S.A.E.D.
Policy Brief

Accompagnement public à la gestion territoriale décentralisée

Quels enseignements tirer des deux décennies d'appuis dans la Vallée du fleuve Sénégal ?

S.A.E.D.

Avec le soutien financier de :

AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

Une décentralisation qui reste à parachever

Les textes sénégalais ont prévu les outils nécessaires à la mise en œuvre d'une gestion foncière et territoriale au niveau des communautés rurales, mais ces instruments n'ont jamais été concrètement définis et mis en place : la procédure de dossiers et registres fonciers prévus dans les textes n'a jamais été mise en œuvre, de même que les Poas, eux-aussi prévus dans les textes, tandis que les administrations territoriales locales n'ont jamais défini pour chaque département les types de mise en valeur reconnue pour l'affectation des terres. De même, les procédures pour que les principes locaux, régionaux et nationaux de politiques territoriale[1] se complètent et soient hiérarchisés restent floues pour les différents acteurs concernés[2].

Les collectivités locales ne disposent donc pas du minimum d'outils qui leur permettrait d'administrer correctement leurs terres et territoires. Elles ne bénéficient pas non plus des quelques formations qui leur permettraient d'acquérir le recul nécessaire à l'élaboration

d'une politique territoriale locale cohérente : connaissance fine des textes et du paysage institutionnel de la décentralisation, maîtrise des procédures techniques d'administration des terres, capacités de diagnostic territorial à moyen et long terme, enfin maîtrise des outils de concertation permettant d'impliquer les populations dans la mise en œuvre et le respect des règles de gestion[3].

Avant la décentralisation, les services étatiques avaient peu de moyens et de ressources humaines pour mettre en œuvre une gestion territoriale et la faire respecter ; les collectivités locales en ont encore moins aujourd'hui pour y parvenir.

Sur le terrain, ces faiblesses ouvrent la voie à des interprétations et des pratiques variables. Les dérives sont multiples : des conseils ruraux qui affectent des superficies plus importantes que celles de leurs territoires, plusieurs affectations concernant un même espace, des affectations réalisées sans enregistrement ou procédure de contrôle, des zones règlementées (forêt classée, piste à bétail, etc.) peu respectées. L'absence de registre foncier engendre une insécurité foncière des affectataires, car seule l'inscription dans ce registre aurait valu preuve en matière de droit d'usage. Le critère de mise en valeur n'étant pas défini, la procédure d'affectation est le plus souvent utilisée comme forme de reconnaissance d'une occupation traditionnelle de la parcelle. Aujourd'hui, dans la Vallée du Fleuve Sénégal, l'arrivée massive et peu contrôlée de l'agribusiness entraîne une inflation de demandes d'affectation de la part des populations locales, de façon à enregistrer leurs droits locaux d'occupation. Ces dysfonctionnements obèrent fortement la sécurité foncière que peut procurer une affectation et provoquent des litiges et conflits qui fragilisent localement la paix sociale comme la durabilité des formes d'exploitation du territoire.

La plus grande partie de l'insécurité foncière et des dysfonctionnements de la gestion territoriale décentralisée ne vient donc pas des textes et de la nature du droit foncier en vigueur (affectation, titre...), mais bien de l'absence des instruments nécessaires pour la mise en application effective des procédures d'administration foncière et territoriale. C'est la mise en œuvre de ce type d'instruments qui est expérimentée depuis deux décennies dans la vallée du Sénégal.

Dans la Vallée, deux décennies d'instrumentation au service d'une gestion foncière et territoriale locale

L'intérêt de parachever la décentralisation de la gestion territoriale est particulièrement exacerbé lorsque la valeur de la terre est considérable, comme dans la vallée du fleuve Sénégal. C'est pourquoi dès le début des années 90, la SAED a mis en place, avec le soutien de la France et du Cirad, un système d'information géographique sur les aménagements, première source spatialisée fine sur la mise en valeur agricole (irriguée). Puis à la fin des années 90, cette information géographique a été intégrée, par une équipe SAED-CIRAD-ISRA, dans une procédure de conception participative de POAS, adaptée aux ressources et capacités des communautés rurales de la Vallée. Dix ans plus tard, un programme appuyé par l'AFD[4] expérimente un outil de gestion des procédures foncières à la portée des communautés rurales (le Système d'Information Foncière -SIF), qui se rajoute ainsi à la procédure POAS déjà maîtrisée par les communautés

rurales.

En parallèle, afin de clarifier la notion de mise en valeur en zone irriguée, une procédure concertée et contractuelle de définition d'une norme de mise en valeur (Charte du Domaine Irrigué –CDI-) est mise en œuvre par la SAED. Enfin, une organisation souple s'appuyant sur les compétences locales a été mise au point pour une diffusion à grande échelle dans la Vallée des quelques premières formations nécessaires pour que les collectivités locales développent une gestion opérationnelle de leur territoire : un centre interprofessionnel régional encadrant des appuis ciblés et évolutifs, confiés à des prestataires locaux.

Aujourd'hui, il paraît utile de mieux faire connaître ces réussites à l'échelle du Sénégal, en particulier en cette année 2014 où elles pourraient renforcer l'Acte III de la Décentralisation.

1. Les Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS) mis en œuvre dans la Vallée

La procédure POAS de la Vallée a été mise au point dès 1999 et étendue depuis aux 42 communautés rurales riveraines de la rive gauche du fleuve Sénégal. Ce type de Poas rassemble un état des lieux cartographié des ressources naturelles et des modes actuels d'occupation des sols (sous forme numérisée), un règlement de l'occupation des sols produit par la collectivité locale et appuyé d'un zonage règlementaire, ainsi qu'une organisation interne de la collectivité pour assurer une bonne utilisation de l'outil (division du territoire en zones de gestion, création de commissions d'application...).

La démarche participative spécifique mise au point est basée sur une méthode d'apprentissage par l'action, qui permet à la collectivité locale (élus, personnel des collectivités locales, personnes ressources locales) de maîtriser en quelques mois la mise en place d'un POAS. Son accompagnement nécessite l'appui d'une équipe technique légère pour chaque région concernée (du type : 1 expert SIG, 1 géographe, 1 sociologue), ainsi que la formation de cette équipe à cette démarche spécifique.

Le POAS procure une sécurisation spatiale et temporelle des activités paysannes et en particulier une gestion locale plus sereine de la compétition entre les divers usages de l'espace : agriculture, élevage... Les zonages cartographiques qu'il contient aident à rendre plus effectives les politiques locales de développement mais aussi à mieux les articuler avec les règlementations et orientations nationales. Enfin, sa mise en œuvre aide chaque acteur local concerné par la décentralisation (élus, services techniques, administration territoriale, mais aussi populations) à mieux appréhender ses nouveaux rôles pour une gestion territoriale décentralisée efficace.

Au Sénégal, certaines conditions seraient utiles pour renforcer l'effectivité de ces POAS :

- Mettre en œuvre un renforcement des capacités (ressources financières et humaines) d'animation interne par la collectivité locale, afin que les populations soient suffisamment informées, sensibilisées et impliquées pour appliquer les règles retenues ;
- Doter le POAS d'une base légale suffisante[5] de façon à lui forger un caractère juridique contraignant ;
- Assurer un suivi-évaluation départemental et national des équipes techniques chargées de la mise en œuvre, pour améliorer l'articulation entre les politiques territoriales locales et nationales.

2) Le Système d'Information Foncière (SIF)

Un système de gestion des procédures foncières à la portée des ressources et compétences des communautés rurales a été mis en œuvre au niveau de la VFS, à partir 2009 : procédure d'enregistrement concerté et cartographié des affectations foncières par la collectivité locale, formulaires et registres d'administration foncière, système d'information et d'administration foncière maîtrisable par la collectivité locale... Le système local d'information foncière peut aussi être informatisé (« SIF numérisé ») et intégré dans un fichier central articulé à un système d'information géographique. La procédure intègre les quelques formations nécessaires à l'administration autonome par les collectivités locales (élus, agents de la collectivité et services étatiques d'appui).

Ce *Système d'Information Foncière* met en place une gestion décentralisée des attributions foncières à la fois opérationnelle et pérenne (car localement autonome). A l'heure actuelle, il permet de gérer les affectations pour mise en valeur. Mais il est adaptable à d'autres natures de droit foncier dont la distribution serait gérée de façon décentralisée. La transparence et la concertation de la procédure amènent une forte diminution des litiges. La traçabilité des attributions de terres participe à la lutte contre la corruption et les attributions illicites. Le SIF peut aider les communautés rurales à gérer plus efficacement l'inflation des demandes d'affectation par les populations locales en réaction à leurs craintes vis-à-vis de l'agrobusiness.

Au-delà de cette gestion des attributions, ce système couplé au POAS permet une amélioration progressive de la politique territoriale et foncière locale, grâce à une clarification de l'information géographique et foncière. Ce SIF sera renforcé lorsque les autorités administratives pourront l'intégrer dans leur processus d'approbation des affectations foncières[6].

La mise en place d'un SIF dans une collectivité locale nécessite une formation spécifique auprès des acteurs de la collectivité, leur permettant de maîtriser les supports cartographiques (images satellite, cartes), la procédure de localisation (GPS simple), l'enregistrement des opérations foncières, un manuel de procédures foncières (MPF) et un registre foncier. Cet accompagnement concerne aussi l'amélioration du fonctionnement interne de la collectivité en ce qui concerne la gestion des affectations foncières.

Au Sénégal, les conseils ruraux s'appuient pour cette tâche délicate sur une Commission domaniale qui, en amont des délibérations du Conseil rural, instruit sur le terrain les dossiers, ce qui exige tant des compétences techniques (sur les potentialités des terres et les moyens nécessaires à leur mise en valeur) que des connaissances fines de la société locale (pour anticiper les litiges). Afin d'améliorer les capacités de cette commission, leur élargissement à des personnes ressources[7] (représentants de services techniques, représentants religieux et chefs de village[8], représentants des organisations paysannes, notables...) a été mis en place, selon une procédure permettant à chaque collectivité locale de décider de la nature de cet élargissement.

Cette évolution de la composition des commissions peut paraître anecdotique, mais elle a un effet considérable sur le renforcement de la légitimité et de l'efficacité des collectivités locales, en renforçant leurs échanges avec les

techniciens et en améliorant leur insertion dans le tissu local. Il aboutit à un travail de terrain plus approfondi et concerté, que ce soit sur l'anticipation des litiges liés au foncier, sur la coexistence entre agriculture et élevage, etc.

Avec la communalisation intégrale prévue par l'Acte III de la décentralisation, des terres avec un statut rural vont subsister dans les futurs périmètres communaux. Le SIF sera adapté à l'administration foncière de ce type de terres, si les nouvelles communes conservent les compétences actuelles des CR en matière de gestion foncière.

3) Une formule opérationnelle pour le renforcement des capacités locales en gestion foncière et territoriale

La mise en place des POAS et des SIF constitue un progrès considérable dans le renforcement des capacités des collectivités locales à gérer leurs territoires, non seulement grâce aux outils sensu stricto, mais surtout grâce à la procédure permettant leur appropriation. Cependant l'expérience de mise en œuvre de ces outils dans la Vallée a posé le besoin de mettre en place des accompagnements complémentaires pour obtenir, de la part des acteurs locaux, une gestion territoriale cohérente et durable à partir de l'utilisation de ces outils.

Deux décennies d'expériences en formation du milieu rural ont permis de mettre au point une formule institutionnelle souple et efficace: *un centre interprofessionnel*[9] *régional* (le CIFA pour la Vallée), qui sous-traite les actions de formation à des prestataires locaux, en les accompagnant grâce à une petite équipe d'ingénierie de formation. Ce type de centre fonctionne donc comme une agence de moyens, ce qui procure un service souple et flexible permettant de s'adapter aux niveaux divers de compétences des collectivités locales et de répondre au cas par cas avec un appui mesuré et adapté.

Cette formule institutionnelle moins couteuse, souple, de proximité et décentralisée, procure le double avantage de sensibiliser aux enjeux et aux instruments de la décentralisation les collectivités locales et leurs partenaires, de par leur participation au conseil d'administration de l'agence de moyens, et de développer la mobilisation et le renforcement progressif du tissu économique local et national de prestataires en formation. De plus, en tant qu'agence régionale autonome qui a la compétence d'encadrer des formateurs indépendants, elle est ainsi facilement mobilisable par tout programme d'appui au renforcement des capacités.

En ce qui concerne plus particulièrement l'accompagnement à la gestion territoriale et foncière, ce type de formule souple permet de proposer en seulement trois modules prioritaires de formation un transfert minimal mais suffisant auprès des acteurs des collectivités locales (élus, personnel technique et administratif des collectivités, agents techniques en appui au sous-préfet,...) des capacités nécessaires à la mise en œuvre d'une gestion décentralisée pertinente :

- un premier module (*Décentralisation et Foncier*) pour une information poussée sur les textes et les procédures de la décentralisation et de la question foncière ;
- un deuxième module (*Formulation d'une Politique Territoriale*) pour l'accompagnement à la formulation concertée d'une politique territoriale locale ;
- un troisième module (*Application des Règles*) sur l'animation interne à la collectivité, locale afin de réussir un

respect des règles de gestion territoriale et foncière.

L'expérience acquise permet de proposer des contenus et des personnes ressources du pays pour la diffusion de ces trois modules.

4) Une procédure de concertation contractuelle pour définir localement les normes de mise en valeur

Les coûts que requiert l'irrigation imposent à tous (exploitant, collectivité locale et services publics) de fournir les conditions d'une mise en valeur optimale des investissements consentis. C'est donc un contexte où l'exigence de normes de mises en valeur (cf. procédure d'affectation foncière) est encore plus nécessaire. Depuis les années 2000, existe dans la Vallée une procédure d'engagement contractuel, pour le respect d'une norme de mise en valeur définie en concertation entre l'attributaire d'une parcelle irriguée, la Collectivité locale et l'État : la Charte du Domaine Irrigué (CDI).

La CDI définit les engagements que ces trois partenaires doivent respecter :

- **l'État** : réalisation des infrastructures structurantes permettant aux exploitants de pratiquer une agriculture irriguée de qualité ;
- **la collectivité locale** : une affectation des terres en fonction de la capacité réelle de mise en valeur de l'attributaire ;
- **l'attributaire** : un investissement suffisant pour une agriculture optimale, l'entretien de ses propres infrastructures et le paiement des redevances.

L'intérêt de la procédure spécifique de concertation de la CDI est d'obtenir une définition de normes de mise en valeur qui soit adaptée à chaque contexte local et acceptée par les exploitants. Cependant, l'efficacité de cette procédure sera limitée si les soutiens nécessaires aux formes d'exploitation intensive retenues ne sont pas disponibles dans le contexte local (en particulier les systèmes de crédit à moyen et long terme, adapté au financement des investissements en intensification).

La *Charte du Domaine Irrigué* vient ainsi combler, pour le cas particulier des espaces irrigués, un vide juridique lié à l'absence de définition légale de la mise en valeur. Ce type de *normalisation contractuelle et décentralisée des modes de mises en valeur acceptables* peut être utile partout où l'État est en droit de demander, en contrepartie des investissements structurants qu'il doit fournir (aménagements hydroagricoles, hydraulique pastorale, soutien à des filières, etc.), un engagement sur des formes de mise en valeur plus intensives.

5) Synthèse : une forme potentielle d'intégration de ces quatre instruments dans une approche nationale d'appui à la gestion foncière et territoriale décentralisée

Les instruments et procédures mis en œuvre ont abouti en quelques années dans la vallée du Fleuve Sénégal, à une gestion territoriale et foncière décentralisée beaucoup plus opérationnelle et autonome. Ils fournissent une formule souple et moins couteuse pour le renforcement progressif des capacités des acteurs du contexte local. Ils produisent dès la première année un système d'information géographique effectif, fin et à moindre coût sur l'occupation règlementaire du territoire local, y compris sur les affectations foncières. À moyen terme, ils induisent une amélioration progressive des politiques territoriales et foncières locales et peuvent aider,

sous condition de mettre en place des mesures complémentaires[10] à une meilleure articulation entre les politiques territoriales locales et les orientations de l'État.

Sous quelle forme les acquis de la Vallée pourraient être avantageusement insérés dans l'instrumentation des politiques publiques sénégalaises ? La mise en œuvre à l'échelle nationale de ces instruments et procédures pourrait se dérouler comme suit :

a) **Des centres interprofessionnels régionaux de formation** des collectivités locales, en particulier pour mettre en œuvre les trois premiers modules définis supra (Décentralisation et Foncier, puis Formulation d'une Politique Territoriale, et enfin Suivi de l'Application des Règles). Ces Centres s'appuieraient sur une cellule nationale d'expertise collégiale (transfert et suivi d'une démarche qualité...), qui pourrait interagir avec les prestataires en formation, les centres interprofessionnels, les représentants nationaux des collectivités locales et les agents de l'État chargés au niveau national du suivi de la décentralisation et de l'aménagement du territoire ;

b) **Une stratégie nationale d'information** et de sensibilisation auprès des collectivités locales et de leurs partenaires ;

c) **Un renforcement juridique des instruments** de gestion territoriale expérimentés (dont ceux concernant le foncier), qui pourraient faire l'objet de nouveaux textes juridiques pour avoir plus de force probante, de façon à être opposables aux tiers et applicables sur l'étendue du territoire national. Les différents ministères concernés pourraient participer de concert à un projet de loi et des projets de décrets d'application, en vue de procurer cette force juridique aux instruments présentés ci-dessus. Cette préoccupation devrait pouvoir être inscrite dans les réflexions de la Commission nationale de réforme foncière (CNRF).

d) **Une fiscalité locale suffisante.** Certes, avec l'acte III, toutes les collectivités locales bénéficient a priori, des mêmes ressources fiscales. Mais, d'une part, ces fiscalités locales prévues par la loi doivent être plus rigoureusement appliquées, et d'autre part il se posera un problème du fait de l'inégale répartition des richesses à travers le territoire national. Les dotations de l'État pourraient donc être complétées par des mécanismes financiers. De plus, la mise en œuvre du SIF ouvrirait de nouvelles opportunités de valorisation fiscale locale de la procédure foncière : taxe sur la demande foncière, frais de bornage, frais d'installation, frais de délivrance de l'extrait de délibération, redevance de non mise en valeur, impôt foncier annuel sur les terres affectées...

Cette première formulation reste sûrement imparfaite. Seuls les acteurs nationaux des politiques publiques peuvent en juger. C'est pourquoi un processus est mis en œuvre par la SAED, l'AFD et leurs partenaires, en plusieurs étapes :

1) un constat analytique des résultats sur le terrain au regard des enjeux d'amélioration de l'effectivité de la gestion foncière et territoriale décentralisée ;
2) des propositions pour consolider au niveau de la rive gauche de la vallée du Sénégal les acquis réalisés ;
3) une synthèse sur les potentialités d'insertion de ces acquis dans la politique nationale ;
4) des ateliers avec des acteurs nationaux afin d'évaluer les potentialités de ces expériences

pour les enjeux nationaux de gestion foncière et territoriale décentralisée ;

5) une conférence nationale de partage avec les acteurs des politiques publiques du pays

6) une conférence sous régionale pour partager ces expériences avec les autres pays.

---

1 POAS au niveau local, puis SRAT au niveau régional et PNAT au niveau national.

2 Ainsi, le reclassement par l'État des terres du Domaine National en Domaine Privé de l'État ne prévoit pas de concertation avec la collectivité locale, alors que toute sa politique territoriale locale peut être remise en cause si une partie importante de son territoire lui est brusquement enlevée. D'un autre côté, chaque conseil rural est libre de poser ses propres principes de politique territoriale et foncière sur les terres de terroir, sans prendre en compte les priorités que peut soutenir l'État (installation des jeunes ou des femmes, lutte contre le morcellement parcellaire, soutien à l'agriculture intensive...).

3 Ces différents instruments ne sont pas inclus dans la procédure d'élaboration des Plans Locaux de Développement, qui aboutissent par conséquent le plus souvent à une liste de doléances pour des investissements, combinée à des orientations de développement trop générales pour être opérationnelles et qui n'influent ensuite en rien sur les actions quotidiennes de la collectivité locale. La plupart des populations concernées ne sont d'ailleurs même pas informées de l'existence de ces Plans. La plupart des populations concernées ne sont d'ailleurs même pas informées de l'existence de ces Plans.

4 Programme d'Appui aux Communautés Rurales de la Vallée du Fleuve Sénégal.

5 Par exemple par un arrêté ministériel l'insérant dans le dispositif légal et réglementaire actuel.

6 La disponibilité auprès des communautés rurales des outils nécessaires à la mesure et cartographie (GPS simple de navigation, boussole, chaine d'arpenteur, appareil photo), des formulaires d'enregistrement (registre foncier) et d'administration (« liasse foncière ») ainsi que du petit équipement bureautique nécessaire (coût moyen 5 000 000 F CFA).

7 Le statut de commission étant par définition un organe consultatif et non délibératif, son élargissement contextuel à des personnes ressources locales est toujours en accord avec les textes. De plus il est déjà spécifié dans les textes que le chef de village et le CADL soient associés, même si cela est rarement effectif en dehors de cette pratique dans la Vallée.

8 Au-delà donc du chef de village directement concerné par une affectation, qui est déjà membre de droit de la commission domaniale.

9 Le conseil d'administration de ce centre interprofessionnel rassemble des représentants des collectivités locales, organisations paysannes, secteur privé, prestataires en formation et services techniques étatiques.

10 La dotation de l'agence de moyens en ressources financières et humaines suffisantes, soit environ 30 000 000 F CFA/collectivité locale dont 20 000 000 F CFA en équipements Kit outils fonciers (y compris POAS à 15 000 000 Frs) et 10 000 000 F CFA en sessions de formation)

11 Les instruments de gestion locale mis en place peuventt facilement être mis en lien avec les outils régionaux et nationaux de planification et d'aménagement du territoire ainsi qu'avec les orientations nationales de sécurisation foncière, ouvrant une concertation beaucoup plus concrète sur les modalités d'articulation.

REPUBLIQUE DU SENEGAL

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE L'EQUIPEMENT RURAL

S.A.E.D.

Créée par la loi n° 65-001 du 20 Janvier 1965 avec un statut d'Etablissement Public à caractère industriel et commercial, la SAED est devenue Société Nationale à compter du 1er Décembre 1981 suivant la loi n° 81-57 du 29 Juin 1981, avec pour mission principale de promouvoir l'agriculture irriguée en rive gauche du fleuve Sénégal.

D'abord limitée au Delta du Fleuve Sénégal, sa zone d'intervention s'est progressivement étendue pour couvrir les vallées du Fleuve Sénégal et de la Falémé.

Sa vocation est de participer au développement économique des territoires ruraux de sa zone d'intervention, notamment à travers l'aménagement, l'équipement, la mise en œuvre de programmes agricoles et la préservation de l'environnement et des ressources naturelles.

Les fonctions qui lui sont assignées par l'Etat du Sénégal sont les suivantes : une fonction de Maîtrise d'Ouvrage Déléguée de l'Etat pour les investissements publics en matière d'aménagement et d'infrastructures hydroagricoles (i) et une fonction de Conseil, d'Appui et d'Opérateur auprès des différentes catégories socioprofessionnelles et des collectivités locales concernées, directement ou indirectement, par l'agriculture irriguée (ii).

Siege: Ngallèle, RN2 (Route de Rosso), BP 74, Saint-Louis , SENEGAL S: www.saed.sn E: saed@orange.sn