'état des lieux de l'occupation des sols et des annexes. Il doit permettre d'unifier les règles en matière de gestion de l'espace et des ressources en évitant la dispersion, la confusion et les ambiguïtés dans la réglementation.

b) La promotion de la démocratie locale

Dans le cadre de l'élaboration des Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols, la méthodologie adoptée a permis d'instaurer un dialogue entre les élus et les populations locales. Les ateliers organisés dans les villages, ont favorisé un rapprochement des dirigeants de la base, les élus pouvant alors prendre en compte l'avis de tout un chacun. La libre expression prônée dans le cadre des ateliers offre ainsi, un cadre idéal d'expression de la démocratie locale dans le respect des lois. Celle-ci passe par la reconnaissance de la légitimité des instances locales chargées de la gestion du territoire de la communauté rurale.

3. Des problèmes de fonctionnement

a) Des problèmes d'applicabilité

Presque huit ans après l'adoption du premier POAS, ce dernier n'a pas réussi à s'imposer comme un véritable outil de planification locale et de gestion de l'espace. Des problèmes d'application sont notés du Nord au Sud du pays. Ceci est dû à un problème d'appropriation de cet outil par les populations, à un manque de moyens de la communauté rurale pour réaliser les infrastructures devant accompagner le POAS (délimitation et bornage des pistes de bétail entre autres), au manque de dynamisme des structures d'accompagnement chargées de la diffusion, de l'application et du suivi du POAS.

Des problèmes d'appropriation

Les conflits entre agriculteurs et éleveurs sont devenus un fait récurrent en milieu rural. Malgré l'adoption d'un plan local de gestion de l'espace rural avec les POAS, les conflits demeurent toujours. Ceci est dû en grande majorité, à un problème d'appropriation de cet

outil par les populations locales. Ces dernières ne se sentaient pas concernées les décisions prises dans le cadre du POAS.

En effet, la participation des populations n'était pas directe, elle se faisait à travers les représentants des différentes catégories socio-professionnelles. Ce qui limite la participation des populations et par conséquent la vulgarisation de l'information sur l'ensemble du territoire de la communauté rurale, d'autant plus qu'on sait que les restitutions ne se font pas toujours correctement et la plupart du temps, elles ne sont même pas organisées. Ce problème d'appropriation montre qu'il y a une faille dans la méthodologie utilisée. Le degré d'appropriation d'un outil de gestion de l'espace, dépend en grande partie de la méthodologie utilisée pour son élaboration.

Ce problème d'appropriation constitue donc, un frein pour l'application des décisions prises dans le cadre de l'élaboration des différents POAS du Sénégal.

Des structures d'accompagnement peu fonctionnelles

L'approche traditionnelle de la gestion des conflits était basée sur la recherche de consensus. L'arrivée des POAS n'a pas remis en cause ce modèle puisque le chef de village demeure la première personne à consulter en cas de conflits, les structures d'accompagnement du POAS étant peu fonctionnelles. Par ailleurs, malgré la division du territoire en zones, les conflits demeurent toujours.

Pour une meilleure diffusion et un meilleur suivi des mesures prises dans le cadre du POAS, le territoire des communautés rurales de la Vallée a été divisé en zones de gestion et dans chaque zone, une commission de sous-zone a été créée. Cette commission est appuyée par des animateurs qui étaient aussi chargés de la diffusion du contenu du POAS et de recueillir les informations pour la mise à jour.

A ces problèmes financiers, s'ajoute un problème de ressources humaines et de logistique. Toutes les informations relatives à la communauté rurales sont stockées dans le SIG de la SAED. Les animateurs qui sont chargés de collecter les informations dans les différentes zones, ne peuvent pas faire la mise à jour eux-mêmes puisque n'ayant pas les capacités techniques pour gérer un SIG. Pour faire la mise à jour, ils sont obligés d'aller jusqu'à la SAED.

Or, ces animateurs ne disposent que de très peu de moyens pour se déplacer. Ils ne sont payés, ils sont des bénévoles et la communauté rurale n'a pas les moyens nécessaires pour mettre à leur disposition le matériel nécessaire pour faire leur travail (aller dans les différentes zones, présenter le POAS aux populations, recueillir les informations, les remonter au niveau du conseil rural pour la mise à jour). Ces problèmes techniques et financiers bloquent leur travail.

L'application des décisions prises dans le cadre du POAS n'est pas effective. Un problème de diffusion dû à des structures d'accompagnement peu fonctionnelles et un problème d'appropriation expliquent en partie ce blocage. Le manque de financement limite le travail de suivi qui devait être mené après l'adoption du document, comme quoi, « la décentralisation renvoie aussi à l'inadéquation entre compétences et moyens transférés (Magrin 2006). Après la définition des pistes de bétail par exemple, le conseil rural devait procéder à la délimitation de ces dernières. Mais jusqu'à présent le travail n'a pas été fait.

L'adoption du POAS n'a pas réussi à changer les pratiques spatiales, notamment les formes d'occupation et d'exploitation des ressources mais aussi les modes de règlement des conflits.

b) Des pratiques de gestion territoriale qui ont peu évolué : un pouvoir traditionnel toujours aussi fort

Dans la zone d'intervention de la SAED, la mise en place des POAS devait permettre de réintégrer l'élevage dans le système de production agricole. En effet, avec la mise en place des aménagements hydro-agricoles pour y développer l'agriculture irriguée, l'élevage avait été laissé de côté. Presque toutes les délibérations étaient faites en faveur de l'agriculture irriguée. Les espaces de pâture, les pistes de bétail étaient transformés en périmètres irrigués.

Dans cette démarche, l'élevage y occupait une place marginale et n'était pas considéré comme une forme de mise en valeur. Cette dernière constitue le principal critère d'affectation d'une parcelle des terres du Domaine National par les communautés rurales. Or, les conseils ruraux ont privilégié l'agriculture notamment la culture irriguée comme forme de mise en valeur. Contrairement, à l'élevage nomade, cette forme d'agriculture se matérialise sur l'espace à travers les aménagements.

La mise en place des POAS n'a pas encore réussi à inverser la priorité jusque là accordée à l'agriculture qui accapare presque tout l'espace utile.

Malgré l'adoption des textes de la décentralisation qui confie la gestion de la communauté rurale au conseil rural, le chef de village occupe toujours une place importante dans la gestion de l'espace rural. Ce pouvoir villageois se manifeste sous différentes formes : affectation foncière malgré l'adoption de la loi sur le domaine national, le chef est généralement issu de la famille qui a créé le village donc il est considéré comme propriétaire des terres. Ce pouvoir se manifeste également dans le règlement des conflits en milieu rural même après l'adoption du document POAS.

Dans les autres communautés rurales où, il n'y pas de commissions de règlements des conflits, la procédure est la même que celle décrite précédemment. Le chef de village constitue un élément important dans le processus de règlement des conflits et de médiation.

Même si les objectifs du POAS sont importants notamment dans le cadre d'une gestion décentralisée du territoire (diagnostic de la communauté rurale pour l'identification des potentialités et des contraintes pour une mise en valeur effective des ressources, organisation de l'espace en vue d'une exploitation rationnelle et durable des ressources, coexistence pacifique, intégration des différentes activités de la communauté rurale), son application sur le terrain n'est pas encore effective.

Les relations toujours conflictuelles entre l'agriculture et l'élevage témoignent du non respect des dispositions adoptées dans le POAS. Le manque d'information des usagers, le manque de moyens de la communauté rurale pour à la fois réaliser les infrastructures qui devaient accompagner la mise en œuvre du POAS et assurer le suivi sont entre autres, les facteurs qui sont sans doute à l'origine de cette situation.

IV- Recommandations pour une approche dans la gestion de l'espace et des ressources forestières

Les POAS analysés présentent quelques limites parmi lesquelles :

- le statut de l'élu local : les conseillers ruraux sont élus dans le cadre des partis politiques. Ainsi, la compétition électorale et le mode de succession des différentes équipes peut constituer un obstacle à la continuité de la mise en œuvre du POAS ;
- sur le plan de l'animation : absence de définition de critères de choix rigoureux des animateurs, non systématisation de la formation des animateurs et élus impliqués, absence de canal officiel et systématique de restitution des informations aux populations, bénévolat comme facteur freinant la motivation ;
- problèmes de visibilité des incidences du POAS pour les populations : n'apportant pas directement de réalisations concrètes matérielles pour les populations, le POAS peut être difficile à appréhender par la population ;
- forte recherche de consensus : l'application du POAS n'est effective que là où les différents groupes sociaux ont un sens aigu de l'intérêt général et de trouver le consensus nécessaire autour de chaque question ;
- dans le zonage, on ne distingue pas les zones d'habitation des zones de culture ou de pâturage. Or, le POAS devrait aussi s'acheminer vers un Plan Local d'Urbanisme (PLU) en promouvant le principe de la mixité de l'habitat et de la diversité des activités. L'environnement est le parent pauvre des POAS ;
- déficit d'implication de certains acteurs institutionnels dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre du POAS : les autres services déconcentrés de l'Etat tels SEF (Secteurs des Eaux et Forêts), les services de l'élevage, de la pêche, de l'agriculture, etc. et des ONG ou projets/programmes qui interviennent au niveau local sur la gestion du foncier ou des ressources naturelles ;
- absence d'articulation entre le POAS et les autres outils de planification. Il y a nécessité d'un développement conceptuel et méthodologique. Le village est mal considéré du fait de l'échelon de planification alors qu'il constitue l'unité de base pertinente de l'administration du terroir ;
- le SIG n'est pas à proximité du conseil rural et ne constitue pas un outil de gestion au quotidien des mutations de l'espace.

Ainsi, tout exercice qui vise le retour d'expériences doit prendre en compte ces limites et les intégrer dans l'élaboration d'un processus de planification qui vise à établir des POAS.

Trois axes sont à considérer dans le cadre de la promotion des POAS avec prise en compte des ressources naturelles :

1. Une évaluation environnementale nécessaire dans tout le processus

Au Sénégal, suite à la loi en vigueur sur la décentralisation et celle portant sur le transfert des compétences (lois 96-06 et 96-07 du 22 mars 1996), la gestion de l'environnement et des ressources naturelles est prise en charge par les collectivités locales (région, commune, communauté rurale).

Il s'agit de permettre une utilisation rationnelle, équitable et durable des ressources, mais également d'assurer la protection de l'environnement et du cadre de vie par la mise en œuvre de politique ou de stratégie de gestion adéquate et durable.

Il y a donc nécessité d'intégration de l'environnement dans le cadre programmatique. L'environnement influence la prospérité économique : la « nature » est facteur de production. En plus, environnement et économie se complètent dans leurs rôles vis-à-vis des besoins humains. L'environnement influence la pauvreté, quoique les facteurs économiques et sociaux importent également.

Certains problèmes majeurs ne peuvent pas être résolus par une approche sectorielle de l'environnement. La préoccupation pour l'environnement doit donc être intégrée dans les divers secteurs.

Une approche sectorielle de l'environnement ne suffit pas. Toute intervention environnementale qui vise un objectif spécifique met en jeu d'autres aspects de l'environnement, car l'environnement est complexe et multidimensionnel.

L'intégration de l'environnement doit garantir des choix pertinents (du point de vue environnemental) et chercher à faciliter l'intégration environnementale dans la suite des opérations.

L'évaluation environnementale est nécessaire et doit se faire comme aide à la programmation et au dialogue politique. Il inclut:

- une description des enjeux environnementaux en rapport avec les objectifs de développement.
- une analyse des politiques et des capacités institutionnelles.
- une évaluation de ce qui a été fait.
- un plan d'action.

Dans une telle perspective, les ressources sont mieux en prise en compte par cet outil de développement.

2. Articulation avec d'autres outils

L'élaboration du PLD doit veiller au respect de certains principes clés d'un développement durable : la participation de toute la population, l'esprit d'autopromotion et l'internationalisation des problèmes, la durabilité économique, écologique, et institutionnelle des actions. Et c'est de là que découlent tous les problèmes de mise en œuvre. Le PLD doit être élaboré selon une procédure de diagnostic et de planification locale dont les différentes étapes sont les suivantes :

- L'organisation du territoire en autant de zones socio- économiquement homogènes.
- La mise en place de comités de développement de zones
- L'installation d'un comité local de développement en charge de l'élaboration progressive du plan, comité présidé par le PCR et nommé par le conseil rural qui en valide tous les actes.
- La formulation d'un diagnostic externe.

- L'élaboration participative d'un diagnostic interne.
- La formulation participative des différentes priorités.
- La planification participative.
- La création d'un fonds de développement local (FDL).

Le POAS, doit donc être articulé à la planification du développement pour donner toute sa cohérence au modèle de développement des communautés rurales.

Il y a également un intérêt à considérer un intégrer l'outil développer par le POGV à l'échelon du village : le Schéma d'Aménagement et de Gestion du Terroir Communautaire (SAGTC)

3. Un SIG pour l'ASCOM

Les systèmes d'information géographique (SIG) comptent parmi les outils d'aide à la décision les plus intéressants et les plus puissants au monde dans le domaine de la géomatique.

Les SIG offrent toutes les possibilités des bases de données (telles que requêtes et analyses statistiques) et ce, au travers d'une visualisation unique et d'analyse géographique propres aux cartes. Ces capacités spécifiques font du SIG un outil unique, accessible à un public très large et s'adressant à une très grande variété d'applications.

Le SIG s'est révélé un outil fondamental pour la mise en place des POAS. Cet outil doit être transféré à la collectivité et manipulé (exploité) par un technicien comme l'assistant communautaire (Ascom)

IV. Bibliographie

- Wilfried Kremer 2004. Capitalisation des acquis de l'outil Schéma d'Aménagement et de Gestion du Terroir Communautaire (SAGTC) au bout de 4 ans d'expérience (1999–2003)
- Communauté rurale de Kounkané/SODAGRI 2004. *Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols de la communauté rurale de Kounkané*
- Communauté rurale de Médina Ndiathbé/SAED 2005. *Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols de la communauté rurale de Médina Ndiathbé*
- Communauté rurale de Ross Béthio/SAED 1999. *Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols de la communauté rurale de Ross Béthio*
- D'Aquino P. 1998. *Décentralisation et gestion locale des ressources, l'opération pilote sur les POAS dans la Vallée du fleuve Sénégal*. Rapport de présentation de la démarche
- D'Aquino P. 2001a. « Ni planification locale, ni aménagement du territoire. Pour une nouvelle approche de la planification territoriale ». *Géographie économique et société*, vol 3 n°2 : 279-299
- D'Aquino P., Seck S.M., Cissokho A. 1999. « De l'irrigation administrée à une gestion concertée du territoire irrigable ; le POAS, une démarche pour une évolution des modes de prise de décision », in *Synthèse des résultats du projet PSI-Coraf*. CORAF Dakar (Sénégal)
- Sangharé A. 2009. Gestion décentralisée des territoires et participation : Etude comparative entre différents POAS réalisés. Mémoire UGB. 106 p.
- République du Sénégal. 1986. *Loi n°86-04 portant code de la chasse et de la protection de la faune*
- République du Sénégal, Ministère de l'environnement. 2001. *Loi n° 2001-01 du 4 Janvier 2001 portant code de l'environnement*
- République du Sénégal, 1996 : *loi n° 96-06 du 22 Mars 1996 portant code des collectivités locales*
- Loi 2004-16 portant loi d'orientation Agro-sylvo-pastorale