

# Les Notes de politique de Negos-GRN

numéro 19 ✨ novembre 2012



## Quand les redécoupages administratifs menacent la gestion durable des ressources naturelles

### Le delta de la Somone au Sénégal

Gérer un espace sensible sur un plan écologique suppose un dispositif de gestion qui repose sur un montage institutionnel, des équilibres politiques souvent subtils, et des règles de partage des responsabilités, des coûts et des ressources. La réussite de la gestion tient à la capacité à faire vivre ce dispositif, qui résulte souvent de longues négociations et traduit des équilibres parfois fragiles. Toute modification du cadre institutionnel oblige à adapter le dispositif de gestion, au risque de le fragiliser, d'offrir des opportunités de remise en cause et parfois même de provoquer son effondrement, avec de graves conséquences écologiques. C'est le cas en particulier des redécoupages administratifs, dès lors que leurs conséquences sur les dispositifs de gestion des ressources naturelles et des espaces sensibles n'ont pas été anticipées. Les décisions politiques de redécoupage des collectivités locales peuvent ainsi mettre en péril les expériences de gestion négociée des ressources naturelles.

#### LA RÉSERVE COMMUNAUTAIRE DE LA SOMONE, AU SÉNÉGAL : UNE INITIATIVE LOCALE SOUTENUE PAR LA COMMUNAUTÉ RURALE ET L'ÉTAT

Dans la région du delta du Saloum, la Somone est un cours d'eau qui se jette dans l'Océan atlantique, en y formant une lagune, à quelques centaines de mètres du village de Somone. Il traverse plusieurs collectivités locales (les communes de Somone, Nguekokh, Malicounda et la communauté rurale<sup>1</sup> de Sindia). Quatre villages (Guéreo, Thiafoura,

Thiorokassap et Somone), localisés dans la Communauté rurale de Sindia, se partagent la maîtrise foncière de cette lagune et ont coopéré pour sa gestion et son exploitation.

Un récit fondateur est à la base de la maîtrise foncière de la lagune par ces quatre villages. L'appellation locale de la lagune est *kër Sang* (chez Sang), du nom du génie créateur et protecteur du lieu. Un descendant des lignées fondatrices de ces villages se serait porté volontaire pour être sacrifié à l'embouchure de la lagune pendant l'installation de l'autel *Sang*. Ce sacrifice place la gestion de la lagune sous le contrôle des lignées maternelles fondatrices installées dans ces villages. Chaque village connaît les limites de la portion de la lagune, appelée *kal*, qui est sous son contrôle. L'ensemble des *kal* forme un système interdépendant de maîtrises territoriales différentes, reconnues mutuellement entre ayants droit.

À la fin des années 1990, fortes de leurs expériences de co-gestion au niveau de la Réserve naturelle de Popenguine (RNP), les Groupements de promotion des femmes (GPF) des quatre villages ont étendu leurs activités de restauration de la mangrove dans la lagune. Sous l'impulsion du conservateur de la RNP d'alors, les élus locaux de Sindia ont cédé 702 hectares du territoire communal, et la Réserve naturelle d'intérêt communautaire de la Somone (RNICS) a été créée par la délibération n° 003/CRS du 19 octobre 1999. Une convention a été établie entre la Direction des parcs nationaux (DPN), soucieuse d'expérimenter la décentralisation dans la conservation et le comité de gestion de la RNICS. Le bureau exécutif de ce comité implique différents acteurs de terrain : présidentes de GPF, éco-gardes, conservateur de la RNICS, représentants de la communauté rurale, chefs de village environnants, etc.

Dans un premier temps, les GPF se sont mobilisés bénévolement dans la restauration de la mangrove. Puis, le comité de gestion a préconisé la tarification des usages dans la RNICS. Une clé de répartition des recettes a été négociée, de façon à mobiliser le soutien des acteurs impliqués dans la gestion : 40 % étaient destinés à l'aménagement du site, aux investissements locaux et à l'amélioration de l'accès aux

1. Au Sénégal, les collectivités locales en milieu rural s'appellent « communautés rurales ». La notion de communes rurales n'existant pas, les villages qui présentent un niveau de développement démographique et économique avancé peuvent être érigés en commune ; terme qui renvoie à l'urbanité chez la législation sénégalaise.



services sociaux de base des populations riveraines (santé, éducation), 20 % pour motiver les écogardes, 20 % pour les quatre GPF, 10 % pour la collectivité locale et 10 % pour le fonctionnement de la RNICS. L'importance des recettes générées en 2009 (20 762 500 FCFA) et la redistribution qui en a été faite ont affermi la confiance mutuelle entre les différents groupes.

Ce dispositif de gestion a prouvé son efficacité. Le service local de la Conservation décomptait 12 864 oiseaux en 2008 contre 3 598 en 2006, toutes espèces confondues.

## L'ÉRECTION EN COMMUNE DU VILLAGE DE SOMONE : UN REDÉCOUPAGE ADMINISTRATIF AUX RELENTS ÉLECTORALISTES

Au Sénégal, entre 2008 et 2011, de nouvelles collectivités locales ont été créées à un rythme sans précédent. Basées sur des critères souvent décriés pour leur caractère politicien et électoraliste, les décisions de redécoupages administratifs et territoriaux ont profondément transformé l'organisation de l'espace.

C'est le cas de l'érection en commune, en 2008, du village de Somone. Auparavant, ce village faisait partie de la communauté rurale de Sindia, à l'instar des trois autres villages co-gérant la RNICS (qui y demeurent après la promulgation du décret). Cette décision résulte d'une audience accordée par le Président de la République d'alors aux dirigeants de l'Association pour le développement de la Somone (ADS). Se plaignant d'une répartition inéquitable des recettes de la communauté rurale de Sindia, les jeunes de l'ADS promirent que la future commune de Somone soutiendrait le parti du Président Wade, qui n'avait jamais été majoritaire dans cette collectivité locale. En dépit des contre-arguments résultant de l'étude socio-économique qui précède tout découpage administratif et territorial, le village de Somone fut érigé en commune. Pourtant, l'étude conduite sous la direction du service régional du développement local avait recommandé, pour une meilleure viabilité économique et sociale, un découpage en binôme : « Somone-Guéreo » ou « Somone-Ngaparou ». Mais l'ADS avait rejeté ces propositions en arguant que les villages de Guéreo et Ngaparou étaient démographiquement plus importants et tous favorables aux partis d'opposition.

## LE REDÉCOUPAGE TERRITORIAL MET EN CAUSE LES ACCORDS ANTÉRIEURS ET SUSCITE LES OPPORTUNISMES

Le décret qui a érigé Somone en commune a placé l'ensemble de la lagune sur son territoire communal et lui en a confié la gestion exclusive, au mépris de la structure de l'espace, de l'histoire foncière de la zone et de la gestion communautaire. Ce contrôle exclusif sur la lagune accordé à la Somone a servi d'argument à certains membres de la commune pour revendiquer une part plus importante des recettes et pour tenter d'exclure les GPF des trois autres villages. La commune s'est fait attribuer les 10 % des recettes qui revenaient à la communauté rurale de Sindia. Certains leaders municipaux ont revendiqué une réparti-



tion des bénéficiaires en fonction des sommes collectées aux postes de contrôle des localités (car le poste de Somone génère plus que les autres trois postes cumulés). Ces diverses tentatives et revendications ont engendré un climat de méfiance entre les acteurs et ont sapé la coopération entre les localités riveraines. Les populations brandissent des menaces de sabotage des règles de gestion et même d'atteinte physique et mystique à la lagune.

Sur le plan administratif, le fonctionnement même de la RNICS est fragilisé. Le règlement intérieur de la RNICS et les statuts du comité de gestion, instance centrale de décision, sont devenus obsolètes et inopérants. Ils doivent être renégociés pour intégrer les changements intervenus : entrée de nouveaux acteurs, exclusion de certains autres, nouvelle répartition des bénéficiaires, etc.

On assiste donc actuellement à un blocage de la gestion de la RNICS. L'autorité communale de Somone se dresse contre les autres acteurs. Il revendique plus de pouvoir discrétionnaire et plus de bénéficiaires. Le camp adverse défend la gestion multi-acteurs basée sur des relations symétriques et le partage négocié qui prévalait avant le redécoupage. L'ampleur des divergences et la menace sur la paix sociale ont conduit l'autorité compétente à instaurer un comité *ad hoc* transitoire qui recentre la gestion et la prise de décisions au niveau des autorités centrales (conservateur et sous-préfet).

Un processus de concertation pour réviser et adapter le règlement intérieur et les statuts du comité de gestion a été enclenché par le programme « Gestion intégrée des ressources maritimes et côtières » (Girmac)<sup>2</sup>, mais il peine à trouver un consensus. L'exécutif de la commune de So-

2. Financement de la Banque mondiale avec une contrepartie de l'État du Sénégal, pilotage par la DPN.



© Yves Le Bars

l'État a refusé d'adhérer à la proposition collective soumise et débattue lors d'un atelier de concertation en septembre 2011. Les deux parties ont chacune élaboré une proposition de règlement intérieur et de statuts du comité de gestion, sans qu'un compromis puisse être trouvé. Le travail de surveillance de la lagune en pâtit, à cause de la démobilitation collective, notamment celle des GPF. Les ressources naturelles autour de la lagune sont exposées aux agressions anthropiques. Les écocardes rémunérés pour la surveillance de la RNICS ne suffisent pas pour assurer une gestion durable de l'écosystème devant allier protection et valorisation. Ils se contentent d'encaisser les tickets d'entrée à la RNICS.

## CONCLUSION

Cette expérience montre comment des changements administratifs et institutionnels peuvent remettre en cause des dispositifs de gestion efficaces. Alors que la Réserve naturelle d'intérêt communautaire de la Somone (RNICS) constituait un exemple réussi de gestion locale partagée, fondée sur des territoires coutumiers, et appuyée par l'État à travers la Direction des parcs nationaux, la décision d'ériger le village de Somone en commune et d'inclure toute la réserve dans son territoire a provoqué une grave crise de la gestion :

- > elle rompt l'équilibre entre les quatre villages, exclut les trois autres de toute revendication légale sur l'espace, ouvre des opportunités pour un accaparement des recettes par la seule commune de Somone ;
- > elle bloque le fonctionnement de la RNICS dont les statuts deviennent obsolètes, et dont les bases de fonctionnement sont remises en cause, suscitant un conflit ouvert entre Somone et les autres villages, conflit qui

induit une crise de la surveillance dans la réserve, au risque d'une dégradation rapide des ressources naturelles de la zone.

Le cas de la RNICS montre l'interdépendance entre dispositifs de gestion et paysage institutionnel administratif. Il montre que des décisions portant sur ce cadre administratif, et qui répondent à des objectifs politiques et électoralistes, ont des répercussions importantes sur la possibilité de gestion durable des ressources lorsque les réalités socio-économiques et environnementales, ainsi que les dispositifs de gestion des ressources ne sont pas pris en compte, et que l'État n'assume pas ses responsabilités, en s'impliquant de manière volontariste pour traiter les conséquences de ses décisions, laissant le conflit s'enliser.

À défaut de remettre en cause les redécoupages partisans déjà opérés, il serait possible de redéfinir le statut de l'espace de la réserve, et/ou de reconstruire une gestion en commun entre les quatre villages. La loi 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales, offre des ressources pour cela puisque son article 239 définit le mode de coopération possible pour « la gestion ou l'exploitation des terres du domaine national, de bien d'équipements, d'infrastructures ou de **ressources** intéressant plusieurs ou deux niveaux différents de collectivités locales », communauté(s) rurale(s) et commune(s) comme c'est le cas ici. Il pourrait se faire sur la base de la création d'un Groupement d'intérêt communautaire (GIC). ★

**Papa Faye et Cheikh Oumar Ba (Ipar)**  
papafay2@yahoo.fr / cobra@ipar.sn

**Relecteurs : Jean-Pierre Jacob (IHEID), Vincent Basserie (Hub rural) et Philippe Lavigne Delville (IRD, UMR Gred)**



## Implications pour les politiques

- ★ Tout dispositif de gestion repose sur des négociations et des compromis, parfois fragiles ou durement acquis, sur les règles de gestion, les instances légitimes, les pouvoirs de décision, les ressources financières et leur usage. Dès lors que l'exploitation ou la gestion de ressources naturelles suscite des ressources financières, le contrôle de ces ressources devient un enjeu politique et financier important.
- ★ Les dispositifs de gestion durable des ressources naturelles sont articulés au cadre institutionnel étatique et aux découpages administratifs. Tout changement de ce cadre met potentiellement en péril les dispositifs de gestion, et ouvre la voie à des stratégies opportunistes pour renégocier les pouvoirs et le contrôle des ressources.
- ★ Les redécoupages politiques et à visée électoraliste sont d'autant plus destructeurs pour les dispositifs pluri-acteurs de gestion que les choix visent à favoriser le contrôle des ressources par le village ou l'entité à récompenser politiquement, au détriment des accords antérieurs.
- ★ Dans la mesure où ces tentations de redécoupages peuvent se renouveler, il importe que les montages institutionnels les anticipent en créant des dispositions visant à faire des recommandations aux commissions techniques régionales chargées d'analyser les résultats des études socio-économiques préalables aux redécoupages, qui intègrent des éléments de contrainte pour les parties.
- ★ Lorsqu'un redécoupage est décidé, ses implications sur les dispositifs de gestion des ressources naturelles potentiellement touchées devraient être identifiées et traitées en amont, les ministères chargés de l'administration territoriale et de l'environnement conjuguant leurs efforts pour faire aboutir la renégociation du dispositif de gestion dans un sens d'équité et d'efficacité.

## Pour en savoir plus

- ★ FAYE P., DIOUF S. et BA C. O., 2012, *Gestion communautaire durable et décisions nationales d'aménagement administratif et territorial : le cas de la Réserve naturelle communautaire : la Somone*, Ipar, Étude de cas Negos-GRN.
- ★ FAYE P., SOUGOU O. K., DIOUF S. et BA C. O., 2011, *La production de régulations locales par les organisations de conservation des ressources naturelles au Sénégal : contours, pertinence et efficacité écologique*, Dakar, Ipar, Étude de cas Negos-GRN.
- ★ RDS, 1996, « Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales », *Journal officiel de la République du Sénégal (JORS)*, n° 5 689 du 20 mai 1996.

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

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

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

Financé par :



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

Porteur du projet :



Le Gret est une ONG professionnelle de développement.

Mis en œuvre par :



Avec l'appui du Comité scientifique :

