

Revue de géographie du Laboratoire Leïd

Dynamiques des territoires et développement



ISS808512515

N° 10

Déc. 2012

Université Gaston Berger – Sénégal

www.univi.net/rgll
www.laboleidi.com

2000 FCFA

Gouvernance et action locale : analyse de la gestion du bassin du fleuve Sénégal et la participation publique

Abdourahmane Mbade SÈNE, Chercheur associé GREF, Département de géographie,

Université du Québec à Montréal, C.P. 8888, Succursale Centre-Ville,

Montréal (Québec) Canada, Courriel : masenea@gmail.com

Résumé

L'étude met en exergue les difficultés de mise en place de l'approche participative dans la gestion de l'eau du fleuve Sénégal à l'échelle de son bassin versant en analysant de façon critique l'OMVS (Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal), l'organisme sous-régional chargé de sa gestion. Les résultats de l'étude peuvent être résumés ainsi : (i) Une participation déficiente du public dans la gestion de l'eau du fleuve et les implications socio-économiques généralement néfastes qui en résultent ; (ii) Les raisons de l'insuffisance de l'approche participative essentiellement dues au modèle de gouvernance de l'OMVS qui exclue ou aborde de manière très légère, à travers ces instruments juridiques et réglementaires, la question de la participation publique au processus de prise de décision ; (iii) Des éléments de réflexion sur quelques mesures qui pourraient éventuellement améliorer le niveau participatif des populations dans la gestion du fleuve.

Mots clés : OMVS, Acteurs, fleuve Sénégal, bassin versant, ressource en eau, participation publique.

Regional governance and local action : analysis of the management of the Senegal River watershed and public participation

Abstract

This study constitutes a concrete example which underlines the absence of this approach on water management in the Senegal River on the scale of its watershed by analysing and criticizing the regional organism "OMVS" (an organization for the development of the Senegal River) which is the main body in charge of the water management in the Senegal River. The results of the study can be summed up as follows: (i) An observation on the site of the study that points out a lack of participation of local people in the water management in the Senegal River, and in the general, harmful socio-economic impacts which result from it; (ii) The lack of participative approach would principally be due to the model of water management in the Senegal river by OMVS which has excluded or tackled in a very light way the question of public participation in decision-making across these juridical and regulation instruments, (iii) Elements of consideration on some measures which could possibly improve the participative level of local people in the water management of the river.

Keys word: OMVS, Actors, Senegal river watershed, water resource, public participation.

1. Introduction

Avec un bassin versant d'une superficie de plus de 300 000 km², le fleuve Sénégal traverse les hauts plateaux du nord de la Guinée, l'ouest du Mali, les régions méridionales de la Mauritanie avant d'épouser la frontière avec le Sénégal (figure 1). En s'éloignant de sa source, le fleuve se soumet à la raréfaction des pluies suivant un double gradient sud-nord et est-ouest, ce qui entraîne l'altération de son comportement hydrologique soumis à des variations interannuelles. La configuration hydro-pluviométrique de l'environnement aride et semi-aride du fleuve et l'importance de son potentiel hydraulique expliquent tout l'intérêt et les enjeux qu'il revêt pour les États et les populations riverains. Ainsi, dès le début des années 1960, les États riverains du fleuve à savoir la Guinée, le Mali, la Mauritanie et le Sénégal ont senti l'impératif de mettre en place une institution capable de mettre en œuvre des mécanismes de régularisation du régime du fleuve afin d'éviter les conséquences néfastes des aléas climatiques sur l'ensemble de la région. C'est dans ce cadre que l'ensemble des États riverains ont créé en 1960 le Comité Inter-États remplacé par la suite en 1970 par l'Organisation des États Riverains du Sénégal (OERS) qui, à la suite du retrait de la Guinée, est substituée par l'OMVS en 1972.

Le principe de participation du public, largement évoqué dans ces dernières décennies par plusieurs traités internationaux intéresse donc l'OMVS. Et cette dernière tente actuellement de transposer la plupart de ces traités dans les nouvelles Conventions élaborées par ses États membres. Mais, dans le contexte africain très préoccupant, caractérisé par le sous-développement avec toutes ses implications néfastes sur les plans politique, social et économique, l'application des accords internationaux ou régionaux se heurte généralement à plusieurs obstacles (KISS, 1997 ; KISS et SHELTON, 2001 ; SÈNE, 2012). Le bassin du Sénégal se situe certainement dans ce contexte difficile. Comment la gouvernance de ce fleuve prend en compte le principe de la participation du public aux prises de décision ? Ce principe est certes évoqué dans la Charte des eaux du fleuve et dans les dispositifs de gestion environnementale comme le PASIE (Programme d'Atténuation et de Suivi des Impacts sur l'Environnement de la mise en valeur du fleuve Sénégal). Mais est ce que sa mise en application est réellement efficace ? Au travers de cette étude se pose ainsi, entre autres, le problème de l'efficacité des institutions en Afrique dans la gestion des ressources naturelles.



Figure 1. Carte géographique du bassin-versant du fleuve Sénégal (Source : OMVS)

2. Outils et méthodes

2.1. Présentation théorique du principe de la participation du public

Plusieurs auteurs des sciences sociales ont traité de l'utilité de l'approche participative dans les projets de développement et d'aménagement. Les injonctions du développement durable ont amplifié la focalisation sur ce type d'approche, dans l'exécution de projets parfois très classiques, ce qui est le cas pour les créations de nouveaux réservoirs d'eau. La plupart de ces auteurs ont également souligné les difficultés et les échecs rencontrés lors de l'exécution de cette nouvelle approche dans les pays en développement (ELDIN et MILLEVILLE, 1989 ; DUPRÉ, 1990 ; MATHIEU, 1993 ; BARÉ, 1994, 1997).

Selon les dernières estimations, il existe 261 bassins versants internationaux dont 60 en Afrique. La pression croissante sur la ressource en eau dans ce continent rend urgent le développement de principes et d'outils capables de gérer les conflits entre usagers et Etats et de préserver la ressource et le milieu aquatique (LECORNU, 1998 ; Commission Mondiale des Barrages, 2000 ; CAUBET, 2002). Parmi les principes généraux récemment codifiés sur la scène internationale figure le principe de la participation du public aux processus de prise de décision (Principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement durable, adoptée en juin 1992 ; Article 6 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement qui est signée le 25 juin 1998 à Aarhus au Danemark ...).

L'approche participative durant ces dernières décennies a mobilisé beaucoup de travaux de chercheurs analysant les conflits ou les impacts à posteriori des aménagements, mais aussi des fonctionnaires chargés de définir les orientations politiques de la gestion des ressources naturelles ou du développement économique. Les options retenues pour la planification du développement soulignent presque toutes l'importance d'une véritable participation des populations aux choix concernant leur propre vie et leur propre avenir (CERNEA, 1998 ; SCOONES et THOMPSON, 1999 ; AUBERT, 2002 ; CLING et *al.*, 2002 ; LEVY, 2002 ; D'AQUINO et SECK, 2003 ; LABRANCHE et WARIN, 2003 ; SÈNE, 2011).

2.2. Méthodes

La méthodologie utilisée dans l'étude de ce papier est généralement employée dans les sciences sociales et les sciences de la nature : l'analyse de documents complétée par l'observation et l'enquête sur le terrain. En partant du constat général sur l'absence d'une réelle participation des populations locales à la gestion de leurs ressources naturelles, le texte procède d'abord à une analyse dirigée du contenu des documents disponibles et traitant de cette thématique. Contrairement à l'analyse non dirigée qui consiste plutôt à explorer et à rechercher des hypothèses, l'analyse dirigée, adoptée ici, a pour but la vérification d'une hypothèse, précise son objectif et sait ce qu'elle recherche. Elle est, par conséquent plus rigoureuse et systématique et bénéficie d'une technique accessible. L'ensemble des auteurs qui sont évoqués dans le corps de ce papier défendent directement ou indirectement l'hypothèse de la participation déficiente des populations locales du bassin. En spécifiant que cette hypothèse est essentiellement due à un problème institutionnel, notamment au modèle de gestion de type « top-down » exercé par l'OMVS, la recherche s'est orientée sur l'analyse du contenu de l'ensemble des documents relatifs à la réglementation et à la gouvernance du fleuve.

Le travail sur le terrain n'a pas seulement facilité l'accès à une nombreuse documentation écrite, il a également permis d'effectuer une enquête d'analyse ou de diagnostic. Ce type d'enquête a un but précis ou une arrière-pensée utilitaire. Elle ne vise pas seulement à expliquer ce qui se passe pour en tirer une théorie générale, mais surtout à trouver les causes d'une situation, pour y remédier (GRAWITZ, 2001). Les résultats de la recherche sont ainsi également alimentés par une enquête d'analyse qui a permis d'émettre un diagnostic suivant lequel, la déficience de la participation des populations a une origine principalement institutionnelle (gouvernance du fleuve par l'OMVS). L'enquête va également contribuer à la formulation de nouvelles pistes de solution.

Le texte présente d'abord l'intérêt du principe de la participation du public à la gestion de l'eau du fleuve Sénégal. Ensuite, il analyse le modèle de gouvernance de l'eau par l'OMVS et le principal accord sous-régional qui sous-tend les principes actuels de gestion de l'eau du fleuve (la Charte des eaux). Enfin, il conclue par une discussion où sont dégagés les obstacles à la mise en œuvre du principe de participation et les pistes susceptibles de promouvoir la participation du public dans la zone.

3. Résultats : réglementation et gouvernance du fleuve Sénégal

3.1. Cadre historique de la gestion de l'eau

Le dispositif juridique de l'OMVS (2006) est constitué par quatre Conventions de base signées avant la mise en œuvre des barrages (tableau 1) : la Convention du 11 mars 1972 amendée relative au Statut du fleuve Sénégal ; la Convention du 11 mars 1972 amendée portant création de l'OMVS ; la Convention du 21 décembre 1978 relative au Statut Juridique des Ouvrages Communs et la Convention du 12 mai 1982 relative aux modalités de financement des Ouvrages Communs.

Dates	Conventions
Conventions signées après la construction des barrages	
28/05/2002	Charte des eaux
07/01/1997	Société de Gestion et d'Exploitation de Diama (SOGED)
	Société de Gestion de l'énergie de Manantali (SOGEM)
Conventions signées avant la construction des barrages	
15/05/1982	Modalités de financement des Ouvrages Communs
21/12/1978	Statut Juridique des Ouvrages Communs
11/03/1972	Statut du fleuve Sénégal
	Création de l'OMVS

Tableau 1. Conventions signées avant et après l'implantation des barrages

Cet ensemble a été complété à partir de Janvier 1997 après la construction des barrages par la Convention du 07 Janvier 1997 portant création de l'Agence de Gestion et d'Exploitation de Diama ; la Convention du 07 Janvier 1997 portant création de l'Agence de Gestion de l'énergie de Manantali et enfin en 2002, la Charte des eaux a été ratifiée par les États membres (tableau 1).

Ces conventions définissent les dispositions qui régissent au plan institutionnel, financier, juridique et technique, la planification, la construction, l'exploitation et le renouvellement des infrastructures communes de maîtrise et d'exploitation des eaux du fleuve. Parmi elles, seuls la récente Charte des eaux (2002) et le Règlement Intérieur de la CPE, établi pour la première fois par la résolution n° 89/CM/N du 05 janvier 1978 de l'OMVS puis réactualisé en octobre 2003, traitent de la question de la participation du public aux décisions prises dans la gestion de l'eau du fleuve. De ce fait, le contexte réglementaire avant-barrage est presque marqué par l'absence de référence au concept de participation du public.

3.2. La Charte des eaux : forte référence aux Déclarations internationales et de nouveaux engagements liés à la participation des acteurs non-étatiques

Cette Charte a été adoptée le 28 mai 2002 par la conférence des chefs d'États de l'OMVS et ratifiée par les parlements des États membres. Elle comprend une déclaration commune et trois annexes qui en sont partie intégrante. La première annexe définit la stratégie optimale de répartition prévisionnelle de la ressource en eau entre les usages et les deux autres constituent les manuels de gestion des barrages de Manantali et de Diama.

La Charte a pour principaux objectifs de fixer les principes et les modalités de la répartition des eaux du fleuve entre les différents secteurs d'utilisation ; de déterminer les règles relatives à la préservation et à la protection de l'environnement, particulièrement en ce qui concerne la faune, la flore, les écosystèmes des plaines inondables et des zones humides et enfin de définir le cadre et les modalités de participation des utilisateurs de l'eau dans la prise des décisions de gestion des ressources en eau du fleuve (article 2). À priori, on peut donc souligner que les volets de l'environnement et de la participation du public dans les processus de prise de décision occupent un rôle fondamental dans les objectifs visés par la Charte.

3.2.1. Référence aux Déclarations internationales

L'article 24 de la Convention de New York sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (1997) est relatif à la création d'un « mécanisme mixte de gestion » de l'eau d'un cours d'eau international. Ce cadre de gestion pourrait correspondre à la CPE (figure 2). Cependant, la CPE est créée depuis la mise en place de la Résolution du 5 janvier 1978 ; donc sa création est antérieure à la Convention de New York. Néanmoins, ces attributs en matière de participation du public sont bien récents. En fait, l'article premier de la CPE datant de 1978 indique que la Commission est uniquement composée de représentants des États membres à raison de deux représentants par État, et que chaque délégation peut se faire assister par des experts nationaux. En revanche, la Charte des eaux introduit dans son article 23¹ que le statut d'observateur auprès de la CPE pourra être accordé par le Conseil des ministres sur proposition du Haut-commissaire à certaines entités des États membres. Ces entités qui auront le statut d'observateur participeront de manière effective aux travaux de la CPE. Les personnes morales suivantes peuvent bénéficier de ce statut : Représentants des usagers ; Représentants des collectivités territoriales ; Représentants des Organisations Non Gouvernementales ; Représentants des Comités de coordination décentralisés. En plus, la Charte énonce dans son article 13 les principes d'une meilleure information et formation du public.

¹ Cet Article 23 de la Charte des eaux du fleuve Sénégal est également rapporté dans le Règlement Intérieur de la CPE (octobre 2003) en son article 7.

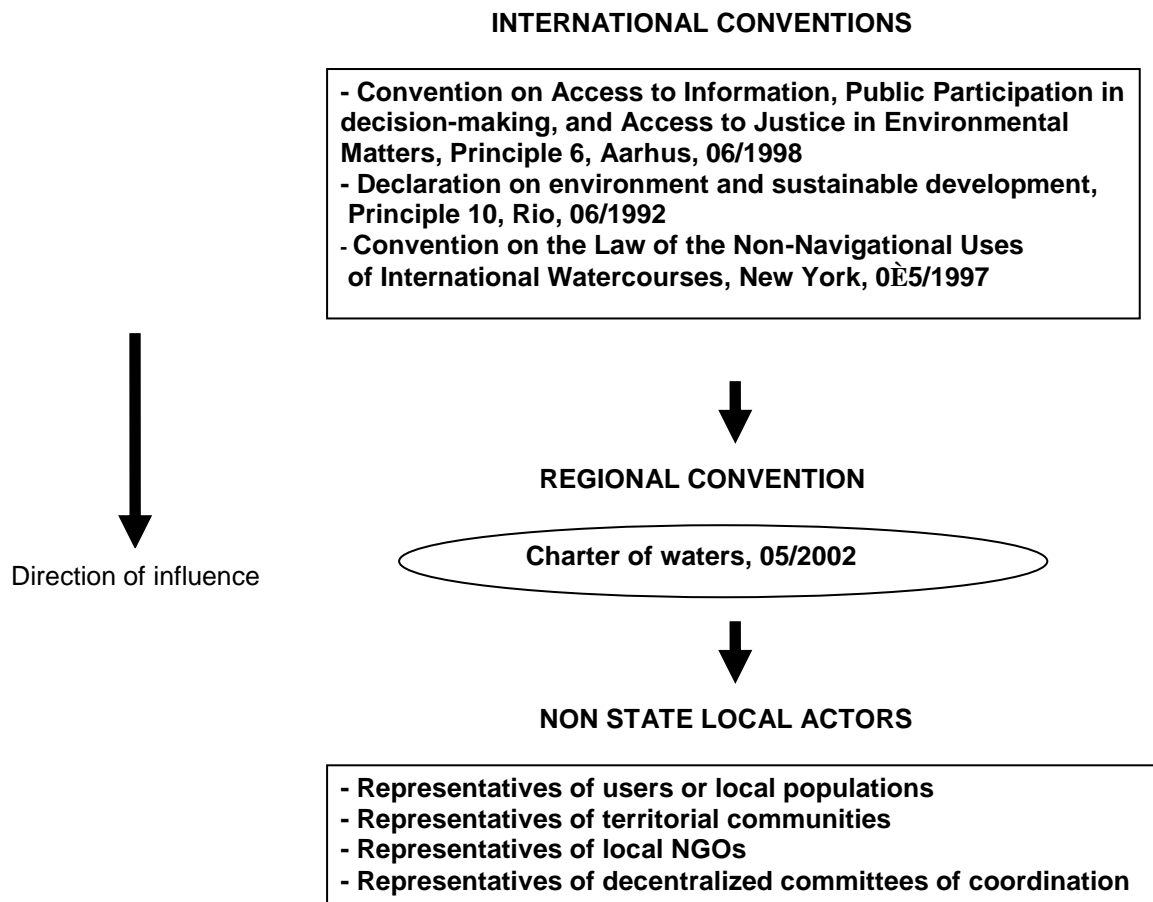


Figure 2. Influence des Conventions internationales sur la Charte des eaux et cette dernière sur les acteurs locaux en matière de participation publique (SÈNE, 2008 : 300)

Toutefois, on pourrait évoquer plusieurs autres instruments internationaux qui traitent de la question de la participation et qui auraient probablement inspirés la Charte (figure 2) : Principe 10 de la Déclaration de Rio sur l’environnement et le développement durable (1992) ; Article 10 de la Convention sur la biodiversité (1992) ; Convention sur l’accès à l’information, la participation du public au processus décisionnel et l’accès à la justice en matière d’environnement (1998). L’article 13 de la Convention sur la diversité biologique qui insiste en effet sur l’éducation, l’information et la sensibilisation du public sur la conservation et l’utilisation durable de la biodiversité semble également être transposé dans l’article 13 de la Charte.

3.2.2. Ouverture aux acteurs non-étatiques aux processus de prise de décision

Les engagements rapportés par l’article 23 de la Charte et relatifs à la participation des acteurs non-étatiques montrent nettement la typologie des acteurs conviés aux activités de gestion de l’eau du fleuve (figure 2). Il s’agit dans un premier temps des usagers ou des populations locales. Celles-ci n’ont pas encore de représentants directs à la CPE. Leur absence pourrait résulter soit d’un manque d’information sur les nouvelles dispositions réglementaires de l’OMVS, donc d’une ignorance de la Charte et de son contenu, soit d’un simple problème

d'organisation relatif aux choix des représentants. En effet, la diversité des usagers de par leurs activités et leurs origines ethniques et leur grande répartition spatiale (tout le bassin du fleuve) rendent naturellement difficile toute action visant à les réunir pour leur permettre de choisir des représentants susceptibles de les informer des décisions prises au sein de l'OMVS, mais également de rapporter leurs doléances au sein de la CPE, même si ces usagers sont déjà organisés en groupes (Groupements d'Intérêts Économiques, foyers des jeunes, Organisations de producteurs, ...).

Ensuite, le second groupe d'acteurs que les États membres projettent de mieux intégrer dans la prise de décision est constitué par les collectivités territoriales. Au Sénégal, les textes législatifs impliquent les collectivités territoriales dans la gestion de l'environnement, des ressources naturelles et de l'aménagement du territoire. En effet, la législation de ce pays transfère depuis la loi n°96-07 du 22 mars 1996 de nouvelles compétences aux collectivités territoriales : les régions, érigées en collectivités locales, sont désormais dotées de compétences propres ; les communes et communautés rurales ajoutent de nouvelles compétences aux compétences générales dont elles disposent depuis leur création. Cependant, concernant la gestion des cours d'eau nationaux ou internationaux notamment le fleuve Sénégal, cette loi n'accorde aucune compétence aux collectivités territoriales hormis le rôle de police des eaux accordé aux communes. Elle stipule l'octroi à la région la compétence de la gestion des eaux continentales à l'exclusion des cours d'eau à statut international ou national (article 28) et à la commune la protection des ressources en eaux souterraines et superficielles (article 29). À cet effet, le décret n° 96-1134 (article 33) du 27 décembre 1996 attribue la compétence à la commune de fixer les conditions de rejet des effluents liquides par l'intermédiaire d'une autorisation délivrée par le Maire après avis du conseil municipal. L'objectif visé ici par la Charte est donc de dupliquer la participation des collectivités locales de manière horizontale, c'est-à-dire dans tous les pays membres, et de manière verticale, c'est-à-dire dans les cercles régionaux de prise de décisions sur la gestion des eaux du fleuve.

Enfin, les dernières catégories d'acteurs qui seront impliquées dans le processus regroupent les ONG et les comités de coordination décentralisés. Les ONG sont actuellement très nombreuses et très dynamiques dans les activités de développement du bassin. Il s'agit ici d'améliorer l'association des ONG locales et le renforcement de la coopération avec la « société civile » dans toutes les étapes du processus de prise de décision.

3.3. Mécanismes institutionnels de l'OMVS et participation du public au processus de prise de décision

Les mécanismes institutionnels mis en place dans le bassin du fleuve Sénégal s'articulent autour de la création d'une organisation sous-régionale (OMVS), en charge de la gestion de l'eau du fleuve, de ses différents organes et des dispositions finales relatives à la vie des Conventions ratifiées par l'ensemble des États membres.

Les dispositions des articles 3 et 7 de la Convention portant création de l'OMVS (1972) énumèrent les trois organes principaux de l'organisation (figure 3) : la Conférence des Chefs

d'États et de Gouvernement, le Conseil des ministres et le Haut-commissariat. Ces organes sont chargés de définir, de contrôler et d'exécuter la politique de l'organisation.

En plus de ces principaux organes permanents, l'OMVS dispose d'organes consultatifs où la participation des populations est admise suivant des formes bien déterminées (figure 3). Ces organes consultatifs sont la CPE, le Comité Consultatif des Bailleurs de Fonds, le Comité Régional de Planification, les Comités Nationaux de Coordination et les Comités Locaux de Coordination.

La création des Comités Nationaux et Locaux de Coordination est récente et entre dans le cadre de la mise en œuvre du PASIE à partir de 1997. Le PASIE est définie par l'OMVS comme un programme d'action qui définit un ensemble de mesures de correction, d'optimisation et de surveillance des impacts sur l'environnement dans le cadre de la mise en valeur des ressources du fleuve. Il précise également les mécanismes de coordination, de communication et de suivi qui sont prévus afin d'assurer la participation de tous les intervenants concernés, incluant les collectivités locales et les ONG, à la gestion environnementale du bassin.

Le dispositif institutionnel évoqué ci-dessus se singularise par l'absence ou la très faible participation des populations dans toutes les décisions prises sur la gestion du fleuve (SÈNE, 2009 ; LEROY, 2006). C'est donc dans le but de prendre plus en compte la démarche participative que l'OMVS a décidé de réaménager son dispositif institutionnel en créant un Comité de Pilotage du PASIE au niveau régional regroupant à la fois des représentants des Etats, de l'OMVS, des partenaires au développement et de la société civile. Ce Comité, organe consultatif du Conseil des ministres est sous tendu par un montage institutionnel qui tente d'obéir aux impératifs de participation des populations locales. Il se traduit ainsi par la création au sein de chaque État membre d'un Comité National de Coordination du PASIE (CNC) et des Comités Locaux de Coordination (CLC).

Le CNC regroupe, dans chaque pays, les Ministères concernés, les organisations professionnelles, la société civile (ONG, associations) et les représentants des CLC. Il est chargé, au niveau de chaque État membre, d'assurer la coordination et le suivi des actions du PASIE, et d'organiser l'information et la sensibilisation des populations. Quant aux CLC, ils sont créés à la base et regroupent, dans chaque pays, les collectivités locales, les associations et coopératives professionnelles, les représentants des associations de jeunes et de femmes, les ONG et les représentants de l'autorité administrative. Ces CLC donnent leur avis sur la gestion des ressources et suivent l'exécution des programmes du PASIE. Leur avis est transmis et discuté au Comité de Pilotage.

Une observation fine de cette gouvernance indique clairement qu'au sommet de l'OMVS figurent les organes permanents qui assurent la conception des programmes de gestion de l'eau du fleuve, leur contrôle et leur exécution. Les populations locales ne sont présentes qu'au sein des organes consultatifs. À ce titre, elles ne disposent juste que d'un droit d'être informées et d'émettre leur avis sur les programmes élaborés et exécutés par les organes

permanents. Cette forme de participation, très limitée, théoriquement admise par le dispositif réglementaire de l'OMVS se heurte en plus à de nombreux obstacles (largement détaillés dans la partie suivante) qui rendent caduques son opérationnalité.

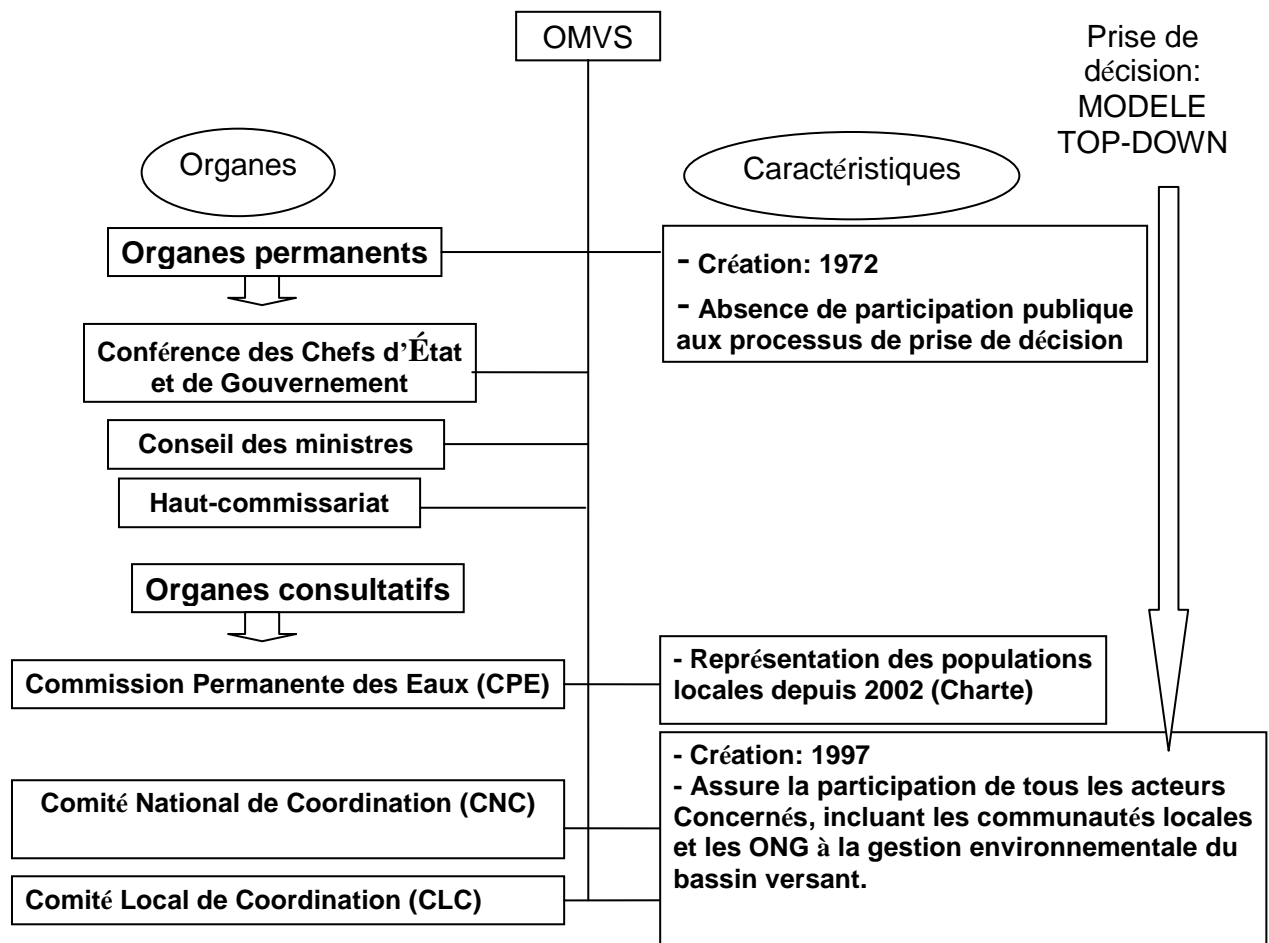


Figure 3. Cadre institutionnel de la gouvernance de l'eau du fleuve Sénégal (SÈNE, 2009 : 04)

4. Discussion : obstacles à l'application du principe de participation du public et pistes de solution

Les récentes réformes opérées par l'OMVS au sein de ses dispositifs et outils de gestion de l'eau du fleuve mettent en évidence des engagements clairs en faveur d'une meilleure participation du public. Sur le plan théorique donc, le principe de la participation du public est bien incorporé dans la conceptualisation des nouveaux instruments de gestion de l'eau du fleuve. Cette avancée significative en matière de participation du public dans les nouveaux textes de l'OMVS est due en partie au travail de la communauté internationale. En effet, on constate une incorporation de ce principe dans la Charte des eaux de l'OMVS à la suite de son évocation par plusieurs Déclarations internationales. L'avantage de ce passage du cadre international au cadre régional ou sous-régional est qu'il permet de passer du domaine du droit mou « soft law » au droit contraignant « hard law » puis qu'il faut souligner qu'à

l'échelle internationale, les engagements dans le cadre de ce principe de participation n'ont pas généralement un caractère obligatoire alors qu'ils le deviennent pour les États membres de l'OMVS dès leur introduction dans les conventions de l'organisation.

En dépit du succès que nous pouvons noter sur le contenu de la Charte des eaux et de l'actuel dispositif institutionnel de l'OMVS en matière de participation, force est de reconnaître que sur le terrain, la participation du public est encore très déficiente. Un problème d'application des mesures élaborées semble donc se poser. Sur ce plan, la charte présente des faiblesses. En fait, ses dispositions ne sont pas accompagnées par un plan détaillé de son application concrète. En se référant aux travaux de MVONDO (2006 : 116) sur le traité de Brazzaville relatif à la gestion des Écosystèmes forestiers d'Afrique centrale, on suppose que l'annexe d'un tel plan, également contraignant, à la Charte, aurait dû être annexé au texte principal, soit sous la forme d'un protocole de signatures, soit sous la forme d'un protocole fondé sur le traité principal. Ce texte additionnel aurait eu l'avantage à la fois de mieux clarifier et détailler la Charte des eaux et également de faciliter son application.

En plus des problèmes d'application inhérente à la Charte, d'autres difficultés qui contribuent à ralentir ou à bloquer l'application du principe de la participation du public portent sur l'insuffisance ou l'absence d'éducation, de formation et d'information des populations. Ces facteurs ont été déjà rapportés par des études antérieures dans le bassin. DANIEL ROCHE (2003 : 86), par exemple, souligne leur importance en montrant que la formation de tous les acteurs qui interviennent dans le développement d'une localité est incontournable pour aboutir à des résultats efficaces : « *Pour répondre au défi de l'instauration d'une véritable participation des acteurs aux projets de développement, une politique hardie et volontaire de formation professionnelle doit être mise en œuvre* ».

Une étude réalisée par l'OMVS (2001) rapporte que lors de l'hivernage 1994-1995 la crue a été très bonne et lorsque la décrue a commencé les agriculteurs ont semé sur de grandes surfaces. Une nouvelle pointe de crue (correspondant à la vidange du barrage de Manantali pour cause de réparation du parement amont) est alors arrivée, engloutissant les jeunes plants et surtout ennoyant pendant près de trois mois les zones qui devaient être semées. La durée de cette seconde crue a été telle que la remise en culture n'a pas été possible, ce qui a totalement détruit les espoirs de récolte sur une grande partie des plaines. Cette catastrophe est principalement due à un manque d'information et de connaissances sur les mécanismes de fonctionnement des ouvrages communs des populations paysannes riveraines.

En plus, le rapport de FALL et al. (2001 : 31) confirme que le problème d'information et de communication entre l'OMVS et les populations est toujours d'actualité. Il signale que les populations, les représentants de leurs organisations et mêmes les élus locaux des différentes collectivités locales concernées ne reçoivent aucune information sur les quantités d'eau prévues d'être lâchées et les périodes de lâchées et de crue artificielle. Par conséquent, les populations subissent d'importants dommages dus à la non prise en compte des périodes d'alimentation du fleuve en eau à partir des barrages. En effet, les populations n'ont que faiblement ou jamais été informées, directement et de manière claire, du programme

d'édification des ouvrages et de leurs impacts futurs sur leurs activités et leurs zones. Dans ce sens, il faut évoquer les multiples interrogations des personnes rencontrées sur la destination de l'énergie électrique et son impact probable sur les zones situées le long du fleuve. Pour les populations, les barrages ont un coup social et économique très important puisque les retenues d'eau du fait des barrages ont modifié plusieurs aspects de leurs modes et capacités de production agricoles, aquacoles et pastorales. À défaut donc d'une bonne politique de communication vis-à-vis des populations, le principe de participation du public aux prises de décision ne peut s'appliquer convenablement.

Ce problème de communication de l'OMVS justifie encore qu'aujourd'hui la Charte des eaux soit très peu connue des acteurs impliqués dans la gestion du fleuve. Pour infléchir cette tendance, l'OMVS doit certes multiplier l'organisation d'ateliers identiques à l'atelier d'information et d'échanges sur la Charte qu'elle a réalisé en septembre 2006 au Mali avec le CNC, les CLC et de l'ensemble des acteurs de la société civile du bassin (KONÉ, 2006). En effet, il est indispensable que les différents acteurs connaissent cet instrument de gestion et se l'approprient. C'est d'autant plus indispensable que l'article 13 de la Charte invite les États riverains et le Haut-commissariat à veiller non seulement à ce que les informations relatives à l'état des eaux du fleuve, aux mesures prévues ou prises pour assurer la régularité du débit du fleuve, ainsi qu'à la qualité des eaux soient accessibles au public mais également à veiller parallèlement à l'éducation des populations en faisant la promotion de programmes de sensibilisation autour de la Charte.

Les CLC et CNC ont été élaborés par l'OMVS depuis 1999 dans le but d'assurer la communication et l'interface de la mise en œuvre du PASIE avec les administrations locales et les populations riveraines concernées. Cet objectif très limité de ces structures participatives à un programme bien déterminé ne leur donne pas la force nécessaire capable d'enrayer un véritable mouvement de participation des populations. C'est ce qui justifie d'ailleurs que nos observations sur le terrain et les récentes études sur le terrain (FALL et *al.*, 2001 ; OMVS, 2001) montrent tous l'insuffisance de la participation du public dans le bassin. En plus, la banque mondiale (2000), dans son évaluation des comités, estime qu'au Sénégal, ils sont encore essentiellement composés de fonctionnaires de l'administration locale, des représentants politiques locaux, de quelques groupes de producteurs et des représentants d'ONG locales. Beaucoup de personnes donc directement concernées par la gestion des eaux dans le bassin ne sont pas représentées dans ces comités qui semblent encore très mal pénétrer au niveau des villages.

Nous estimons que le succès des Comités de Gestion de Forages en milieu rural au Sénégal peut servir de tremplin et d'exemple en matière de participation villageoise à la gestion de ressources hydriques et d'ouvrages hydrauliques. Ces comités de gestion ont été institutionnalisés depuis 1984 par circulaire interministériel N°1 du 9 janvier et sont chargés d'organiser la participation des usagers à la gestion de leurs points d'eau. Ainsi le comité de gestion est défini comme une structure associative à but non lucratif d'utilité publique constitué par les usagers d'un forage. Créé à l'occasion de la tenue d'une assemblée générale de tous les usagers, convoqués par l'autorité administrative locale, il est dirigé par un bureau

exécutif dont le nombre de membres peut varier de quatre à douze. Ces comités de gestion constituent comme le rapporte plusieurs études (KABA et AUBOURG, 1998 ; CHAMPETIER, 1999) de véritables structures participatives qui ont largement contribué à la promotion de l'autogestion villageoise des stations de pompage. La mise en place de ces comités de gestion à la place des anciennes structures (CLC et CNC) dans le cadre de la gestion des eaux du fleuve pourrait permettre une plus grande implication et responsabilisation des populations locales riveraines. Ces comités constituent un cadre de référence dont la création au niveau du bassin pourrait permettre d'assurer une meilleure gestion concertée des eaux du fleuve.

En plus de la CPE qui semble privilégier les gros usagers au détriment des petits usagers en terme de participation aux décisions prises dans la gestion des eaux du fleuve, on pourrait créer une nouvelle structure spéciale d'Animation de Formation et de Sensibilisation dont le rôle principale serait d'assurer : l'appui technique et la coordination des activités des comités de gestion ; l'élaboration, l'exécution, et le suivi des programmes de formation, d'animation et de sensibilisation des usagers. Ce volet formation et sensibilisation nous semble incontournable pour aboutir à une réelle participation des populations à la base aux processus de prise de décision dans la gestion des eaux du fleuve.

En conclusion, ce papier montre la bonne volonté des États riverains du fleuve Sénégal à œuvrer ensemble pour une valorisation des ressources du fleuve. La création de l'OMVS, un véritable outil d'intégration, en est une preuve patente. Cet Organisme stimule la coopération inter-États à travers le développement des échanges régionaux et la réalisation des projets communs.

Au demeurant, en ce qui concerne le principe de la participation du public aux processus de prise de décision, cette étude indique que les principaux textes conventionnels élaborés dans le cadre de la gestion de l'eau du fleuve et faisant référence à ce principe se singularisent à la fois par leur très récente apparition et par leur difficulté à mettre en application. La Charte des eaux (2002), constituant la Convention la plus récente qui fut ratifiée par les États membres de l'OMVS, tient beaucoup plus compte de ce principe. Nous constatons ainsi qu'il y'a un effort de la part des États riverains d'intégrer cette notion relative à la gestion des cours d'eau internationaux qui est promulguée avec plus d'énergie ces dernières années sur l'échiquier international à travers de grandes Conférences ou Conventions internationales (Agenda 21, Convention relative à l'utilisation des cours d'eaux internationaux à des fins autres que la navigation...).

L'amélioration majeure que l'on attend aujourd'hui pour un meilleur développement local est la prise en compte des petits usagers, de l'échelle micro-locale et du fleuve comme un milieu de vie, un milieu habité qu'il faut respecter en tant que tel, informer et rendre actif politiquement. On sait que même en France, pays pourtant pionnier en matière de gestion intégrée de l'eau (Comités de Bassin créés par la loi de 1964), la participation des petits usagers aux politiques d'aménagement de rivière, la représentation même du fleuve comme milieu de vie et espace habité, est très faible (BONIN *et al.*, 2006).

L'institutionnalisation de débats publics sur l'eau en France, le développement des forums sur internet, permettraient théoriquement la représentation politique de cette catégorie d'usages : mais l'efficacité de ces progrès est très faible. Nombreuses sont les voix qui s'élèvent pour alerter ou critiquer sur les procédures de participation de plus en plus en amont des projets, qui aboutissent à des négligences coupables sur les effets attendus ou non-intentionnels de l'action, et ce qu'on peut qualifier d'anesthésie de la pensée aménagiste (SOUBEYRAN, 2006 : 26). Sans doute faut-il bien se situer au début d'un nouveau mode de gestion des ressources. Les travaux et les principes théoriques de celui-ci commencent à être anciens, notamment dans les pays dits en voie de développement. Ils sont aujourd'hui largement appliqués à l'échelle des micro-projets, mais ils restent ignorés dans une large mesure de la gestion à l'échelle des bassins versants.

La prise de conscience de l'OMVS sur le déficit du volet participatif des populations locales aux processus de prise de décision et sa volonté d'intégrer et d'adapter les instruments juridiques internationaux relatifs aux cours d'eau transfrontiers dans le dispositif de gestion du fleuve Sénégal constituent, en outre, dans tous les cas, des éléments encourageant pour l'avenir.

Bibliographie

AUBERT S. (2002). « La gestion patrimoniale des ressources forestières à Madagascar : Limites et perspectives d'une "révolution par le haut" », in Cormier-Salem M.C. et al. (Eds.), *Patrimonialiser la nature tropicale. Dynamiques locales, enjeux internationaux*, Paris, IRD, pp.101-104.

BARE J.-F. (1994). « Une pensée positive ? Anthropologie sociale et développement rurale », in *L'Homme*, n° 131, pp.129-136.

BARE J.-F., (éd.), (1997). *Regards interdisciplinaires sur les politiques de développement*. Paris : L'Harmattan, 382 p.

BONIN S. et al. (2006). Le fleuve, un instrument du développement durable, *Rapport final*, Programme PUCA-MEDD : Politiques territoriales et développement durable, 193 p.

CAUBET C.G. (2002). « L'impact des grands barrages », *Écologie et Politique*, Éd. Sylleps, 25, pp.77-87.

CERNEA M. (1998). *La dimension humaine dans les projets de développement. Les variables sociologiques et culturelles*. Paris : Karthala. 1 éd. Anglais 1991, *Putting people first. Sociological variables in rural development*, Oxford, Oxford University Press, 575 p.

CHAMPETIER S. (1999). Gestion des ouvrages d'approvisionnement en eau potable du Bassin du fleuve Sénégal. Actes de la rencontre du 14/11/1998 à Lille, Éd. ISF et pS-Eau, 71p.

CLING J.P., RAZAFINDRAKOTO M. et ROUBAUD F. (2002). *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*. Paris : Economica, 406 p.

WORLD BANK. (2000). Mid-term review of the OMVS Regional Hydropower Project Senegal, April10-21, 2000, *Back-to-Office-Report*, Washington DC, World Bank.

WORLD COMMISSION ON DAMS. (2000). Dams and development : A new framework for decision-making, The report of the World Commission on dams, London and Sterling, VA, Earthscan Publications Ltd, 404 p.

D'AQUINO P. et SECK S.M. (2003). « Vers de nouveaux enjeux pour le développement territorial décentralisé : leçons d'une expérience au Sénégal », Saint-Louis, *Les cahiers du Girardel*, 1, pp.40-42.

DUPRE G. (éd.), (1990). *Savoirs paysans et développement*. Paris : Karthala, 524 p.

ELDIN E. et MILLEVILLE P. (éd.). (1989). *Le risque en agriculture*, Paris : ORSTOM, 619p.

FALL S. M., TRAORÉ M. B. et SÈNE S. (2001). Problématique de la participation du public à la gestion du fleuve Sénégal, Saint-Louis, Union Internationale pour la Conservation de la nature (UICN), 39 p.

GUERBER F. (1986). Etude de gestion des Ouvrages Communs de l'OMVS-Observation sur les Rapports Provisoires de Phase 2. Dakar : OMVS, Haut-Commissariat, pp.6-24.

KABA O. et AUBOURG G. (1998). Actes de la deuxième rencontre de concertation des acteurs dans le domaine de l'hydraulique au Sénégal. Éd. *pS-Eau - DEM – RADBF*, 44 p.

KISS A. (1997). *Introduction au droit international de l'environnement*, Genève : UNITAR, pp.1-21.

KISS A. et Shelton D. (2001). *Evolution et principales tendances du droit international de l'environnement*, Genève : UNITAR, pp.19-45.

KONÉ A.K. (2006). Gestion du bassin du fleuve Sénégal: L'OMVS plaide pour la vulgarisation de la charte, in *L'indépendant*, 12/09/2006, dossier Economie.
<http://www.maliweb.net/category.php?NID=13782>.

LABRANCHE S. et WARIN P. (2003). La concertation du public, Rapport intermédiaire, programme de recherche Concertation, Décision, Environnement.
http://www.unites.uqam.ca/sqsp/pdf/congresAnn/congres2004_labranche-warin.pdf.

LECORNU J. (1998). Les barrages et la gestion des eaux. Conférence Internationale : Eau et développement durable. Paris, UNESCO, 19-21/03/1998.

- LEROY M. (2006). *Gestion stratégique des écosystèmes du fleuve Sénégal. Actions et inactions publiques internationales*. Paris : L'Harmattan, 624 p.
- LEVY M. (2002). *Comment réduire pauvreté et inégalités : pour une méthodologie des politiques publiques*. Paris : Karthala, 248 p.
- MATHIEU P. (1993). « Irrigation et associations locales à Madagascar. Jeux et enjeux d'un transfert de gestion aux organisations paysannes », in Blanc-Pamard C. (ed.), *Politiques agricoles et initiatives locales. Adversaires ou partenaires*, Paris : ORSTOM, pp.239-259.
- MVONDO S.A. (2006). « Dynamique de gestion transfrontalière des forêts du bassin du Congo : une analyse du traité relatif à la conservation et la gestion des écosystèmes forestiers d'Afrique Centrale », *Law, Environment and Development Journal*, 2/1, pp.115-117.
- OMVS. (2001). Analyse des contraintes liées à la culture de décrue. Programme d'Optimisation de la Gestion des Réservoirs (POGR), Phase 3, Annexe 1, 34 p.
- OMVS. (2006). *Recueil d'instruments juridiques relatifs au fleuve Sénégal*, Dakar, OMVS, pp.3-7.
- ROCHE D. (2003). « Le développement local en milieu rural: de quoi parle-t-on ? » *Les cahiers du Girardel*, 1, pp.84-86.
- SCOONES I. et THOMPSON J., (ed.). (1999). *La reconnaissance du savoir rural. Savoir des populations, recherche agricole et vulgarisation*. Paris : CTA-Karthala, 474 p.
- SOUBEYRAN O. (2006). *Pensée aménagiste et tautologies*.
http://www2.unine.ch/webdav/site/inst_geographie/shared/documents/EcoleDoctorale/Tautodof.pdf (Doctoral school of Neuchatel University).
- SÈNE A. M. (2008). *Des institutions internationales à l'action locale : à quelles échelles le développement durable est-il efficace ? Le cas des équipements structurants dans le bassin versant du fleuve Sénégal*. Thèse de Doctorat en Géographie, Grenoble, Univ Joseph Fourier, 588p. http://tel.archivesouvertes.fr/docs/00/41/37/31/PDF/THÈSE_SÈNE.pdf
- SÈNE A M. (2009). "Développement durable et impacts des politiques publiques de gestion de la vallée du fleuve Sénégal : du régional au local", *Vertigo – La revue en sciences de l'environnement*, Vol. 9, N° 3, <http://vertigo.revues.org/index9221.html>, décembre 2009, 17p.
- SÈNE A.M. (2011). *Développement durable et territoires : étude de la planification territoriale au travers de la justice environnementale*, Sarrebruck, EUE – Éditions Universitaires européennes, 2011, 572p.
- SÈNE A.M. (2012). L'Agenda 21 local de la ville de Saint-Louis au Sénégal: une innovation pour répondre aux besoins de gestion de l'environnement et de réduction de la pauvreté. Dans GAGNON, C. (Éd). *Territoires durables*. Québec, Edition PUQ, p. 211-225.