

ANNEXE 6 :

Synthèse sur les communs

SYNTHESE SUR LES COMMUNS

Pascale Vincent – Janvier 2018

1	RAPPELS	3
2	LES 5 PROJETS ANALYSES	5
3	IL Y A-T-IL POTENTIELLEMENT DES COMMUNS TISSES AUTOUR DE LA TERRE ET DES RESSOURCES NATURELLES SUR LES ZONES D'INTERVENTION DES PROJETS ?	6
4	LES PROJETS ONT-ILS APPUYE, FAIT EMERGER, DETRUIT DES COMMUNS ?	7
4.1.	L'importance du contexte juridique	7
4.2.	Le rôle des outils de sécurisation foncière et des FAI	7
4.3.	L'influence des projets sur le partage de l'usage de la terre, de l'eau et des pâturages.....	11
4.4.	L'influence des projets sur la gouvernance collective des ressources communales	14
5	QUELQUES LECONS D'EXPERIENCE	18

1 RAPPELS

La commande évaluative prévoyait que les analyses effectuées sur les communs se fassent selon l'acceptation retenue par le CTFD, en articulation aux grands principes retenus en complément des principes d'E. Orstrom. Le CTFD a choisi de travailler sur les Communs tissés autour de la terre et des ressources qu'elle porte (ressources tangibles et matérielles, de flux ou de stock).

La demande d'évaluation portait autour des questions :

- ✓ De constats
 - Le projet a-t-il accompagné, voire créé, des « communs »? En quoi les actions menées, en particulier concernant la GRN et le foncier, s'apparentent-elles à une gestion des « communs » ?
 - En quoi consistent-ils concrètement (caractérisation, principes d'actions)? Quelles implications ont-ils en termes d'acteurs, de coordination, de gouvernance et de cadre juridique ?
 - De quelle manière ont-ils été accompagnés par les projets (modalités)?
- ✓ De jugements évaluatifs
 - Dans quelle mesure le projet a fragilisé ou à détruit des communs ? En quoi les actions menées permettent de consolider une gestion en commun ?
 - En quoi ces communs permettent une gestion plus efficace et équitable des RN ?
 - Dans quelle mesure les conditions d'une pérennisation des démarches et outils de gestion du commun sont-elles assurées ?
 - Dans quelle mesure ces expériences sont valorisées par la CL, ou dans d'autres contextes, ou au niveau national ?
- ✓ De prospective
 - Quels enseignements sur les conditions d'émergence et les processus de développement ?

Le CTFD a retenu plusieurs entrées de caractérisation d'un commun :

- Par les ressources : « est considéré comme commun toute ressource partagée par un groupe de gens (Hess et Orstrom)
- Par les règles et la reconnaissance d'un faisceau de droits : common property is a formal or informal property regime that allocates a bundle of rights to a group (Hess)
- Les travaux du CTFD identifient des groupes d'ayants droit reposant sur 3 postulats : droit d'exclure, refus d'une appropriation privée pour conserver les usages partagés, présence d'insiders/outsideurs ou ayants droit/utilisateurs autorisés/utilisateurs non autorisés
- Par la communauté : groupe de personnes utilisant et gérant les ressources naturelles (IASS)
- Par la gouvernance : les communs peuvent être définis comme des ensembles de ressources collectivement gouvernés, au moyen d'une structure de gouvernance assurant une distribution des droits entre les partenaires participant au commun et visant à l'exploitation ordonnée de la ressource, permettant sa reproduction à long terme (Coriat)
- Par la pratique, l'action collective : c'est seulement l'activité des hommes qui peut rendre les choses communes, de même que c'est seulement cette activité pratique qui peut

produire un nouveau sujet collectif, bien loin qu'un tel sujet puisse préexister à cette activité (Dardot et al)

Les interrelations entre ces différentes composantes sont à prendre en compte.

Pour nous approprier le travail du CTFD et faciliter le travail demandé, nous avons fait le choix de produire un référentiel :

- ✓ Une ressource considérée par les acteurs locaux comme essentielle dans/pour leur vie individuelle et collective, et menacée d'appropriation ou/et de disparition du fait d'une surutilisation ou d'usages inattentionnés (prendre soin de).
- ✓ Une communauté d'acteurs locaux en proximité entre eux et avec la ressource, qui sont concernés et considérés comme usagers légitimes, qui sont impliqués et engagés, qui poursuivent une finalité de préservation de cette ressource en quantité et/ou en qualité, et qui sont liés entre eux dans la mise en commun, le partage et la gestion de cette ressource.
- ✓ Une forme de gouvernance, adaptée à la nature de la ressource et à son contexte de partage, et organisée autour :
 - du processus de décision liée à la fonction de cette ressource, aux modalités de sa gestion dans le temps, et à la distribution des droits d'usage et de non usage sur cette ressource,
 - d'une répartition des rôles et fonctions entre les membres de la communauté porteuse autour de ce processus de décision, considérée comme légitime,
 - de la coordination d'actions liées au partage de la ressource et à l'exercice de ces droits,
 - de responsabilités partagées et simultanées, dans le contrôle de l'exploitation de la ressource, et dans les modalités de résolution de conflits qui peut résulter du non-respect des règles établies en commun,
 - du suivi de la décision, de son application et de ses effets,
 - de liens éventuels avec d'autres communautés de décisions, qui gèrent des ressources communes nécessaires au maintien de la ressource première.
- ✓ Des liens particuliers à l'Etat et au marché
- ✓ Des liens éventuels à des réseaux pour le développement et le fonctionnement des communs, en rapport avec des références partagées.

Précaution : le CTFD pointe les difficultés de caractérisation liées à la complexité des enchâssements entre communs administrés, communs en réseau, et communs originels institutionnalisés.

Les hypothèses d'analyse sur l'existence de communs proposées par le CTFD sont :

- Un commun vu dans ses liens spécifiques avec l'Etat et le Marché, dans une logique d'autonomie.
- Un commun vu comme une forme de subsidiarité accordée par les pouvoirs publics à une gestion locale du foncier et des RN (ou de toute autre ressource pouvant faire l'objet d'un commun).

Les éléments ci-dessus montrent les difficultés de l'exercice demandé. C'est pourquoi, notre parti pris a été de repérer à partir des 5 projets évalués au Sénégal, des expériences qui « tentent de faire en commun ». L'analyse a privilégié :

- ✓ la place de l'action collective. Un commun est un système autogéré ; sa mise en place et son maintien relève donc de stratégies d'acteurs individuelles et collectives.

- ✓ La place du temps long. Si l'on considère un commun comme un travail de tissage en « situation d'action » par le biais d'interactions, l'analyse des processus est nécessaire pour connaître et comprendre ce travail.

Il faut prendre les éléments apportés ci-dessous comme des questionnements autour des communs à partir des expériences analysées.

2 LES 5 PROJETS ANALYSES

Au Sénégal, les projets étudiés dans le cadre de la présente évaluation sont : ADDEL (2002-2008), PACR (2007-2012), ASAMM (2014-2020), APEFAM (2015-2020) et AIDE-PODOR (2014-2019).

- ✓ 1 - Le projet ADDEL (Appui à la Décentralisation et au Développement Local) est intervenu sur un département de la région de Kolda (Vélingara), et deux départements de la région de Tambacounda (Tambacounda et Bakel). Ces trois départements regroupent 35 Communautés Rurales (CR).

Le projet visait l'amélioration de l'accès aux services de base, le désenclavement de la zone, et l'amélioration de la GRN et du développement économique, à partir d'une démarche de participation des habitants au choix des actions articulée à l'organisation du circuit de décision d'utilisation des fonds portée par 3 GIC départementaux, regroupant les CR de la zone d'intervention.

- ✓ 2 - Le PACR (Projet d'Appui aux Communautés Rurales de la vallée du Fleuve) est intervenu dans la Vallée du Fleuve Sénégal, au niveau de 4 zones géographiques : le delta (Saint-Louis et Dagana), la basse vallée (Podor), la moyenne vallée (Matam) et la haute vallée (Bakel). Son périmètre recouvre 43 Communautés Rurales.

Le projet visait à renforcer les CR dans leurs capacités de gestion du foncier et de valorisation du potentiel économique de leur territoire, à travers l'amélioration de l'agriculture irriguée. La démarche était basée sur la mise en place d'outils de sécurisation foncière, à partir de l'implication des acteurs locaux sur la définition de la gestion foncière, sur les actions à financer pour organiser cette gestion (aménagement essentiellement), et sur l'utilisation des fonds apportés à travers un Fonds d'Appui à l'Investissement (FAI).

- ✓ 3 et 4 - Les projets ASAMM (Amélioration de la sécurité alimentaire et d'appui à la gestion des terres dans la région du Matam) et APEFAM (Appui à la productivité des exploitations familiales agricoles de la région de Matam) sont liés : le projet APEFAM étend la zone d'intervention du projet ASAMM.

Les deux projets couvrent 8 CR dans la Vallée du Fleuve Sénégal, dans une zone peu soutenue jusqu'à présent par les projets nationaux. La zone correspond aux potentialités hydrauliques des eaux de surface liée au Djamel qui est un défluent du fleuve Sénégal, et à 2 mares pour les cultures de décrue, sur 2 communes. Ils visent également à renforcer les CR dans leurs capacités de gestion du foncier et de valorisation du potentiel économique des territoires, à travers l'amélioration de l'agriculture irriguée, de l'agriculture de décrue et de l'élevage. La démarche vise à tirer les leçons de l'expérience du PACR sur le dispositif de gouvernance lié à la mise en place et à l'application des POAS et des SIF, et à l'utilisation des fonds apportés à travers un Fonds d'Appui à l'Investissement (FAI). Ils visent également à étendre et adapter l'expérience des Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS) sur les zones hors périmètres irrigués, par l'intégration notamment des zones d'élevage et la mise en place d'Unités Pastorales (UP).

- ✓ 5 - Le projet AIDE-PODOR (Projet d'Appui à l'irrigation et au développement économique) intervient également dans la Haute Vallée du fleuve Sénégal, au niveau de 10 CR du département de Podor. Le projet est concentré sur les 7 CR (36 villages) de l'Ile à Morphil située entre le Doué et le fleuve Sénégal (190 km de long sur 15 de large, soit 2850km²). Le projet vise à constituer une masse critique par la concentration des investissements sur cette ile, qui constitue une unité géographique, en adoptant une démarche identique à celle des projets ASAMM et APEFAM.

3 IL Y A-T-IL POTENTIELLEMENT DES COMMUNS TISSES AUTOUR DE LA TERRE ET DES RESSOURCES NATURELLES SUR LES ZONES D'INTERVENTION DES PROJETS ?

La GRN est citée comme objectif dans tous les projets, tandis que la sécurisation foncière est également visée dans les 4 projets qui interviennent dans la vallée du Fleuve Sénégal. La zone de la Vallée du fleuve est considérée à haut potentiel économique avec de fortes disponibilités en eau et en pâturages (Diéri et Walo), principalement pour :

- l'agriculture irriguée et de décrue,
- l'élevage.

Les conflits y sont fréquents entre exploitants agricoles et entre agriculteurs et éleveurs, causés par les difficultés d'accès aux pâturages de la zone irriguée, par les divagations d'animaux dans les parcelles cultivées, et par la non application des POAS mis en place par la Société Nationale d'Aménagement et d'Exploitation des terres du Delta du fleuve Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Famele (SAED)¹ à partir des années 2000².

La zone d'intervention autour de la Vallée du Fleuve est une zone très sensible sur la question foncière : la propriété de la plupart des terres du Walo est entre les mains d'un nombre réduit de familles issues des lignages nobles, qui ont le statut de maîtres des terres et maîtres de culture. Elles les exploitent sur la base de droits inaliénables, et contrôlent l'accès au foncier sur la zone. Des droits d'exploitation sont concédés aux autres groupes statutaires suivant divers arrangements (métayage, fermage, location, don, mise en gage, héritage, etc.). Les anciens captifs entretiennent toujours des relations de dépendance avec les groupes dominants. Ils accèdent à la terre à partir de prêts ou de location. Les jeunes n'ont pas directement accès à la terre, et migrent pour une part importante d'entre eux en ville ou ailleurs, pour contribuer aux revenus de la famille. Ceux qui restent exploitent les terres de leurs aînés au titre d'actifs. Les femmes contribuent également à la production vivrière ou d'appoint à travers des jardins maraîchers aménagés. La pratique du métayage est également répandue sur la zone (paiement des droits d'accès et d'usage sur la terre, par une partie de la récolte).

Cette organisation sociale se retrouve à la fois au niveau des anciens périmètres irrigués villageois (PIV) et au niveau des zones hors périmètres.

Le contexte dans lequel s'inscrivent les projets comprend donc des ressources (foncier notamment) et des pratiques sociales de gestion en communs sur la base d'un certain nombre de normes reconnues socialement – notamment la propriété lignagère -, et de droits et obligations qui en organisent l'accès et l'usage.

¹ Société chargée par l'Etat de l'aménagement des terres des zones pionnières du Delta du fleuve Sénégal.

² Démarche mise au point par la recherche (CIRAD/ISRA) et appliquée par la SAED à partir de 1999, au titre de sa mission d'aménagement de l'espace rural.

Même si ces ressources relèvent du domaine national, cette gestion se fait sur des bases « traditionnelles », très peu équitables, avec des préséances très marquées tant en termes de catégories sociales, d'âge, que de genre.

Pour l'eau, notamment en ce qui concerne l'accès à l'eau par les éleveurs, les informations disponibles dans les documents consultés ne permettent pas d'identifier les modes d'organisation et les pratiques sociales qui œuvrent localement à sa gestion.

4 LES PROJETS ONT-ILS APPUYE, FAIT EMERGER, DETRUIT DES COMMUNS ?

4.1. L'importance du contexte juridique

Les marges de manœuvres accordées aux acteurs locaux par le cadre juridique et administratif national constituent un facteur important dans l'analyse. Le Sénégal a supprimé les droits fonciers coutumiers depuis 1964, faisant du foncier un domaine de l'Etat (domaine national) avec obligation de mise en valeur contre l'attribution de droits d'usage individuels. L'affectation ne confère pas à l'exploitant de droit réel sur les sols ; la loi ne permet ni de vendre, ni de prêter, ni de louer la terre. Ces droits sont théoriquement révocables en cas d'absence de mise en valeur, et la cessation de l'occupation individuelle entraîne la désaffectation.

Le Domaine national regroupe toutes les terres qui ne sont ni immatriculées, ni classées dans le Domaine Public. La gestion des terres a été confiée à partir de 1972 aux communautés rurales (CR) ; elles peuvent aujourd'hui affecter et désaffecter des terres sous contrôle de l'Etat. Les CR disposent de « zones de terroir » du Domaine national³, sur lesquelles les résidents des CR qui exploitent les terres peuvent bénéficier de droits d'usage, non cessibles, affectés par le Conseil Rural sous condition de mise en valeur. Deux critères guident l'affectation : la résidence dans la communauté rurale et l'exploitation familiale. Ces critères limitent les possibilités d'affectation par rapport à des exploitants extérieurs. Les affectations et désaffectations doivent faire l'objet d'une décision du Conseil Rural (délibération).

A partir de 1996, les compétences des CR en matière foncière ont été étendues à la GRN et à l'aménagement du territoire. En 2004, la loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP), socle de la politique agricole nationale pour 20 ans, a orienté le développement agricole sur la modernisation de l'agriculture familiale et l'entrepreneuriat agricole.

Le cadre réglementaire reste à ce jour incomplet : il existe un flou juridique sur la mise en valeur (contenu, conditions, modalités, effets, ...), et le décret institutionnalisant la mise en place d'un outil cartographique de type cadastral, identifiant les affectations de terre, n'a jamais été promulgué. Par ailleurs, la loi de 1964 qui visait un accès équitable sur les terres relevant du Domaine national, n'a que rarement remis en cause les modes de gestion qui prévalaient localement.

4.2. Le rôle des outils de sécurisation foncière et des FAI

En lien avec l'objectif de renforcer les capacités des CR dans la gestion du foncier, les projets PACR, ASAMM, APEFAM et AIDE-PODOR ont intégré la mise en place de POAS (plan d'occupation et d'affectation des sols).

Le premier POAS a été initié en 1997 dans la commune de Ross Bethio sur initiative de la SAED. L'objectif général de l'opération est de mettre à la disposition de la collectivité locale un outil institutionnel et technique à même de l'aider à assurer une gestion cohérente du foncier et, d'une

³ Dans les années 90, les terres des zones pionnières du Delta jusqu'alors contrôlées par la SAED ont été reversées dans les zones de terroirs des CR.

façon plus globale, une coordination efficiente du développement local. De façon spécifique, il s'agit, en partenariat avec les collectivités locales, d'arriver à :

- Une clarification de la situation foncière,
- Des relations plus complémentaires entre l'agriculture et les autres activités productives de la vallée dans une optique de développement durable,
- Un renforcement de la démocratie locale à travers une implication des populations dans la conception et la mise en œuvre des actions de développement.

Le déroulement est en quatre grandes étapes :

- Le recueil des informations cartographiques et alphanumériques pour un état des lieux par l'occupation du sol ;
- La tenue d'une première série d'ateliers (au niveau du conseil rural puis dans les zones dites « de concertation » définies) pour l'amendement et la validation des informations par les populations, et un diagnostic général de l'occupation du sol dans la communauté rurale ;
- La tenue d'une seconde série d'ateliers pour le choix des règles d'occupation des sols selon une logique de compromis (formation de propositions dans les ateliers de zones concertation puis synthèse au niveau du Conseil rural) ;
- Une fois élaboré, il est validé par la CR et diffusé, et font l'objet d'une matérialisation sur le terrain du zonage et des divers éléments qu'ils contiennent. Des commissions de zones sont installées et renforcées pour la gestion des espaces et des ressources, et ils servent à la prise de décisions de gestion du foncier et des RN.

Les POAS permettent d'identifier, de partager et de formaliser (cartes, règles d'usage, affectation) une vision concertée sur les RN et leurs potentialités, et sur les droits et les usages des ressources foncières au niveau des CR. La démarche associe les CR, les chefs de village, les responsables d'Organisations Paysannes (OP) d'agriculteurs et d'éleveurs, les exploitants forestiers, les populations résidentes, les services techniques locaux, et les autres structures d'appui. La démarche des POAS a été approfondie avec la SAED dans le cadre du PACR par l'élaboration d'outils et d'instances de gestion foncière (registres fonciers, Système d'Information Foncière/SIF, Commissions Domaniales Elargies /CDE). Cette démarche et les outils qui y sont liés expérimente également la mise en exercice par les CR de leurs responsabilités de gestion du domaine national sur leurs zones de terroir, à travers l'identification d'étapes du processus d'affectation/régularisation, la précision du rôle joué par les différents acteurs impliqués, et la mise en place à l'échelle communale d'outils de délimitation GPS⁴, d'enregistrement et de suivi des affectations et désaffectations de terres, qui sont regroupées dans les SIF. A l'échelle de la vallée du fleuve, la SAED gère également un SIF Vallée, pour les zones ayant fait l'objet de périmètres irrigués.

Les POAS sont une tentative des 4 projets concernés de penser et de faire « du communs » sur la gestion des ressources foncières à partir d'un processus de travail collectif qui associe différents intérêts par l'implication de différentes catégories d'acteurs aux statuts différents, et qui permet de définir des règles d'accès et d'usage sur les ressources foncières.

Dans cette organisation, les CR ont à la fois un rôle d'animation, et un rôle de contrôle sur le respect des règles définies collectivement.

L'absence d'utilisation d'outils de gestion par les CR dans l'exercice de leurs compétences en matière foncière pose de grosses difficultés : les parcelles affectées ne sont pas cartographiées, certaines

⁴ Avant, la mesure de distance se faisait au double pas avec une corde de 50m.

affectations ne sont pas matérialisées sur le terrain, les procédures établies par la loi ne sont pas toujours suivies à la lettre⁵, la documentation est fragmentaire et dispersée, ... Sur les zones d'intervention des projets de la vallée du fleuve Sénégal, constat a été fait que des affectations hors compétences des CR comme les domaines publics, maritimes ou privés avaient été faites, ainsi que des affectations multiples pour les mêmes espaces, de même que de nombreuses terres affectées n'étaient pas mises en valeur, sans que pour autant des procédures de désaffectation n'aient été mises en œuvre, faute de définition de la mise en valeur et de procédure claire, mais aussi du fait des enjeux politiques d'une telle mesure.

Malgré les campagnes d'information et de sensibilisation sur la sécurisation foncière, les affectations et les régularisations par les Conseils ruraux restent marginales dans les zones non aménagées. Plusieurs raisons expliquent cet état de fait :

- Les ayants droits coutumiers ne sollicitent pas de régularisation, car ils auraient le sentiment de réclamer ce qui leur appartient déjà.
- Les autorités coutumières bloquent les initiatives d'affectation et de régularisation, car elles perdent leur droit de gestion des terres au bénéfice des CR.
- Les droits d'usage concédés par les CR offrent moins de champ d'action que les droits admis localement (location, gage, etc.).
- Les droits concédés par les CR sont soumis à désaffectation si les parcelles ne sont pas mises en valeur, dans des contextes où les moyens et les capacités de production des familles restent limités.
- Les procédures d'affectation impliquent des frais (bornage, déplacements de la commission domaniale) qui ne peuvent pas être assumés par certaines familles.

Sans outils de gestion foncière, les CR ne disposent pas d'une vision globale des terres affectées et de leur localisation, ni des espaces restant disponibles, et ne connaissent pas le statut réel des terres affectées. Le manque de clarté concerne :

- la matérialisation des parcelles et le suivi des affectations ;
- la définition des conditions, obligations et droits d'accession, de succession, de cession (vente ou location), les prérogatives en matière d'affectation, désaffectation, transmission ;
- l'organisation, la gestion et le contrôle de la fiscalité foncière par les collectivités locales.

Selon un témoignage, sur la zone du PACR, au moment de la mise en place du projet, 95% des citations en justice de maires étaient liés au foncier.

Les POAS doivent permettre d'apurer la situation des terres et d'établir une base fiable et actualisée des affectations, en les liant à une mise en valeur réelle⁶. La démarche des POAS comprend :

- ✓ un état des lieux et des diagnostics fonciers (enquêtes socio-foncieres, ateliers). Cet état des lieux donne des informations sur :
 - les différents usages des terres et les types d'acteurs qui les pratiquent
 - le degré de compétition et de concurrence pour la terre, entre types d'usagers ou au sein même d'un usage
 - les principales sources d'insécurité foncière dans la zone

⁵ Un registre foncier est prévu par la législation ; les conseillers ruraux enregistrent leurs délibérations suivant une nomenclature très hétéroclite, ce qui ne facilitait pas la traçabilité.

⁶ Idée d'apurer la situation existante et d'organiser l'affectation nouvelle des terres en faveur des exploitants pour une valorisation optimale des terres.

- les tailles des parcelles et leur délimitation
 - les différents droits s'exerçant sur les parcelles (exploitation, gestion, administration, etc.)
 - les différents arrangements existants (gage, location, etc.) et leur mode de fonctionnement
 - les preuves d'occupation : affectation, petits papiers, etc.
 - les modalités de gestion des conflits
 - les rapports à la gestion foncière par les communes
 - les opportunités et contraintes pour une régularisation par les CR
- ✓ La mise en place et la formation d'une commission domaniale élargie (CDE) à des acteurs non membres.

Cette commission, mise en place par arrêté communal, est chargée d'instruire les demandes d'affectations de terres ; en plus des conseillers élus, des secrétaires municipaux et des chefs de villages des zones concernées, la composition a été élargie à des représentants éleveurs et agriculteurs, à des chefs locaux, ainsi qu'aux services techniques déconcentrés départementaux avec les Centre d'Appui au développement local (CADL) notamment.

- la cartographie du parcellaire, incluant leur délimitation et leur numérotation suivant sur une structure du numéro cadastral unique.
- un manuel de procédures foncières validé et adopté par chaque CR en fonction de ses spécificités.

Ce manuel détaille l'ensemble des règles juridiques et des procédures consensuelles applicables : affectation de terres sur des zones aménagées et non aménagées, régularisation, affectation de parcelles à usage d'habitation, désaffectation, réaffectation (en cas de décès, etc.), gestion des zones à vocation forestière, gestion des terres immatriculées au nom de l'Etat, gestion du Domaine public, autorisations d'amodiation, et enfin immatriculation sur le Domaine National. Il présente tous les acteurs clefs impliqués dans les procédures d'affectation et de désaffectation, et la répartition des rôles entre eux : le conseil rural, le CADL, le Sous-préfet, les cadres locaux de concertation (Cadre Villageois de Développement, Cadre Inter villageois de Développement, commissions de zone, etc.), les chefs de village, le conseil des notables. Les droits et obligations des usagers y sont déclinés, ainsi que les voies de recours en cas de violation des droits fonciers (voies de recours, exercice d'opposition, acteurs, etc.). Le manuel est traduit dans les principales langues parlées dans la Vallée (Poular et Wolof), en version illustrée.

- Une plaquette schéma sur le processus de traitement d'une demande, affichée dans les maisons communautaires.
- L'élaboration et le déroulement d'un plan de formation en gestion foncière dans les CR.

La continuité dans le temps de l'utilisation des registres fonciers est liée à :

- L'exercice par les communes de leurs compétences en matière d'affectation et de désaffectation de terres,
- La tenue en continu des registres fonciers par une ressource humaine affectée à cette tâche,
- La transmission des enregistrements par la commune à la préfecture, qui est l'autorité chargée d'autoriser ou pas in fine l'affectation et la désaffectation
- La transmission par la préfecture à la commune de sa décision finale d'affectation et de désaffectation de terre.

C'est cette décision qui garantit à leurs détenteurs la fiabilité des certificats délivrés par la commune.

Dans cette organisation, la reconnaissance finale du droit d'accès individuel à la mise en valeur de la terre, qui devient alors opposable aux tiers par son inscription dans les registres fonciers, reste du ressort de l'Etat, la préfecture étant chargée de valider ou non la décision d'affectation et de désaffectation de terre.

Les questions d'enregistrement des droits fonciers, et celles de construction des droits sur l'usage collectif des espaces sont donc distinctes.

La démarche POAS a été liée à Fond d'Appui à l'Investissement (FAI), qui a pour rôle de faire vivre la mise en application des POAS par le financement d'actions de gestion des espaces et des ressources, et de mettre les CR en apprentissage sur l'exercice de leurs compétences de maîtrise d'ouvrage de la gestion et du développement de leurs territoires. Le FAI permet de développer une réflexion collective sur les zones pertinentes d'implantation des investissements, en lien avec les cartes sectorielles. La démarche est basée sur une co-animation locale portée par des élus, des techniciens des services déconcentrés de l'Etat, et des membres de l'équipe opérateur chargée de l'accompagnement des CR dans la mise en œuvre du FAI (Unité de Gestion de projet – UGP). Selon les projets, des animateurs de zone et/ou d'autres représentants de la société locale y sont également associés.

4.3. L'influence des projets sur le partage de l'usage de la terre, de l'eau et des pâturages

Les zones de terroir des CR sont l'objet de deux types d'intervention :

- Des interventions sur zones de périmètres : ce sont les zones d'expérimentation classique des POAS depuis leur mise en place,
- Des interventions sur zones non aménagées (cuvettes, zones de pâturages, zones de forêt, ...) ; ces zones sont directement visées par les projets ASAMM, APEFAM et AIDE-PODOR. Même si les liens entre la démarche POAS et la démarche FAI n'étaient pas présents dans le projet PACR, l'élevage étant une des principales activités sur les CR concernées par ce projet, la plupart des réalisations choisies se sont surtout tournées vers ce secteur d'investissement.

Sur les périmètres irrigués, l'accès à la terre est déterminant (qui peut obtenir des droits d'usage et d'exploitation, selon quelles procédures ?). La question de la sécurité foncière sur les périmètres se pose de manière spécifique : là où des investissements sont nécessaires, la durée des droits doit être suffisante pour permettre à l'exploitant de rentabiliser son investissement. Dans le cas d'aménagements hydro-agricoles sur les terres, cela amène à définir des contraintes en termes de normes d'aménagement et de mise en valeur : ces normes sont définies et mises en œuvre dans la Charte du Domaine Irrigué (CDI) mise en place par la SAED avec les exploitants. Les aménagements portent sur des périmètres privés et des périmètres collectifs. Sur les périmètres collectifs, de type périmètres villageois (PIV) les exploitants doivent faire face aux coûts de maintenance et se voient obligés de payer une contribution. L'accès à ces périmètres irrigués est familial et se fait par l'intermédiaire d'une appartenance à des groupements d'intérêt Economique (GIE).

Des PIV avaient été autrefois aménagés, qui ont été abandonnés du fait de leur mauvais fonctionnement hydraulique. Ces PIV font l'objet aujourd'hui de réhabilitations. La SAED et les Conseils ruraux ont priorisé les anciens attributaires pour garantir les possibilités de négociation sociale. Le processus de mise en œuvre des casiers (parcellisation) comporte l'établissement de critères d'éligibilité à deux niveaux: (a) des critères d'éligibilité des Groupements d'Intérêts Economiques (GIE) à bénéficier des aménagements, en donnant priorité aux GIE déjà titulaires, (b) les critères de sélection des foyers bénéficiaires au sein des GIE et de la taille des parcelles, qui est fonction de la force de travail et des capacités techniques du foyer. Ces critères sont discutés par le biais de commissions d'attribution villageoises, avec l'ensemble des GIE concernés avant leur

adoption finale par les Conseils Ruraux. Au nombre des critères d'éligibilité figure l'acceptation préalable et formelle du principe de participation des bénéficiaires à la mise en place des aménagements (finition des parcelles) et à la prise en charge de l'ensemble des coûts de fonctionnement et d'entretien ultérieur des aménagements (signature de la CDI).

A travers la démarche mise en œuvre, tous les aspirants attributaires n'ont pas pu être satisfaits (environ ¼ des personnes enquêtées dans certains villages de la zone d'intervention des projets ASAMM-APEFAM). L'établissement de critères d'attribution des parcelles au niveau des infrastructures de production⁷ a permis à la plupart des villages concernés par les nouveaux aménagements et les réhabilitations d'enclencher des négociations internes, et de trouver des accords entre propriétaires fonciers et nouveaux accédants⁸. Selon les villages, les modalités d'attribution des parcelles par les commissions d'attribution villageoises varient : certains villages ont choisi la négociation, d'autres le tirage au sort. Ces accords ont donc permis à d'anciens métayers d'accéder à leurs propres parcelles de productions. Il ressort cependant que la stratégie adoptée par la SAED (réalisation des infrastructures avant discussion sur les attributions villageoises de parcelles) se heurte sur certaines zones à des difficultés de respect des critères (conflits d'exclusion). L'amélioration de l'accès social au foncier dépend à la fois de la taille des espaces aménagés au regard de la population concernée, et de la variation dans les modalités sociales d'attribution des parcelles.

Le principal changement qui émerge à la faveur de la démarche mise en œuvre par le biais des projets est l'accès d'anciens métayers à des parcelles de production en propre. Les projets ont ouvert une brèche sur l'accès de tous à la terre par la démarche d'attribution communautaire à partir de critères inclusifs de sélection et de priorisation des attributaires.

L'eau est une ressource difficile d'accès dans la zone d'intervention des projets ASAM-APEFAM : de nombreux périmètres réalisés par le passé, qui étaient branchés sur une seule source d'eau, ont été abandonnés du fait du coût trop élevé du m³. **L'accès à l'eau et la gestion de l'eau** est donc un enjeu essentiel pour la pérennité des exploitations. Cet enjeu relève de plusieurs facteurs :

- technologique : l'expérimentation du mixte hydraulique (technologie qui consiste dans l'introduction d'une source d'eau complémentaire qui fonctionne à l'énergie solaire, électrique ou diesel),
- social : la mise en place d'une entente sociale sur la gestion de la ressource,
- économique : la rentabilité des exploitations.

Pour les infrastructures liées aux aménagements productifs, l'accès à l'eau est adossé à la signature par chaque attributaire de parcelle de la Charte de l'Eau édictée par la SAED. Les projets ont intégré le principe de pérennisation de la gestion des infrastructures par :

- Le regroupement des usagers exploitants dans des GIE et dans des UAI (Unités d'appui aux infrastructures) dont les représentants sont choisis par leurs membres. Les UAI sont chargées de la gestion des infrastructures pour le compte des GIE membres. Ils ont le statut de prestataires de service vis-à-vis des GIE.
- La définition avec les exploitants et les UAI de plans de gestion de l'eau (tours d'eau),
- l'obligation faite aux exploitants d'adhérer au Centre de Gestion et d'Economie Rurale de la Vallée du Fleuve Sénégal (CGER), qui leur garantit un accompagnement juridique (statut,

⁷ Être propriétaire sur l'ancien périmètre ; être agriculteur sur l'ancien périmètre ; intégrer ceux qui au village, vivent de l'agriculture comme activité première ; intégrer ceux qui, au village, ne sont pas propriétaires.

⁸ En cas de création d'infrastructures, les villages concernés ont attribué les parcelles soit par concertation interne, soit par tirage au sort

mise en place et renouvellement des organes), administratif (documents de gestion) et financier (bilan de campagnes).

Les services apportés par le CGER sont payants sur la base d'une cotisation comprenant une partie fixe annuelle (25.000 FCFA/an pour les OP de base et 100.000 FCFA/an pour les Unions), et une partie variable calculée en pourcentage du chiffre d'affaire de l'adhérent. Les services dispensés comprennent: (i) l'assistance en comptabilité, le conseil en gestion, le montage de dossiers de financement, l'appui juridique; (ii) la formation ; (iii) l'analyse économique.

Le CGER Matam-Bakel comprend actuellement 655 membres (OP, Unions, acteurs économiques privés). Les GIE et les UAI sont formés par le CGER sur les rôles et responsabilités de gestionnaires. Cet accompagnement vise aussi à renforcer les UAI dans leurs responsabilités de suivi du fonctionnement des infrastructures, à leur permettre d'être en règle, de connaître le coût des charges de fonctionnement (consommation d'eau, salaires des pompistes, crédits d'intrants,...), de calibrer le montant des crédits qu'ils contractent au plus près de leurs besoins réels, et de travailler à la récupération des paiements de crédits.

Dans les GIE, des études ont montré que le maintien des pouvoirs traditionnels apparaît au niveau des sphères de décisions des groupements, et plus particulièrement au niveau des postes à responsabilité. Au stade actuel, la formation apportée par le CGER a permis aux GIE et aux UAI de comprendre et de s'approprier les outils de gestion mis en place par le CGER. L'accompagnement du CGER a permis de renforcer l'organisation des UAI et des entrepreneurs privés membres⁹, dans la prise en charge de la pérennité des infrastructures (élections de responsables en fonction des compétences nécessaires à la gestion, mise en place de règles communes de gestion, mise en place de commissions pour le suivi du respect des règles et pour la gestion et l'application des amendes en cas de non-respect des règles de gestion, transparence dans la gestion financière). Cette organisation a eu des effets sur la diminution des conflits internes aux UAI, sur le rapprochement des responsables des UAI, OP et Unions avec leurs membres, et sur l'inclusion des membres analphabètes dans les débats internes.

Sur les zones hors périmètres, l'évaluation n'apporte aucune donnée.

Sur les périmètres irrigués, la démarche mise en œuvre par les projets par le biais du regroupement des usagers exploitants et de l'accompagnement des nouvelles organisations gestionnaires du fonctionnement des infrastructures, a permis la reconnaissance et l'établissement d'un droit d'usage sur l'eau, et la gestion collective de la répartition de son usage. Ces droits liés à l'eau s'ancrent dans le premier socle des droits sur l'usage collectif des espaces définis par le biais des POAS, et également dans les procédures d'enregistrement des droits fonciers.

Le bon fonctionnement de l'organisation collective liée à la gestion de l'eau et le maintien des droits qui en découlent, est dépendant à la fois des capacités de chacun des membres exploitants à assumer ses obligations financières propres, et des modes de régulation internes mis en œuvre dans les organisations pour assurer la transparence, le respect des règles définies collectivement, et pour gérer les éventuels conflits. Le service apporté par le CGER par le biais des projets, à travers l'accompagnement et les outils mis en place, a joué sur ces questions un rôle de facilitation particulièrement important.

Concernant les **pâturages**, une des innovations méthodologiques des projets ASAMM-APEFAM et AIDE-PODOR par rapport au PACR, est l'extension de l'opérationnalisation des POAS au-delà des périmètres irrigués, par la mise en place d'Unités Pastorales (UP). Le code pastoral élaboré en 2015, reconnaît en effet la possibilité aux communes de confier la gestion des espaces pastoraux de leurs

⁹ Détenteurs de droits d'usage individuel sur des aménagements privés.

territoires à des unités pastorales (UP). La reconnaissance de la légitimité d'une UP en tant que gestionnaire dépend d'une délibération communale.

Le PACR n'a pas travaillé à la mise en place d'UP. L'expérience montre cependant qu'avec les points d'eau, les parcs à vaccination, les aménagements fourragers, les couloirs de passage, les mares et adduction d'eau, le projet a contribué à la réduction du nomadisme et des distances parcourues par les animaux, et à la réduction des conflits entre éleveurs et agriculteurs. Sur les projets ADAM-APEFAM et AIDE-PODOR, le travail sur les UP est en cours de démarrage. La démarche des POAS comprend la réalisation d'études et l'animation de réflexions approfondies pour intégrer les usages pastoraux et les droits collectifs dans les problématiques de formalisation par les CR (contrat de mise en pâturage, création d'unités pastorales élargies, etc.).

Il est important d'ajouter que globalement, la mise en place des Commissions Domaniales Élargies à l'échelle communale, qui comprend des éleveurs, des agriculteurs et d'autres acteurs ruraux qui peuvent faire remonter leurs préoccupations via des représentants, a favorisé une prévention et une régulation des conflits liés aux ressources foncières. Les conflits entre agriculteurs et pasteurs, et entre affectataires sont en baisse notable.

Malgré l'absence de démarche POAS autour de la gestion collective des espaces dédiées à l'élevage sur la zone du PACR, la réduction des conflits entre éleveurs et agriculteurs sur cette zone, pousse à formuler l'hypothèse que la démarche entreprise à l'échelle de la zone d'intervention du projet (4 zones géographiques : le delta (Saint-Louis et Dagana), la basse vallée (Podor), la moyenne vallée (Matam) et la haute vallée (Bakel), soit au total 43 Communautés Rurales), a permis de clarifier, de négocier et de définir collectivement les droits et modalités d'accès aux espaces pastoraux et aux ressources pastorales (pâturages et eau notamment) à travers la travail de répartition de l'affectation des usages des différents espaces sur le territoire communal. Outre leur rôle d'animation, les CR, à travers les commissions domaniales élargies, exercent également un rôle de contrôle et de négociation sur le respect des règles définies collectivement.

On peut également faire l'hypothèse que le travail des projets ADAM-APEFAM et AIDE-PODOR sur les UP viendront compléter la démarche sur la construction et la mise en place d'une organisation collective de gestion des espaces pastoraux et de leurs ressources par leurs exploitants.

4.4. L'influence des projets sur la gouvernance collective des ressources communales

Les communes sont des acteurs de droit public dotés de la personnalité morale, qui bénéficient juridiquement de l'autonomie de gestion et de l'autonomie financière. La commune a pour rôle principal l'élaboration, la mise en œuvre, le contrôle et l'évaluation de politiques locales de développement par l'exercice de la maîtrise d'ouvrage sur le développement et la gestion de son territoire, sur la base des compétences qui lui ont été transférées par l'Etat. Les anciennes CR, devenues communes depuis 2013, peuvent initier des intercommunalités sous condition de validation par un décret présidentiel. Les communes regroupent un nombre variable de villages selon leur étendue, leur configuration, et la densité de leur population. Elles sont administrées par un Conseil Rural de 28 membres, élus au suffrage universel direct tous les 5 ans. Le Président (maire) assume le pouvoir exécutif et ordonne les dépenses du budget. Il représente l'Etat et, à ce titre, est responsable de la police administrative et de l'état civil. Les communes sont soumises aux règles de la comptabilité publique, leurs fonds sont domiciliés au Trésor et un comptable public (en général le Trésorier-Payeur départemental) contrôle le respect des procédures.

Pour rappel, la démarche des POAS, SIF et FAI mise en œuvre dans le cadre des projets sur la vallée du fleuve Sénégal cherche entre autres à renforcer les CR dans leurs capacités d'exercice de leurs compétences ; elle intègre au dispositif de décision communal la mise en place de cadres de

concertation communaux (CCC) sur la gestion des ressources du territoire, sur le financement des actions, voire également sur le mode de gestion des actions. Sur ce dernier point, des comités de gestion, entendus comme comités d'usagers, sont mis en place ou sollicités pour chaque réalisation. Le projet ADDEL avait travaillé dans le même sens, par le biais de GIC intercommunaux départementaux porteurs de la décision sur l'octroi des financements. Des Instances de Concertations Locales (ILC) ad hoc étaient intégrées au dispositif pour favoriser la concertation et le débat sur les choix de développement, à partir de l'élaboration de Plans de Développement Locaux (PLD), qui avaient pour vocation à être des projets de territoire. L'ILC était composée selon des proportions fixées, de représentants des chefs de village, de représentants des différentes catégories de population (femmes, jeunes, etc.) et de représentants d'associations et groupes locaux dans 3 collèges:

- Collège des représentants des villages (15 à 20 personnes) ;
- Collège des représentants des différentes catégories de populations (6 à 8 personnes) ;
- Collège des représentants des associations et groupes locaux (6 à 8 personnes).

Ces ILC donnaient un avis consultatif lors de l'élaboration du PLD et des PAI. Elles avaient un « droit de recours » auprès de l'autorité de tutelle (le Sous-Préfet) en cas de désaccord avec le CR.

L'idée d'une gestion concertée a dans le projet ADDEL émané de l'AFD, au titre d'une expérimentation surtout centrée sur l'intercommunalité ; à partir de 2013, l'acte III de la décentralisation a ajouté le principe de participation citoyenne au principe de libre administration par les communes. Ce principe de participation citoyenne est exercé au niveau du département et de la commune, à travers un droit d'information, de consultation et de proposition.

Dans les autres projets, les modalités de gestion du FAI et les droits de tirage sur le fonds se font à l'échelle communale. Ils sont définis par l'opérateur chargé de la coordination du projet (UGP), à travers un manuel de procédures. La responsabilité du contrôle de l'usage des fonds engagés relève de l'Etat, en lien direct avec l'exercice de leurs compétences par les collectivités locales, et avec les procédures nationales de passation de marchés.

Dans les projets en cours (ASAMM, APEFAM et AIDE-PODOR), le FAI est géré par l'UGP intégrée à la SAED ; l'AFD donne un avis de non-objection sur les budgets-programmes annuels. Un compte spécial Trésor est ouvert pour chaque CL (exclusivement affecté aux ressources du fonds d'investissement des CR), une fois que les projets ont été validés par les Conseils Ruraux, et qu'ils sont traduits en plans d'investissement annuels (PAI) validés par l'AFD. Les modalités de gestion du FAI sont basées sur le principe de l'appui budgétaire, en lien avec l'élaboration du budget communal et sa conformité avec les principes de la comptabilité publique, sous le contrôle budgétaire du Trésor public¹⁰.

Les cadres de concertation mis en place comprennent dans les projets ASAM-APEFAM :

- Un cadre de concertation communal (CCC) dans chacune des communes, qui réunit des acteurs communaux et des intervenants concernés par les thèmes de réunions. La composition du CCC et les invitations aux réunions de concertation relèvent de la commune, en tant que maître d'ouvrage du FAI. Les CCC sont officialisés par des arrêtés municipaux.

En pratique, le choix des participants est effectué par les maires qui en sont les présidents la plupart du temps. Une des spécificités des communes en zone rurale est la faible présence des maires dans leur circonscription ; pour éviter que la maîtrise d'ouvrage du FAI ne se trouve bloquée par l'absence du premier magistrat de la commune, l'UGP des projets ASAM-APEFAM a fait désigner par le maire

¹⁰ Il s'agit, à travers le principe d'appui budgétaire de favoriser l'apprentissage par les communes des principes de fonctionnement d'un budget communal en relation avec les procédures nationales : annualité, unité, universalité, équilibre, spécialité, sincérité budgétaire.

des points focaux communaux, qui sont les premiers interlocuteurs de l'équipe en l'absence du maire.

- Des commissions de travail attachées au CCC.
- Des comités de sélection FAI, attachés au CCC.
- L'articulation avec les politiques nationales à travers un Comité régional de suivi technique qui correspond à un Comité Régional de Développement (CRD) préexistant. Le CRD et le CCC sont associés pour certaines réunions de travail.

Le cadre de concertation réunit par son architecture la SAED, le PRODAM (autre projet d'envergure qui intervient sur la zone), l'UGP, les partenaires au développement, les services techniques déconcentrés concernés, les conseils départementaux, l'ARD, les associations d'éleveurs, d'agriculteurs, les maires et techniciens des communes concernées, ...

Dans le cadre du projet AIDE-PODOR, les ateliers de concertation prévoient des entretiens avec les élus et STD, des focus groupes avec tous les acteurs concernés de la zone, des focus groupes avec les OP/OCB des territoires communaux, et ils sont suivis d'ateliers de restitution (autorités administratives, STD et élus communaux). Ils intègrent également la vérification des points d'eau accessibles par le bétail et la vérification des pistes de bétail par des comité communaux de vérification, avant validation par la commune, et réalisation de la cartographie communale. Cette cartographie, fait l'objet d'ateliers de validation, avant adoption et diffusion des POAS.

L'animation du CCC se fait dans les projets ASAMM-APEFAM en collaboration entre l'équipe de l'UGP, le secrétaire municipal de la commune, certains élus et responsables de commissions au sein du CCC, et avec les techniciens du Service régional de Développement Local de l'ARD. La réactualisation des POAS a été l'occasion de mettre en place une commission technique d'animation à l'échelle du territoire communal et à une échelle zonale inférieure, en lien avec le CCC. L'animation des débats repose en grande partie sur les techniciens de l'UGP. Dans le cadre du projet AIDE-PODOR, un partenariat a été mis en place avec les radios communautaires de l'île à Morphil à travers un protocole d'accord. Ce protocole est notamment lié à la mise en œuvre d'un plan de gestion des risques (PGES) élaboré dans le cadre du montage du projet. Ce plan prévoit des actions d'accompagnement¹¹, et la mise en œuvre de mesures spécifiques d'atténuation des impacts liés à l'usage des pesticides¹².

Le renforcement des capacités des acteurs du CCC se fait par le biais de plans communaux annuels de formation élaborés et définis avec les CCC, et par une alternance entre théorie (formation) et pratique (accompagnement). Pour les communes des projets ASAM-APEFAM, les thématiques de formation des plans communaux de formation correspondent à 5 centres d'intérêt identifiés par des groupes de travail mis en place dans le cadre des CCC : décentralisation et gouvernance territoriale, genre et groupes vulnérables, développement économique local, appui aux acteurs des secteurs d'activités économiques locales, appui aux acteurs des comités d'usagers, GRN. A partir de ces centres d'intérêt issus de débats, des thématiques de formation et les acteurs locaux qu'elles concernent ont été identifiés. Les formations comprennent également la formation des élus sur l'exercice de la Maitrise d'ouvrage (passation de marchés en lien avec le manuel de procédures du FAI), et la formation des comités de sélection. Ces plans de formation seront consolidés avec

¹¹ Ex : Promotion de la pisciculture en cage, Appui aux actions de lutte contre les feux de brousse, Appui aux structures sanitaires dans la lutte contre les maladies liées à l'eau et leur suivi, promotion de l'énergie solaire.

¹² Renforcement des capacités en gestion des pesticides, Information-Sensibilisation-Communication, Promotion des méthodes de lutte alternatives

l'intégration des besoins spécifiques de chacune des filières porteuses¹³ qui seront retenues par la commune. L'appui technique, organisationnel, comptable et juridique sera apporté aux irrigants par le CGER.

Le fonctionnement des FAI dans les projets en cours comprend les axes suivants :

- Les POAS sont réactualisés à travers un diagnostic participatif communal, préparés et travaillés avec les CCC,
- Les membres du CCC planifient annuellement les investissements (PAI) en lien avec le budget communal annuel (proposition de besoins et définition des priorités), et en lien avec les orientations et règles d'application des POAS. L'UGP accompagnent chaque commune dans l'élaboration de son budget par le biais de l'animation d'une conférence budgétaire.
- Le CRD vérifie la cohérence et la faisabilité technique des choix, en rapport avec les orientations nationales et régionales (projets à retenir, définition des normes techniques et des couts/secteur, dimensionnements, devis).
- La commune estime les couts et priorise en fonction de l'assiette du FAI à laquelle elle a droit.
- Des comités ad hoc sont mis en place pour la gestion (UAI sur les périmètres irrigués, UP, plan de gestion des mises en défens, plan d'aménagement et de gestion forestière). La gestion par les usagers des investissements FAI est prévue à partir de business plan par type de micro-projet.
- La commune établit un contrat de gestion avec les bénéficiaires pour chaque investissement.
- L'application de la mise en œuvre des PAI est suivie par le Cadre de Concertation Communal.

Un des enjeux des cadres de concertation est le rapprochement entre la commune et les autres acteurs. Les relations entre acteurs sont souvent très distantes, absentes et/ou conflictuelles (relations entre élus et populations, entre élus et représentants de l'Etat). Les résultats des évaluations montrent que les espaces de concertation ont joué/jouent un rôle important dans le rapprochement entre ces acteurs. L'animation de ces espaces de rencontre, de débats et de travail permet une réelle concertation sur les modalités de gestion et de valorisation des espaces communaux. La mise en œuvre des projets est par ailleurs l'occasion pour les CR de développer des collaborations avec des acteurs étatiques et d'autres intervenants.

Par le biais des cadres de concertation et de l'architecture de leur organisation, les projets ont favorisé l'émergence d'une forme de gouvernance collective de l'administration de l'espace communal. La construction durable de cette organisation et de ses capacités de gestion des ressources foncières reste cependant dépendante de l'accompagnement et du renforcement des CR dans leurs capacités d'animation, qui est apporté par les projets.

¹³ Les projets ont adopté une approche filière, organisée autour de la notion de « chaîne de valeur » ; cette approche détermine les appuis apportés par les projets au niveau économique : appui à la production, appui au stockage, appui à la transformation et appui à la commercialisation.

5 QUELQUES LECONS D'EXPERIENCE

Les expériences menées dans les 5 projets à partir de Cadres de concertation apportent diverses leçons sur ces expériences :

- L'articulation du CCC avec le CRD a permis, sur la zone d'intervention des projets ASAMM-APEFAM, de coordonner les actions des projets avec celles des autres acteurs qui y interviennent, autour du financement des infrastructures et de leur localisation, en cohérence avec les cartes nationales sectorielles.

Il est important de noter que le projet AIDE-PODOR a une fonction d'observatoire ; elle travaille avec l'UGP des projets ASAMM et APEFAM sur la capitalisation d'expérience. La fonction d'observatoire devra permettre d'alimenter les débats de politique publique sur les problématiques clefs abordés par le projet (sécurisation foncière, agricultures familiales, partenariat public/privé, etc.). La fonction d'observatoire a vocation à permettre l'organisation d'ateliers de partage des résultats avec les acteurs nationaux et régionaux engagés dans les débats de politique publique et l'appui aux réformes.

- L'entrée communale des FAI ne permet pas de mettre en place une gouvernance intercommunale sur la GRN, les RN dépassant les limites communales.

Dans les GIC intercommunaux départementaux mis en place à l'occasion du projet ADDEL, l'émergence d'une gestion intercommunale des RN n'a pas vu le jour, pour des raisons de montage des GIC et du FAI¹⁴. Par contre, les GIC ont permis des débats entre élus sur cette question, et l'ébauche de projets intercommunaux : définition/mise en œuvre d'une charte réglementant la gestion des ressources naturelles intercommunautaires, développement de plantations de gommiers, aménagement d'une piste de transhumance interGIC (Tambacounda/Bakel). Ces projets n'ont pas été concrétisés par la suite à cause des difficultés rencontrées par les élus pour prolonger et adapter l'existence des GIC au-delà du projet. L'expérience développée dans ce cadre a cependant servi à la création de l'association intercommunale KKGB qui existe et fonctionne encore.

L'expérience du projet ASAMM-APEFAM montre également que l'entrée communale choisie pour la mise en œuvre des FAI se confronte aux logiques politiques (volonté des élus de satisfaire le maximum de villages de leur territoire) et à la concurrence entre communes voisines (volonté de chaque commune de disposer des mêmes infrastructures et services que les communes voisines).

- L'expérience des projets ASAMM-APEFAM montre que le portage du CCC par la commune en tant que maître d'ouvrage du FAI entraîne de la part du maire des stratégies pour exclure du CCC certains acteurs locaux importants en termes d'initiatives de développement local. Le CCC n'est donc pas représentatif de toutes les initiatives menées sur la commune et des savoir-faire mis en œuvre autour de l'usage du territoire communal et de ses ressources.

La notion d'Organisation Communautaire de Base (OCB) est le concept utilisé pour définir et identifier les bénéficiaires des investissements. Les OCB désignées sont constituées, entre autres, par les organisations professionnelles (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, transformatrices ...), les faïtières (jeunes, femmes, personnes à mobilité réduite, ...), les GIE et les Associations de développement local. Dans le schéma, l'OCB est à l'initiative de la demande de micro-projet, par le biais de sa participation au Cadre de Concertation communal. C'est par ce biais qu'elle sollicite l'inscription de l'investissement dans le PAI. Les investissements sont dans ce cadre considérés comme des services communaux : la

¹⁴ L'entrée des procédures était exclusivement communale.

commune inscrit l'investissement dans son PAI et fait une demande de financement au FAI. Le manuel de procédures du FAI indique que la commune « entretient les infrastructures en relation avec les comités de gestion » ; les modalités de cet entretien ne sont pas définies.

- Les montants alloués à chaque commune par le biais des FAI sont insuffisants pour garantir la mise en place de projets structurants. Le montant du FAI des projets ASAMM-APEFAM ne permet par exemple d'allouer à chaque commune que 160MFCFA, ce qui ne permet pas de réaliser des projets structurants vu la taille des communes (pour exemple le cout d'un seul forage peut atteindre 230MFCFA).

Les élus ont donc tendance à rechercher le saupoudrage des investissements au détriment du soutien aux dynamiques locales. Pour que ces investissements soient portés par des structures légales et fonctionnelles, les projets ASAMM-APEFAM ont mis en place une stratégie basée sur :

- Une étude des complémentarités entre les différentes actions menées par les Services Techniques Déconcentrés sur les communes via le CRD,
 - Des visites de terrain pour vérifier qu'il y a bien des activités de production en adéquation avec la demande d'infrastructures de stockage, de transformation ou de commercialisation,
 - L'élaboration de plans d'affaires par type d'investissement à caractère marchand (business plan), pour vérifier la rentabilité des investissements envisagés et les possibilités de leur pérennisation,
 - L'élaboration de plans de redynamisation des porteurs de micro-projets via le CGER
- La spécificité d'une démarche de planification du développement local et territorial est de construire une vision prospective et stratégique sur le développement du territoire et sa gestion, dans une logique de projet de territoire, à partir de problématiques locales. Dans une approche de gouvernance participative des ressources locales, ils servent à la définition de politiques locales concertées.

L'élaboration de PLD (ou PDC) s'inscrit dans une démarche très « institutionnalisée », laissant peu de place aux initiatives des différents acteurs. Le projet ADDEL avait fait le choix d'accompagner les CR dans l'élaboration de plans locaux de développement pour favoriser une démarche concertée à l'échelle du périmètre communal. L'évaluation du projet ADDEL a montré la difficulté de l'approche des PLD :

- La démarche relevait d'une procédure prédéfinie par le projet qui prévoyait de faire établir plusieurs scénarios progressifs afin de permettre aux élus de définir des règles d'identification, de sélection et d'arbitrage des actions.
- L'ILC mise en place dans le cadre du projet ADDEL pour l'élaboration participative des plans locaux de développement (PLD) n'avait aucune légitimité en dehors de l'exercice de planification, le conseil rural restant dans la pratique la seule véritable instance de concertation. Le rôle de l'ILC n'était pas bien compris par les acteurs locaux. Les ILC n'ont pas perduré au-delà du projet.
- Les prestataires mobilisés n'ont pas réussi à s'approprier la démarche d'accompagnement des CR dans l'élaboration participative de leurs plans de développement. Ils n'ont pas réussi à adopter une démarche d'aide au diagnostic et à la décision, et d'animation du débat local.

Les prestataires ont axé leurs prestations sur le résultat (rédaction d'un PLD et d'un Plan Annuel d'Investissement), sans réellement comprendre la dimension stratégique et les implications de ces documents. Le PLD en tant qu'outil de concertation, de construction d'une vision commune sur le territoire, d'aide à la planification territoriale et à la décision communautaire n'a pas été valorisé. Les CR ont considéré davantage les PLD comme un instrument pour obtenir des financements, des requêtes de projets, que comme un outil d'animation de leur territoire, d'aide à la planification et à la décision : l'accent a été plus mis sur la réalisation du document, que sur le processus d'élaboration et la formation des acteurs.

Les autres projets ont centré la démarche de construction d'une vision commune du territoire sur les POAS, en tant qu'outils d'identification et de gestion des ressources naturelles et des espaces communaux. Les liens entre POAS et PLD sont pris en charge de manière diverse selon les projets : les communes disposent déjà de Plans de Développement Communaux (PDC). Sur les communes du projet AIDE-PODOR, ces plans fournissent un état des lieux précis des ressources et potentialités de développement pour chaque CR, et présentent, sous la forme de plans d'action, les orientations stratégiques de développement retenus à horizon 2015 assortis d'un plan d'investissement. Les actions envisagées ne sont pas priorisées et ces plans sont par ailleurs aujourd'hui obsolètes. La mise à jour éventuelle de ces outils est prévue dans les projets ASAMM-APEFAM ; elle est cependant contrainte par la durée de réalisation des projets et les résultats à atteindre autour de la réactualisation des POAS.

L'évaluation du PACR montre que malgré les efforts de formation et de vulgarisation des POAS¹⁵, une déconnexion a existé entre les règles de gestion des ressources (regroupées dans le règlement Intérieur des POAS agréé par la population et les élus), les outils cartographiques et de gestion foncière, et les investissements décidés dans le FAI.

- L'expérience du PACR montre que la question de l'appropriation de la gestion par les CR et les usagers (portage, dispositif de gestion, système de couverture des coûts récurrents) se pose. Ces questions renvoient à la perception de biens communs et à l'appropriation de leur gestion par l'ensemble des acteurs impliqués. L'expérience du PACR montre également que le nombre important d'acteurs impliqués semble avoir engendré des difficultés dans l'articulation des interventions, le système de suivi et l'attribution des responsabilités.

L'appropriation de la démarche de sécurisation foncière et de la maîtrise d'ouvrage par les CR a connu une baisse de niveau après le projet. Le renouvellement massif des conseils a entraîné une perte substantielle des acquis.

- L'expérience du projet ADDEL a montré l'importance d'animateurs locaux intégrés au dispositif pour asseoir la légitimité de la CR : le rôle de ces animateurs en matière d'information et de communication s'est avéré essentiel, en raison notamment de l'éloignement de certains villages.

Par les espaces de dialogue qu'ils ont ouvert et le processus de concertation qu'ils ont favorisé à travers l'accompagnement de démarches d'attribution communautaire, les projets ont contribué à faire émerger de la zone de la Vallée du fleuve Sénégal un renouvellement de l'organisation sociale autour de l'usage collectif des espaces, et dans certains contextes locaux, autour de l'inclusion de

¹⁵ Formation des élus sur l'intérêt des POAS et sur la définition des règles de gestion des ressources, mobilisation d'animateurs locaux pour l'application des règles décidées en commun, vulgarisateurs de SAED sur l'utilisation des outils de gestion foncière et de suivi des règles des POAS

nouveaux attributaires dans l'accès à la terre et à l'eau à travers, dans une perspective de plus grande équité.

Les résultats apportés par les évaluations permettent de mettre en évidence l'apport des projets sur l'émergence de nouveaux communs, par des démarches complémentaires, les uns travaillant sur la construction de droits sur l'usage collectif des espaces (POAS), les autres sur l'enregistrement des droits fonciers (procédures et outils fonciers). Ces deux démarches contribuent à la construction d'organisations locales capables de définir et de suivre collectivement la mise en application de règles d'accès et d'usage sur le foncier et les ressources qui y sont liées (terre, eau, pâturages).

La possibilité d'émergence de cette nouvelle organisation sociale s'adosse sur le renforcement par les projets d'une part des capacités d'animation, de régulation et de suivi des CR, pour l'accompagnement et le bon fonctionnement de ces démarches, et d'autre part sur la facilitation apportée par le CGER au bon fonctionnement d'organisations collectives autour de la gestion de l'usage de l'eau sur les périmètres irrigués.

Les projets ont par ailleurs contribué à l'émergence d'une forme de gouvernance collective de l'administration de l'espace communal, de ses ressources et de ses services, par le biais de la mise en place et de l'accompagnement de cadres de concertation communaux, et le renforcement des capacités des CR dans leur animation.

Le besoin d'espaces pertinents pour la gestion des ressources foncières pose la question de l'articulation de cette dynamique locale émergente à l'organisation d'espaces supra-communaux de type intercommunalités, aptes à traiter des problématiques de gestion territoriale adaptées à l'échelle des ressources concernées, ces problématiques dépassant les limites communales. Le besoin de vision prospective et stratégique sur le développement des territoires et la gestion de leurs ressources pose également la question du périmètre et du type de démarche à favoriser pour définir et mettre en œuvre des politiques locales de gestion concertée.