

Appui de l'AFD à la sécurisation des communs  
agrosylvopastoraux dans la vallée du Sénégal -  
une cohérence sur 30 ans à partager dans des  
dialogues de politiques publiques  
CZZ 2667 01 J

**Eléments du processus d'accompagnement susceptibles  
d'être adaptés et transposables dans des contextes  
comparables de politiques publiques**

**Rapport de synthèse**

**P. D'Aquino  
G. Fontaine  
V. Papazian  
S.M. Seck**

**Novembre 2023**

## Table des matières

Résumé synthétique.....	4
I. Orientations de l'étude .....	8
1. Préambule .....	8
2. Une méthode d'analyse visant à diminuer la subjectivité.....	8
3. Un focus sur les expériences à tirer du processus d'accompagnement à la gestion territoriale décentralisée .....	9
II. Des réussites institutionnelles, méthodologiques et sociales.....	9
III. 1990-2020 : un processus progressif d'innovations institutionnelles et méthodologiques.....	10
1. Préalables.....	10
1.1. L'aménagement hydraulique de la vallée du Sénégal.....	10
1.2. A partir de 1970, l'émergence d'un mouvement paysan contestataire dans la vallée .....	11
2. 1980-1990 : la fin du tout Etat dans l'appui au développement de la vallée .....	12
3. 1990 : l'émergence à Saint Louis d'une recherche et d'un enseignement supérieur innovants, au service du développement.....	12
4. 1996-2000 : la conjonction de facteurs favorables.....	13
5. 2008-2020 : une succession de projets d'accompagnement à la gestion territoriale décentralisée	15
IV. Eléments clés de cette expérience, potentiellement reproductibles.....	18
1. La conjonction de trois dynamiques.....	18
1.1. Des leaders locaux paysans ayant développé des capacités suffisantes, y compris d'autonomie vis-à-vis des opérateurs de développement (public ou privés) ; .....	18
1.2. Une continuité de l'accompagnement bien au-delà du temps d'un projet. ....	18
1.3. La présence d'un tissu local d'expertise innovante. ....	19
1.4. Des individus et des rencontres .....	19
2. Un accompagnement de communs s'appuyant sur l'existant .....	19
2.1. Repérer l'existence des communs .....	20
2.2. S'insérer dans les possibilités juridiques.....	20
2.3. Des programmes d'intervention s'appuyant sur la connaissance locale, empirique comme conventionnelle.....	21
3. Des voies de nature très diversifiées à l'origine des effets des acquis de la vallée sur les politiques nationales.....	21
3.1. S'appuyer sur l'opérateur de développement, contraint dans un silo sectoriel, est nécessaire mais pas suffisant .....	21
3.2. L'importance d'arènes institutionnelles intersectorielles de dialogue avec les décideurs politiques et les autres bailleurs de fonds .....	22
3.3. L'existence de trois canaux moins visibles d'action sur les politiques publiques.....	24
V. Perspectives pour un opérateur financier : des formes systémiques d'intervention.....	26

1. Au Sénégal, des voies diversifiées d’insertion des résultats de la vallée dans les politiques publiques .....	26
1. Une approche plus systémique au niveau local.....	26
2. ...qui alimente une approche plus systémique du dialogue politique. ....	27
Annexes.....	29
Annexe 1 : Liste des personnes interviewés.....	30
Annexe 2 : Une grille de caractérisation de ce qu’est un Commun.....	31
Annexe 3 : Composition du Comité de suivi de la lettre de mission de la SAED.....	34
Annexe 4 : L’approche POAS de la vallée.....	35
Annexe 5 : Le Système d’Information Foncière de la vallée .....	40
Annexe 6 : La Charte du Domaine Irrigué.....	45

## Résumé synthétique

1. L'objectif de ce rapport est de mettre en lumière Les éléments clés du processus d'accompagnement des politiques publiques qui ont été expérimentés avec l'appui de l'AFD durant les trente dernières années sur la rive gauche de la vallée du fleuve Sénégal, et qui sont susceptibles d'être adaptés et transposables dans des contextes comparables de politiques publiques.
2. Cet appui sur le temps long de l'AFD au développement de la rive gauche de la vallée du fleuve Sénégal est à replacer dans le cadre plus global des politiques publiques depuis les indépendances, qui introduisent l'irrigation comme levier de développement de la vallée et de satisfaction des besoins alimentaires du Sénégal. Le défi pour l'AFD et ses partenaires est de soutenir la poursuite de ces enjeux nationaux tout en respectant les aspirations des populations de la vallée à garder la maîtrise de leurs terres et de leur gestion.
3. Durant ces trente années, l'accompagnement au développement de la vallée a connu de nombreuses évolutions. Cependant cette étude se focalise sur les accompagnements à la gestion territoriale décentralisée, qui semble très illustrative des acquis de la vallée et des expériences que l'on peut en tirer en termes d'intervention institutionnelle au service du développement.
4. Les réussites reconnues de cet investissement de long terme dans la vallée peuvent être synthétisées en quatre impacts, qui seront analysés de façon à en tirer une expérience utile dans l'élaboration d'un accompagnement et d'un dialogue politique efficaces, dans le contexte de la vallée comme dans d'autres contextes comparables.
5. Ces quatre éléments sont :
  - Des mécanismes originaux et opérationnels d'accompagnement, originaux car façonnés progressivement en partenariat avec les acteurs locaux de façon à reconnaître les pratiques et les règles locales de gestion et d'exploitation des terres et des ressources naturelles, opérationnels car utilisés depuis dans une très large part du pays par l'action publique au service du développement, quel que soit le commanditaire et l'opérateur financier.
  - Un pool d'expertise nationale constitué autour de ces thématiques qui couvre tout le pays et est mobilisé par les différents opérateurs techniques et financiers, pool d'expertise nationale qui partage avec l'AFD une posture commune d'accompagnement du développement, qui s'est co-construite progressivement dans la vallée.
  - Des mécanismes de reconnaissance des communs agrosylvopastoraux intégrables dans les politiques publiques, et utilisables dans d'autres contextes.
  - Un contexte local d'innovation inter-institutionnelle pérennisé sur trente ans, autour de ce que l'on nomme localement l' « écosystème SAED », qui nourrit les politiques nationales. Ecosystème dont une partie conséquente de la potentialité d'innovation est hors de la SAED (cf. infra), mais qui se structure autour de sa capacité à soutenir des interventions sur le long terme, grâce en grande partie à son partenariat avec l'AFD.

6. Le rapport détaille le processus progressif d'innovations institutionnelles et méthodologiques sur les trente dernières années, en mettant en lumière la conjonction des trois principaux facteurs favorables qui ont permis ce potentiel durable d'innovation :
  - Des leaders locaux paysans ayant développé des capacités suffisantes, y compris d'autonomie vis-à-vis des opérateurs de développement (public ou privés) ;
  - Une continuité de l'accompagnement bien au-delà du temps d'un projet ;
  - L'émergence, grâce à la succession de projets de développement permise par l'appui de l'AFD, d'un tissu local d'expertise innovante, issu en grande partie de l'Université Gaston Berger de Saint Louis et de son partenariat dynamique avec l'ISRA à un moment clé du processus (années 1990-2000).
7. Les accompagnements des trente dernières années qui sont décrites dans ce rapport ont considérablement participé à la sécurisation des communs y existant. La caractéristique de cet accompagnement aux communs est qu'il *s'est appuyé sur l'existant*, ce qui peut être illustré par les trois éléments clés émergent pour expliquer la réussite de ces appuis :
  - Des communs déjà existants. La relation des communautés de la vallée à la terre et ses ressources est basée sur des communs, solidement ancrés dans les esprits et les pratiques locales. Mais ce n'est pas pour cela qu'ils sont connus et reconnus dans les opérations d'appui au développement. C'est une preuve remarquable de la résilience de ces communs ;
  - Un accompagnement s'appuyant sur les possibilités juridiques existantes de reconnaissance de communs, y compris en les réinterprétant lorsque cela était nécessaire (cf. approche POAS dans la vallée) ;
  - Fonder les interventions sur la connaissance locale, empirique comme conventionnelle, de ces communs et des meilleures façons de les reconnaître et accompagner, plutôt que d'appliquer des cadres théoriques ou même méthodologiques externes à ces phénomènes toujours spécifiques. Les réussites à ce sujet dans la vallée (POAS, SIF...) montrent que les véritables innovations en sécurisation et renforcement des communs sont celles qui sont imaginées par les acteurs impliqués (élus locaux, usagers et expert nationaux).
8. Les modalités de dialogue politique mises en œuvre sont pour une part dans les impacts relevés supra. **L'accompagnement sur le temps long a permis le développement progressif d'un dialogue institutionnel plus poussé et confiant**, permettant d'obtenir des évolutions institutionnelles plus profondes lorsque nécessaire.
9. La nature intersectorielle des acquis de la vallée en matière de gestion territoriale décentralisée a fait que le schéma usuel de dialogue politique, depuis l'opérateur public local vers son ministère de tutelle ne s'avère pas être le plus efficace. Les effets des acquis de la vallée sur les politiques nationales ont ainsi été obtenus via des voies de nature beaucoup plus diversifiée :
  - A partir d'arènes institutionnelles intersectorielles, qu'il s'agisse d'événements rassemblant acteurs locaux, décideurs politiques et bailleurs de fonds, du type des Assises de Ndiaye de 1997 dans la vallée, mais qui devraient être organisés plus régulièrement, ou d'un mécanisme de suivi intersectoriel institutionnalisé au plus haut niveau, comme le Comité de suivi des lettres de mission pluriannuelles de l'opérateur technique SAED.

Ce comité, co-présidé par le ministère technique de tutelle et le ministère des finances, que l'AFD a su accompagner pour appuyer vers des évolutions profondes de l'opérateur et des mécanismes de financements.

- A partir de trois canaux moins visibles d'action sur les politiques publiques, qui ne semblent pas être reconnus à leur valeur dans la stratégie existante de dialogue politique : un réseau d'experts nationaux formés localement et qui diffuse dans tout le pays les acquis de la vallée au travers des actions publiques d'accompagnement du développement ; des élus locaux, qui portent les réussites de la vallée auprès des décideurs politiques nationaux ; des organisations nationales de la société civile, qui commencent à connaître et promouvoir les réussites de la vallée.

10. Ces différents constats soulignent **l'intérêt d'une forme systémique d'intervention pour l'opérateur financier**, que ce soit :

- Pour son intervention à l'échelle locale, en prenant directement en charge un soutien à l'émergence des trois conditions repérées indispensables dans le cas de la vallée (capacités et indépendance -vis-à-vis de l'opérateur technique- des leaders locaux ; stratégie d'accompagnement à long terme de l'opérateur technique par l'opérateur financier ; tissu local d'expertise de qualité, externe à l'opérateur technique) ou en sélectionnant des contextes dans lesquels certaines sont déjà en place et se focalisant alors sur celles qui manquent ;
- Ou pour l'insertion des résultats de la vallée dans les politiques publiques, en considérant les mécanismes potentiels d'influence sur le dialogue politique, et donc les actions en faveur de leur expression, sous une forme plus large que les seuls dialogues institutionnels habituels (cf. supra) ;
- Cette forme systémique sous-entend une intervention stratégiquement pensée sur un temps long, qui permet de développer la connaissance du contexte institutionnel et la confiance réciproque nécessaires aux évolutions et innovations recherchées, des politiques publiques comme des mécanismes de leurs mises en œuvre.

11. De façon plus concrète, une action systémique territorialisée de dialogue politique pourrait signifier alors de :

- Faciliter la mise en place d'un groupe interministériel de suivi des actions (lettres de mission pluriannuelles par exemple) de l'opérateur technique appuyé ;
- Organiser un dialogue politique régulier à l'échelle locale, réunissant les acteurs locaux, les décideurs nationaux et les différents opérateurs techniques financiers concernés ;
- Favoriser l'implication et la mobilisation des élus locaux, en particulier dans les instances de suivi des actions, mais aussi par leur implication à l'élaboration d'une stratégie commune d' 'advocacy' auprès des décideurs nationaux ;
- Favoriser de la même manière l'implication et la mobilisation des cadres organisés de la société civile ;
- Mettre en œuvre un accompagnement stratégique du tissu local de compétences qui émerge progressivement de l'intervention, de façon à renforcer son action internalisée et durable sur les politiques publiques.

12. En conclusion, l'exemple de l'intervention de l'AFD sur les trente dernières années montre qu'un appui long et stratégiquement cohérent produit des mécanismes d'influence durable sur les politiques publiques accompagnant le développement :

- Une insertion suffisamment longue et profonde dans le contexte institutionnel pour entraîner le développement de mécanismes institutionnels durables d'analyse et d'innovation au sein des politiques publiques ;
- Un soutien aux innovations méthodologiques suffisamment long pour produire des mécanismes d'accompagnement qui parviennent à s'intégrer dans les politiques publiques ;
- Un accompagnement suffisamment long pour voir émerger un pool national de compétences, reconnues dans la sous-région, qui porte de lui-même une diffusion et une mise à l'échelle des résultats forgés sur le territoire accompagné.

## I. Orientations de l'étude

### 1. Préambule

Ce rapport correspond au livrable A2 de l'étude susnommée :

« Un rapport de synthèse mettant en exergue :

- Les éléments clés de ce processus d'accompagnement aux politiques publiques qui sont susceptibles d'être adaptés et transposables dans des contextes comparables de politiques publiques ;
- Les conditions que doivent réunir des contextes comparables pour permettre cette mise en œuvre ;
- Les mécanismes de politiques publiques qui sont les plus favorables à la sécurisation progressive de communs de la terre et des ressources qu'elle porte ».

Il complète les autres livrables produits :

- Un rapport de synthèse sur les résultats des 99 interviews filmées de témoins des trente dernières années d'intervention dans la vallée ;
- Le montage d'extraits de ces interviews en 6 vidéos thématiques<sup>1</sup> et 22 interviews de Grands Témoins ;
- Un site multimédia présentant ces vidéos et les principaux documents les soutenant ;
- Un rapport synthétique sur un atelier de dialogue politique organisé les 4 et 5 octobre 2023 à Saint Louis du Sénégal ;
- Un rapport décrivant le cheminement de l'AFD au cours de son accompagnement trente ans de développement agricole et rural de la rive gauche de la vallée du fleuve Sénégal.

### 2. Une méthode d'analyse visant à diminuer la subjectivité

L'objet d'analyse, les évolutions du développement d'une région sur une période de trente ans, impose à la retenue en ce qui concerne des conclusions sur ces réussites et ces échecs : la complexité et la diversité des évolutions qu'une région et que ses acteurs peuvent connaître sur une telle période peuvent être interprétées de manière très contradictoire, comme l'illustre d'ailleurs l'abondante littérature sur l'aménagement et le développement de la vallée.

C'est pourquoi l'équipe chargée de l'étude a établi des principes méthodologiques spécifiques pour diminuer au mieux le risque de partialité des analyses :

- L'équipe réunit des experts aux positions et profils différents :
  - Un chercheur du Cirad qui est intervenu régulièrement dans la région ;

---

<sup>1</sup> « 1990-2020 : trente années de dynamiques institutionnelles » ; « Retour sur la trajectoire de la SAED » ; Les enjeux fonciers dans la vallée » ; « Les Communs agrosylvopastoraux dans la vallée » ; « Des innovations pour accompagner la gestion territoriale décentralisée » ; « Quels acquis de la vallée utiles aux politiques publiques ? ».

- . Un chercheur et expert émérite sénégalais qui a toujours conservé un œil critique mais constructif sur les évolutions de la vallée ;
  - . Un ancien agent de l'AFD, mémoire de la stratégie et de l'action de cette institution dans la vallée ;
  - . Une chercheuse spécialiste des Communs, Geneviève Fontaine.
- L'équipe ne s'est pas restreinte aux analyses, pourtant déjà différentes, de ces trois experts, et a organisé des entretiens filmés de 99 personnes ayant eu un rôle, actif ou de témoin, dans les évolutions de la vallée durant ces trente dernières années. Le choix de ces personnes a été soigneusement effectué de façon à toucher des profils aussi différents qu'un agriculteur sur le terrain ou un ancien ministre de l'agriculture. La liste des personnes interviewées est fournie en annexe.
  - Les éléments retenus comme valides pour l'analyse sont ceux qui sont partagés par le plus grand nombre des acteurs ainsi associés à ce retour rétrospectif collectif.
  - Il est cependant important de préciser que les faits retracés ici recourent une partie du parcours personnel de trois des auteurs de ce rapport (P. D'aquino, V. Pet S.M. Seck). Les précautions méthodologiques évoquées ici ont été prises pour de façon à gérer au mieux les effets de cette potentielle subjectivité.

### **3. Un focus sur les expériences à tirer du processus d'accompagnement à la gestion territoriale décentralisée**

Durant les trente années couvertes par l'études, l'accompagnement au développement de la vallée a connu de nombreuses évolutions<sup>2</sup>. L'étude CZZ 2667 01 J se focalise cependant sur les accompagnements à la gestion territoriale décentralisée, qui semble très illustrative des acquis de la vallée et des expériences que l'on peut en tirer en termes d'intervention institutionnelle au service du développement.

## **II. Des réussites institutionnelles, méthodologiques et sociales**

Les réussites reconnues de cet investissement de long terme dans la vallée sur l'accompagnement aux innovations territoriales peuvent être résumées et synthétisées en quatre impacts :

- ✓ Des mécanismes originaux et opérationnels d'accompagnement à la gestion territoriale décentralisée ; originaux car façonnés progressivement en partenariat avec les acteurs locaux de façon à reconnaître les pratiques et les règles locales de gestion et d'exploitation des terres et des ressources naturelles ; opérationnels car utilisés depuis dans une très large part du pays par l'action publique au service du développement, quel que soit le commanditaire et l'opérateur financier. La vallée est aujourd'hui reconnue au Sénégal comme le laboratoire des politiques publiques de gestion territoriale décentralisée.

---

<sup>2</sup> Voir Papazian V., 2023. Point de vue rétrospectif sur trente ans de développement agricole et rural sur la rive gauche du fleuve Sénégal – Approches, thématiques de dialogue, accompagnement. Livrable de *l'Etude sur l'appui de l'AFD à la sécurisation des communs agrosylvopastoraux dans la vallée du Sénégal – une cohérence sur 30 ans à partager dans des dialogues de politiques publiques*, Etude AFD CZZ 2667 01 J, AFD, Paris, 60p.

- ✓ Un pool d'expertise nationale sur ces thématiques qui couvre tout le pays et est mobilisé par les différents opérateurs techniques et financiers, pool d'expertise nationale qui partage avec l'AFD la même posture d'accompagnement du développement, posture qui s'est co-construite progressivement dans la vallée<sup>3</sup>.
- ✓ Des mécanismes de reconnaissance des communs agrosylvopastoraux intégrables dans les politiques publiques (plan adapté d'occupation des sols, système d'information foncière), et utilisables dans d'autres contextes<sup>4</sup>.
- ✓ Un contexte local d'innovation inter-institutionnelle pérennisé sur trente ans, autour de ce que l'on nomme localement l' « écosystème SAED », qui nourrit les politiques nationales en matière de gestion territoriale décentralisée. Ecosystème dont une partie conséquente de la potentialité d'innovation est hors de la SAED (cf. infra), mais qui se structure autour de sa capacité à soutenir des interventions sur le long terme (grâce en grande partie à son partenariat avec l'AFD)<sup>5</sup>.

### III. 1990-2020 : un processus progressif d'innovations institutionnelles et méthodologiques

L'appui sur le temps long de l'AFD au développement de la rive gauche de la vallée du fleuve Sénégal est à replacer dans le cadre plus global des politiques publiques depuis les indépendances, qui introduisent l'irrigation comme levier de développement de la vallée et de satisfaction des besoins alimentaires du Sénégal. Le défi pour l'AFD et ses partenaires est de soutenir la poursuite de ces enjeux nationaux tout en respectant les aspirations des populations de la vallée à garder la maîtrise de leurs terres et de leur gestion.

#### 1. Préalables

L'étude concernée ici a pour objet les trente dernières années (1990-2020), mais il est cependant nécessaire d'évoquer les éléments structurants issus de la période précédente.

##### 1.1. L'aménagement hydraulique de la vallée du Sénégal<sup>6</sup>

Depuis les années 60, la vallée du fleuve Sénégal, considérée comme disposant de fortes potentialités, a bénéficié d'une attention constante des décideurs politiques, convaincus que son aménagement hydraulique, la maîtrise de l'eau et l'agriculture irriguée permettraient de couvrir les besoins nationaux de consommation en céréales (et en particulier en riz. Des

---

<sup>3</sup> Un recensement effectué durant l'étude CZZ a identifié plus de 40 experts nationaux, sur quatre générations, qui ont construit leur expérience tout au long des projets de la vallée depuis la fin des années 90, et qui sont maintenant mobilisés par les différentes opérations de développement dans le pays pour reprendre les outils et les approches développées dans la vallée. Bien qu'ils ne soient pas les concepteurs des politiques publiques, ils en sont les opérateurs concrets sur le terrain, en étant recrutés pour les mettre en œuvre par les programmes, les projets ou les collectivités territoriales elles-mêmes.

<sup>4</sup> cf. <https://www.foncier-developpement.fr/publication/demarche-daccompagnement-mettre-en-oeuvre-gestion-territoriale-fonciere-decentralisee-gtfd/> ; <https://www.foncier-developpement.fr/publication/fiche-pedagogique-quels-mecanismes-operationnels-pour-faciliter-la-securisation-de-communs-agrosylvopastoraux-au-sahel/> ; et annexes 4 à 6.

<sup>5</sup> A rapprocher du concept scientifique de système territorialisé d'innovation.

<sup>6</sup> Voir Papazian V. 2023. Pour une description plus détaillée.

Sociétés d'aménagement et de développement sont créées sur les deux rives, au Sénégal et en Mauritanie, et l'OMVS (Organisation de Mise en Valeur du fleuve Sénégal) est créée en 1972, regroupant le Mali, la Mauritanie et le Sénégal. Deux barrages ont été planifiés puis réalisés (barrage anti-sel de Diama<sup>7</sup> et barrage de régulation et hydro-électrique de Manantali<sup>8</sup>), ainsi les endiguements nécessaires. Ces décennies (1970-90) représentent l'âge d'or pour les ingénieurs aménagistes et les constructions d'infrastructures. Elles ont permis d'augmenter le potentiel de production par l'aménagement d'un patrimoine hydroagricole de grands périmètres publics et de petits et moyens périmètres villageois, l'ensemble représentant au Sénégal, dans les années 90, environ 40 000 hectares mis en culture, assurant une production annuelle moyenne de 120 000 t de paddy. A partir de 1988, Le PDRG (Plan Directeur Rive Gauche) tient lieu de feuille de route pour le développement de la vallée, en ce qui concerne le Sénégal (On peut donc considérer qu'il marque le point de départ réel d'un dialogue privilégié voire d'un « pacte » implicite entre la SAED et l'ensemble des partenaires techniques et financiers impliqués dans la VFS.

### 1.2. A partir de 1970, l'émergence d'un mouvement paysan contestataire dans la vallée

Plusieurs voix se sont cependant élevées pour souligner les impacts négatifs de cet aménagement sur les systèmes agraires présents dans la Vallée, en particulier ceux liés à l'exploitation des terres de décrue<sup>9</sup>. Si la vallée est devenue au Sénégal le laboratoire des innovations sociales en matière de développement, comme le souligne la plupart des interviewés, c'est d'abord parce que les différents intervenants dans la région se retrouvent depuis longtemps face à des acteurs paysans ayant une vision claire des modes de développement et de partenariat qu'ils acceptent. Dans les années 70-80, la vallée est l'un des lieux où s'est développé un mouvement paysan s'opposant aux approches directives et centralisées de développement. Ce mouvement, qui a eu une dimension internationale en Afrique de l'Ouest (voir l'histoire de l'ONG « Six S »), a particulièrement touché les espaces périphériques au Sénégal, avec notamment les mouvements paysans en Casamance et, donc, dans la vallée<sup>10</sup>.

Dans la vallée, à la fin des années 90 c'est la deuxième génération de ce mouvement qui émerge. Le mouvement paysan, qui a commencé à se structurer dans les années 70, a

---

<sup>7</sup> Le barrage de Diama et ses endiguements (70 km), par leur fonction anti remontées salines, ont permis d'accroître très significativement la disponibilité de terres potentiellement irrigables et aptes à la riziculture.

<sup>8</sup> Barrage hydroélectrique localisé au Mali, destiné au départ à l'alimentation en électricité des pays et dont les lâchers contrôlés de crues devaient permettre l'irrigation de 375 000 has dont 240 000 au Sénégal.

<sup>9</sup> Adams A., Sow J. 1996. *A claim to land by the river: a household in Senegal 1720-1994*. Oxford University press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198201915.001.0001>

<sup>10</sup> Bosc, P.-M., Berthomé, J., Losch, B. & Mercoiret, M.-R., 2002. Le grand saut des organisations de producteurs agricoles africaines : de la protection sous tutelle à la mondialisation. *Revue internationale de l'économie sociale*, (285), 47-62. <https://doi.org/10.7202/1022251ar>; Pesche D., 2020. Bernard Lecomte : de l'aide au projet à l'écoute paysanne. Les chemins de traverse de l'engagement. *Revue internationale des études du développement*, 244, 123-140. <https://www.cairn.info/revue-internationale-des-etudes-dudeveloppement-2020-4-page-123.htm> ; Diop B., Lecomte B., 2001. Le plan local de développement et les partenaires extérieurs (walo, Sénégal). L'espoir et les craintes d'un président d'une association qui a souvent été lâchée par ses partenaires (Asescaw). GRAD, DPH. <https://base.d-p-h.info/fr/fiches/premierdph/fiche-premierdph-6355.html>; Egger P., 1987. Association six "s" (se servir de la saison sèche en savane et au sahel) et les groupements naam. 7p. OIT.

bénéficié de nombreux appuis, y compris de la coopération française, pour développer les capacités de ses membres. Avec cette aide, cette seconde génération de jeunes leaders paysans développe ses compétences pour mieux construire et mettre en œuvre ses propres visions d'un *développement local*, vision qui les oppose frontalement aux politiques de l'Etat, et particulièrement de la SAED<sup>11</sup>, jusqu'à la fin des années 90.

## **2. 1980-1990 : la fin du tout Etat dans l'appui au développement de la vallée<sup>12</sup>**

Cette remise en cause d'un développement centralisé et étatique atteint aussi les institutions internationales et l'aide au développement. Les programmes d'ajustement de la Banque Mondiale entraînent un désengagement de l'Etat qui contraint la SAED à se restreindre à l'aménagement structurant et au conseil et à se retirer de la mise en œuvre directe de l'agriculture irriguée dans la vallée et des filières, ainsi que de la gestion du foncier<sup>13</sup>.

Ce bouleversement institutionnel implique un transfert aux organisations paysannes des fonctions de production assurées jusqu'ici par l'institution aux organisations paysannes. La SAED est ainsi contrainte à engager un dialogue plus constructif avec les organisations paysannes pour l'organisation de ce transfert, tandis que les leaders de ces dernières, progressivement formés, ont acquis suffisamment d'expérience stratégique, pour que ce dialogue s'établisse. Les deux parties débudent ainsi un processus continu de dialogue, parfois tendu mais constructif et qui se poursuit toujours.

Il est à noter que la direction de la SAED a pris très intelligemment ce virage difficile (passage de 1800 à 400 agents) et en a profité pour adapter progressivement ses compétences et son organisation au nouveau contexte<sup>14</sup>, réussissant à rester un acteur incontournable et modernisé de l'accompagnement au développement de la vallée. Une division de planification du développement rural (DPDR) a ainsi vu le jour, et a développé dans les années 90 une base de données pour le suivi des parcelles irriguées, puis un SIG dès 1994, l'un des tout premiers SIG opérationnels au Sud. Cette capacité d'adaptation et d'évolution stratégique de l'institution est l'un des éléments de la continuité nécessaire dans le temps à l'émergence des innovations constatées.

## **3. 1990 : l'émergence à Saint Louis d'une recherche et d'un enseignement supérieur innovants, au service du développement**

En 1990, le gouvernement sénégalais crée une seconde université, après celle de Dakar : l'Université Gaston Berger (UGB) de Saint Louis, localisée dans la vallée et orientée vers son développement. L'établissement de cette université est une décision politique extrêmement innovante, et qui aura un impact considérable sur le développement des approches territoriales dans la vallée. Cette université va rassembler dès sa création des enseignants de

---

<sup>11</sup> Les oppositions les plus marquées sont observées aux deux extrémités de la vallée avec dans le Delta, l'Asescaw, et à Bakel, la Fédération des paysans organisés.

<sup>12</sup> Voir Papazian V., 2023. Point de vue rétrospectif sur trente ans de développement agricole et rural sur la rive gauche du fleuve Sénégal – Approches, thématiques de dialogue, accompagnement. Livrable de *l'Etude sur l'appui de l'AFD à la sécurisation des communs agrosylvopastoraux dans la vallée du Sénégal – une cohérence sur 30 ans à partager dans des dialogues de politiques publiques*, Etude AFD CZZ 2667 01 J, AFD, Paris, 60p.

<sup>13</sup> Décret 87-720 du 4 juin 1987 portant reversement de certaines zones pionnières dans la zone des terroirs.

<sup>14</sup> Voir en particulier les interviews de Seyni Ndao, El Hadj Malick Sarr, Khassim Sarr et Paul-Marie Faye.

qualité et capables d'expertise au service du développement. Le professeur Samba Traoré en est un bon exemple. Juriste formé à une approche à l'époque très originale du foncier, il sera l'un des premiers experts à avoir un impact sur l'évolution de la SAED vis-à-vis de la problématique foncière.

A partir de 1995, le changement d'approche de l'Institut Sénégalais de Recherches Agricoles (ISRA), mettant en avant une recherche pilotée par la demande et une ouverture vers les institutions de recherches (ADRAO devenue Africa Rice, université) et de développement (SAED), va créer, sous l'impulsion d'un nouveau directeur régional à Saint-Louis, des convergences favorables à une synergie entre recherche et développement dans la vallée.

De son côté, l'UGB, qui se positionne comme une université à la fois d'excellence et 'appliquée', impulse, elle aussi, une recherche pour le développement. Les premiers enseignants affectés établissent ainsi une méthode d'enseignement où le partenariat avec les acteurs du développement (collectivités locales, organisations de producteurs...) et les institutions de recherche agricole (ISRA, ADRAO devenue Africa Rice) est prioritaire<sup>15</sup>.

L'UGB va ainsi former et accompagner plusieurs générations d'étudiants, les insérant dans des stages de plusieurs mois auprès, et au service, des collectivités locales<sup>16</sup>, puis plus tard auprès de la SAED, lorsque des liens seront *in fine* créés (cf. infra). C'est ce tissu de compétences établi sur plusieurs promotions qui porte depuis le début des années 2000 l'accompagnement innovateur en gestion territoriale décentralisée, dans la vallée et au-delà.

#### **4. 1996-2000 : la conjonction de facteurs favorables**

A la fin des années 90, ces trois éléments du contexte vont être favorables à l'émergence d'innovations dans l'accompagnement au développement de la vallée, mais il subsiste cependant encore des obstacles à la dynamique inter-institutionnelle qui va se mettre ensuite en place<sup>17</sup>.

Au niveau institutionnel, la période n'est pas très favorable. Les évolutions des politiques de coopération ont entraîné une forte réduction de l'appui des opérateurs internationaux au développement agricole de la Vallée, y compris en ce qui concerne l'AFD<sup>18</sup>. De plus, localement il n'y a pas à ce moment-là de relation constructive entre la SAED et les institutions de recherche, la SAED ne voyant pas intérêt à un partenariat avec l'UGB et ayant un contentieux financier avec l'ISRA. La même distance existe dans les relations entre la SAED et les nouvelles collectivités locales, les lois de décentralisation de 1996 qui mettent en place ces dernières reconnaissant plus clairement aux collectivités locales des compétences dans la gestion locale de leur territoire qui était en grande partie jusque-là assurées dans la pratique par la SAED.

La mise en place d'un nouveau programme de recherche-développement à l'ISRA Saint Louis<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Voir les interviews de Serigne Modou fall et de Samba Traoré.

<sup>16</sup> La posture de cette université et sa façon de modifier ses formes d'enseignement et d'accompagnement (enseignants pratiquant aussi des expertises) pour se positionner au service des collectivités locales reste encore très originale de nos jours, y compris en France.

<sup>17</sup> Voir la vidéo thématique « Trente ans de dynamiques inter-institutionnelles dans la vallée ».

<sup>18</sup> Voir Papazian V., 2023.

<sup>19</sup> Pôle Systèmes Irrigués, projet de recherche régional (Sénégal, Mali, Niger) soutenu financièrement par le

va constituer l'élément déclencheur qui manquait. Son responsable, un profil inhabituel pour l'ISRA<sup>20</sup> recruté en phase avec la nouvelle orientation que l'institution voulait prendre, parvient en 1996, avec l'aide du nouveau DG de l'ISRA, à épurer le contentieux de l'ISRA avec la SAED. Un nouveau partenariat constructif s'établit entre ce pôle de recherches ISRA/PSI et la SAED, en particulier avec la DPDR, puis en 1998 entre ce pôle et l'UGB.

Entre 1996 et 1998, ce partenariat étroit entre l'ISRA/PSI et la SAED produit des avancées considérables en matière de recherche-développement, que ce soit en termes techniques ou en termes de partenariats avec les autres acteurs du développement (organisations paysannes, acteurs des filières, collectivités locales...). L'évolution, constructive, des rapports entre ces différents acteurs est enclenchée, et influence les capacités et les modes de fonctionnement de chacun.

L'émergence d'un accompagnement inter-institutionnel à la gestion territoriale décentralisée en est l'un des premiers exemples illustratifs<sup>21</sup>. Les nouveaux élus du conseil rural de la communauté rurale de Ross-Béthio, qui couvre une grande partie du delta du Sénégal, sollicite ainsi le PSI pour l'aider à mettre en œuvre ses nouvelles compétences (cf. Lois de décentralisation de 1996) de gestion territoriale décentralisée. Les dernières élections locales ont vu de jeunes leaders des organisations paysannes, aux compétences développées sur le développement local, intégrer ce conseil rural jusqu'ici surtout formé de notables paysans d'un certain âge.

L'arrivée au PSI d'un géographe CIRAD spécialiste des démarches participatives<sup>22</sup> aide à mettre au point une méthodologie adaptée, qui s'appuie sur les acquis techniques de la SAED de ces dernières années (Base de données sur les aménagements hydro-agricoles, Système d'Information géographique-SIG) de façon à conserver le caractère inter-institutionnel nécessaire à une réussite à long terme<sup>23</sup>. La DPDR-SAED est sollicitée par le PSI non seulement pour cette partie technique, mais aussi pour assurer l'accompagnement global de la collectivité locale dans la mise en œuvre de la méthodologie. La première convention tripartite dans la vallée entre une collectivité locale, la recherche (PSI) et un opérateur de développement (SAED), qui sera au cours des années reproduite pour d'autres thématiques, est ainsi établie, formalisant clairement une nouvelle répartition des responsabilités entre ces différents acteurs.

Le mouvement enclenché va jusqu'à faire évoluer profondément le paradigme d'une lourde institution comme la SAED, de façon d'ailleurs peut-être plus profonde que l'ISRA dont les évolutions ont surtout concerné l'équipe de Saint Louis. Avec l'aide de l'UE<sup>24</sup>, les responsables

---

Ministère de la Coopération et impliquant côté français le Cirad et l'IRD.

<sup>20</sup> Sidy Mohamed Seck, longue carrière extérieure à l'organisme, et avec une longue expérience à la fois certes de recherche (IRD, ISRA par le passé) mais aussi d'expertise au service du développement (OMVS).

<sup>21</sup> Voir les autres réussites de cette interaction dans les interviews de Sidy Mohammed Seck et E.H. Malick Sarr.

<sup>22</sup> Patrick D'aquino. Notons que les faits retracés ici recourent donc le parcours personnel de deux des auteurs de ce rapport (P. D'aquino et S.M. Seck). Les précautions méthodologiques évoquées en introduction ont été prises pour de façon à gérer au mieux les effets de cette potentielle subjectivité.

<sup>23</sup> Voir D'Aquino, P., S. M. Seck, S. Camara, 2002. L'acteur avant l'expert : vers des systèmes d'information territoriaux *endogènes*. Résultats d'une expérience de cinq ans au Sénégal. *Natures, Sciences, Sociétés*, **10**, 4 : 20-30. Il est à noter qu'en termes de résultats de recherche, ces premiers travaux sont l'une des origines de la *Modélisation d'accompagnement*, qui a ensuite connu une reconnaissance internationale (Etienne et al. 2012).

<sup>24</sup> Le responsable au Sénégal de l'UE mobilise en consultant V. Papazian pour cette mobilisation, qui propose et

de la SAED, DG et DPDR particulièrement, montrent une nouvelle fois, après l'ajustement structurel de 1986, une capacité remarquable d'adaptation au nouveau contexte. Le devenu fameux *Atelier de Ndiaye* est organisé en 1997. Les initiateurs réussissent à y impliquer, en plus des acteurs de la vallée, plusieurs bailleurs de fonds, le crédit agricole<sup>25</sup> et les ministres de tutelle, et au-delà tous les autres acteurs en capacité de jouer sur un effet de levier pour permettre le financement, l'aménagement et la mise en valeur des périmètres irrigués pour la production rizicole. L'enjeu est ainsi de réunir l'ensemble des acteurs de cet écosystème pour faire évoluer leurs actions afin de permettre cette mise en valeur. Durant trois jours de débats un nouveau paradigme de partenariat entre ces différents acteurs est minutieusement établi, renouvelant profondément les responsabilités et les missions de chacun, depuis l'entretien des infrastructures jusqu'à la gestion du foncier<sup>26</sup>.

A l'UGB aussi, les innovations institutionnelles continuent. Un groupe interdisciplinaire, une révolution dans la rigidité académique universitaire au Sénégal<sup>27</sup>, se crée pour mieux répondre aux besoins des collectivités locales. Ainsi naît le Groupe GIRARDEL, réunissant des enseignants-chercheurs de l'université en géographie, sciences juridiques, sociologie et informatique appliquée et des chercheurs de l'ISRA et du CIRAD. Ce groupe obtient en 2000, avec l'aide du CIRAD, un financement de l'Agence Universitaire pour la Francophonie (AUF) pour développer et structurer son appui aux collectivités locales. Le CIRAD y affectera un premier agent en 2002.

Ces quelques années connaissent donc un bouleversement profond des paradigmes dans la vallée, qui touchent tous les acteurs concernés. Il est toujours impossible dans ce type de dynamique de distinguer entre le facteur humain (les individualités qui étaient à ce moment-là en place) et le facteur contextuel (les évolutions favorables du contexte, décrites ci-dessus), mais il est certain que les individus qui, à l'ISRA, à la SAED, à l'UGB, au conseil rural de Ross-Béthio, au Cirad et à l'UE Dakar ont été parties prenantes ces évolutions et y ont joué un rôle considérable.

## **5. 2008-2020 : une succession de projets d'accompagnement à la gestion territoriale décentralisée**

Durant les vingt années suivantes, l'accompagnement au développement de la vallée a connu de nombreuses évolutions, mais ce rapport se concentre sur les accompagnements à la gestion territoriale décentralisée (cf. premier chapitre).

- Il est nécessaire ici de préciser la valeur stratégique de l'intitulé qui a été donné au premier mécanisme de gestion territoriale décentralisée mis au point par l'entente inter-institutionnelle : le « POAS ». En effet, au-delà de son contenu, cet intitulé

---

soutien la préparation et l'organisation de l'atelier de Ndiaye.

<sup>25</sup> Pour l'apport bénéfique du Crédit agricole aux évolutions de cette période, voir Papazian V., 2023. Point de vue rétrospectif sur trente ans de développement agricole et rural sur la rive gauche du fleuve Sénégal – Approches, thématiques de dialogue, accompagnement. Livrable de *l'Etude sur l'appui de l'AFD à la sécurisation des communs agrosylvopastoraux dans la vallée du Sénégal – une cohérence sur 30 ans à partager dans des dialogues de politiques publiques*, Etude AFD CZZ 2667 01 J, AFD, Paris, 60p.

<sup>26</sup> Voir V. Papazian 2023 et les interviews de Seyni Ndao, d'El hadj Malick Sarr et de Vatché Papazian.

<sup>27</sup> Voir interview de Serigne Modou Fall.

explique une partie de son impact sur les politiques publiques. L'approche « POAS »<sup>28</sup> établie dans la vallée n'a en réalité que très peu à voir avec les Plans d'Occupation des Sols français et autres POAS. Ce terme a été stratégiquement choisi, avec l'aide du doyen de l'UGB de l'époque, juriste émérite qui avait été membre de la Commission nationale de Contrôle des Elections, de façon à s'insérer au mieux dans les lois et politiques publiques existantes : le terme de « POAS » était en effet présent à la fois dans le plan directeur de développement de la partie sénégalaise du fleuve Sénégal<sup>29</sup> et dans les lois de décentralisation de 1996...mais sans jamais que son contenu y soit décrit. Cela permettait d'insérer un contenu innovant dans un cadre déjà officiellement légitimé, et, en répondant ainsi à des directives qui n'étaient pas encore appliquées, obtenir soutien et accord des autorités. Ce qui peut paraître anecdotique souligne l'importance des éléments stratégiques dans les actions en faveur d'une évolution durable<sup>30</sup> des politiques publiques.

Il a fallu dix ans avant qu'un premier bailleur de fonds, l'AFD, soutienne la diffusion de l'approche POAS mise au point à Ross-Béthio, via un projet d'appui au développement local (PACR, cf. infra), sous maîtrise d'ouvrage du Ministère en charge de la décentralisation. Durant cette traversée du désert due au nouveau paradigme en vigueur chez les bailleurs de fonds internationaux (ne plus soutenir l'agriculture irriguée dans la vallée)<sup>31</sup>, la SAED a reproduit l'approche dans six nouvelles communautés rurales<sup>32</sup>. Même en 2008, il a fallu qu'un nouveau projet, le Projet d'Appui aux Communautés Rurales (PACR) ne soit pas inscrit dans un soutien à l'agriculture irriguée pour voir le jour.

**Le PACR (2008-2012)**, soutenu par l'AFD, a effectué l'opérationnalisation d'une mise à l'échelle de l'approche POAS, et y a rajouté une nouvelle innovation méthodologique : l'élaboration d'un système d'information sur les affectations foncières (le Système d'Information Foncier – SIF<sup>33</sup>). La même période a vu la conception par la SAED d'un troisième mécanisme complémentaire, la Charte du Domaine Irrigué (CDI<sup>34</sup>). La CDI est venue combler les lacunes de la législation foncière en définissant les conditions de mise en valeur des terres irrigables ouvre ainsi des perspectives vers une formalisation contractualisée des modalités d'occupation net d'usage des ressources naturelles disponibles dans la vallée, dans ce dernier cas en irrigué.

A partir de l'Opération pilote POAS à Ross-Béthio, le groupe GIRARDEL de l'UGB a fortement impliqué des étudiants de l'UGB. Ils étaient mis dans le cadre de leurs études au service des communautés rurales et de leurs missions de gestion territoriale décentralisée, particulièrement de la mise en place de leur POAS et de leur programme de développement

---

<sup>28</sup> Voir annexe 4.

<sup>29</sup> Plan directeur de Développement de la Rive Gauche du fleuve Sénégal.

<sup>30</sup> L'approche Poas de la vallée est aujourd'hui un mécanisme de politique publique incontournable au Sénégal (cf. la description des acquis dans la vallée dans le premier chapitre).

<sup>31</sup> Voir Papazian V., 2023. Point de vue rétrospectif sur trente ans de développement agricole et rural sur la rive gauche du fleuve Sénégal – Approches, thématiques de dialogue, accompagnement. Livrable de *l'Etude sur l'appui de l'AFD à la sécurisation des communs agrosylvopastoraux dans la vallée du Sénégal – une cohérence sur 30 ans à partager dans des dialogues de politiques publiques*, Etude AFD CZZ 2667 01 J, AFD, Paris, 60p.

<sup>32</sup> Communautés rurales de Ronkh, Mbane, Mpal, Ndiayenne pendao. Madina ndiathbe, Gae,

<sup>33</sup> Voir annexe 5.

<sup>34</sup> Voir annexe 6.

local. De là beaucoup des étudiants diplômés se sont engagés ensuite dans une expertise junior d'accompagnement, que ce soit en indépendants ou via de nouveaux stages professionnels auprès de la SAED. En dix ans, un premier pool de compétences locales s'était ainsi formé, toujours soutenu techniquement par les enseignants et experts qui avaient participé aux premières opérations. Ce parrainage informel entre générations, plus formel pour ceux qui s'engageaient dans une thèse, a permis un transfert et une consolidation continue de compétences.

La SAED a commencé à intégrer certains de ces étudiants dans ses équipes. Le PACR en a mobilisé d'autres, leur permettant de continuer d'acquérir une expérience de terrain, tandis que les liens que ces anciens étudiants gardaient avec leurs ex-enseignants préservait chez eux des capacités d'apprentissage. Le mécanisme de développement continu d'un tissu local de compétences et d'innovateurs était lancé.

POAS, SIF, CDI...<sup>35</sup> : trois innovations profondes et fondamentales pour l'accompagnement d'une décentralisation de la gestion territoriale, qui sont rapidement devenues incontournables pour tout nouveau programme intervenant dans la vallée. En 2012 **le Millenium Challenge Account (MCA 2012-2014)** les intègre dans son intervention dans la vallée, avec une équipe d'intervention composée là aussi en grande partie d'anciens étudiants et de quelques-uns des experts-enseignants. Puis une partie de ces équipes se retrouve dans les nouveaux projets de la SAED appuyé par l'AFD, **le projet ASAMM (2014-2019)** qui continue la diffusion et l'amélioration de ces mécanismes dans la haute vallée, tandis que **le projet AIDEP (2015-2022)** reprend ce développement dans la moyenne vallée. La Banque Mondiale reprend aussi ces outils et les experts locaux les maîtrisant lorsqu'elle démarre son nouveau programme dans la région **le PDIDAS (2014-2020)**. En réactualisant ces outils dans le cadre de ce programme, le PDIDAS a cherché à avoir une meilleure visibilité de l'occupation de l'espace pour identifier et négocier avec les communes des « offres foncières » destinées à accueillir des investisseurs privés pour le développement de l'agrobusiness. En cela, le PDIDAS est totalement différent des autres projets mentionnés.

...Dix années d'une mise en œuvre continue par un réseau d'experts locaux, consultants indépendants mobilisés par ces projets, de plus en plus expérimentés et reconnus ; dix années de soutien de l'AFD à la SAED, qui a non seulement permis le développement de ce pool national d'expertise et de son influence sur les politiques publiques, mais a aussi aidé la SAED à suivre l'évolution des enjeux nationaux et locaux, comme en témoignent ses successives restructurations renforçant progressivement son orientation vers l'accompagnement à la gestion territoriale décentralisée ; dix années qui ont consacré au niveau national à la fois les outils développés, considérés aujourd'hui comme des mécanismes à part entière des politiques publiques, et le réseau d'experts nationaux qui en est issu, mobilisé dans tout le pays, par l'Etat, les projets ou les collectivités locales elles-mêmes ; dix ans qui ont consacré la vallée comme le laboratoire national d'innovation pour l'accompagnement à la gestion décentralisée de territoire.

---

<sup>35</sup> Innovations diffusées auxquelles s'est rajoutée en 2020 la finalisation opérationnelle du Fonds d'Appui aux Investissements communautaires (FAI), qui pourrait connaître la même diffusion que les innovations précédentes dans les années à venir.

## IV. Éléments clés de cette expérience, potentiellement reproductibles

L'enjeu de ce rapport n'est pas seulement de rapporter ce qui s'est passé, mais d'en tirer des enseignements pour de futures accompagnements du développement, au Sénégal ou ailleurs.

### 1. La conjonction de trois dynamiques

Les réussites relevées dans les pages précédentes reposent sur la conjonction de trois éléments, qu'il est possible de favoriser aussi dans d'autres contextes (cf. infra partie perspectives) :

#### 1.1. Des leaders locaux paysans ayant développé des capacités suffisantes, y compris d'autonomie vis-à-vis des opérateurs de développement (public ou privés) ;

C'est cette autonomie et ces capacités qui ont permis aux communautés locales de contraindre les différentes interventions à prendre réellement en compte les qualités de leurs modes locaux de gestion des terres.

Le caractère le plus innovant des différents mécanismes progressivement conçus vient de l'adaptation, par un accompagnement avisé et suffisamment continu, de mécanismes génériques de politiques publiques à cette réalité « locale » ...et pertinente.

#### 1.2. Une continuité de l'accompagnement bien au-delà du temps d'un projet.

L'expérience, pourtant dans le contexte extrêmement favorable de la vallée (cf. experts issus de l'UGB), a nécessité une dizaine d'années pour s'intégrer durablement dans les politiques publiques.

Cet accompagnement n'a pas seulement été quasiment<sup>36</sup> continu, mais il a aussi été profondément adaptatif, les différents projets et programmes modifiant souvent leurs orientations initiales pour répondre aux réalités locales. Les outils (Plan d'occupation des Sols-POAS comme Système d'Information Foncière-SIF ou Charte du Domaine Irrigué-CDI) comme les modalités de partenariat n'ont pas été conçus par des experts ou des décideurs et ensuite appliqués au terrain ; ils ont été co-conçus empiriquement entre techniciens et acteurs locaux, et progressivement amendés ou enrichis de la même façon<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Voir Papazian V., 2023. Point de vue rétrospectif sur trente ans de développement agricole et rural sur la rive gauche du fleuve Sénégal – Approches, thématiques de dialogue, accompagnement. Livrable de *l'Etude sur l'appui de l'AFD à la sécurisation des communs agrosylvopastoraux dans la vallée du Sénégal – une cohérence sur 30 ans à partager dans des dialogues de politiques publiques*, Etude AFD CZZ 2667 01 J, AFD, Paris, 60p.

<sup>37</sup> Il y a trop d'exemples pour les citer tous, mais pour en prendre deux extrêmes, la règle la plus originale des POAS (un zonage à priorité d'inclusion plutôt que d'exclusion : cf. annexe 4) a été imaginée, ou plutôt traduite à partir de règles traditionnelles, par la communauté rurale de Ross Béthio ; et à l'autre extrême lors de l'atelier de Ndiaye les représentants des organisations paysannes de la vallée ont fait prévaloir face au Ministre de l'agriculture la reconnaissance d'un foncier communautaire, et non privatisable, reconnaissance toujours d'actualité et qui est à l'origine de l'originalité des différents mécanismes de gestion territoriale qui ont été développés depuis.

C'est une approche ascendante<sup>38</sup>, ou territoriale, de l'accompagnement, qui s'est ainsi mise en place, facilitée à la fois par la succession de projets en très grande partie soutenus par l'AFD, mais aussi par la mobilisation initiale d'un financement spécifique, de petit montant mais en subvention (PACR)<sup>39</sup>, qui a permis la flexibilité nécessaire dans la formalisation de ces nouveaux outils.

### 1.3. La présence d'un tissu local d'expertise innovante.

Sans la présence de ces experts à la posture particulière (encore assez proches de la recherche pour garder une capacité d'innovation, et assez indépendants de la SAED pour être libres de remettre en question les procédures existantes, souvent trop vite institutionnalisées au sein de si lourdes organisations), les premières innovations se seraient figées dans des procédures vidées de leur essence, comme l'illustre le bond salvateur fait au sujet de ces différents mécanismes au retour de ces experts dans le giron des projets SAED en 2014<sup>40</sup>.

Sans l'action de ces experts intégrant l'« approche vallée » dans leurs expertises à travers tout le pays, la diffusion de ces mécanismes au sein des politiques publiques serait restée théorique, dans les textes peut-être mais sûrement pas dans les pratiques. Cette expertise issue de la coopération entre les centres de recherche et d'enseignement et les institutions locales entre 96 et 2005 a doté la vallée d'une réelle capacité de R&D territorialisée sur laquelle s'appuie depuis les innovations et qui permet ensuite leur diffusion.

### 1.4. Des individus et des rencontres

Reste au-delà de ces trois éléments le facteur humain, dont l'importance est toujours difficile à évaluer, par rapport aux éléments contextuels, mais que les interviews réalisées dans le cadre de l'étude permettent de mieux cerner.

## **2. Un accompagnement de communs s'appuyant sur l'existant**

Les dynamiques dans la vallée qui ont été décrites dans les pages précédentes ont considérablement participé à la sécurisation des communs y existant. Il est en effet important de préciser ce dont nous traitons ici que le cas de la vallée concerne la sécurisation, le renforcement et l'évolution de Communs déjà existants, et non la création de nouveaux communs grâce à l'intervention<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Voir D'Aquino, P., 2002. Le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante. L'Espace Géographique, 1 : 3-22.

<sup>39</sup> Subvention de 7-8 millions d'euros, enveloppe réduite non liée à un prêt, qui permettait de tester des dispositifs à mettre au point, en reconnaissant ce caractère exploratoire. Aujourd'hui, il est difficile de disposer d'une enveloppe de subvention autonome d'un tel montant, alors que cette formule a montré ici son impact pour enrichir d'innovations toute une politique d'accompagnement qui s'en est suivie, dans la vallée et au-delà.

<sup>40</sup> Voir par exemple les interviews d'Omar Fedior et Samy Kourouma.

<sup>41</sup> La question de commun en émergence pourrait se poser au sujet de l'usage de l'eau en périmètre irrigué. Cela pourrait être aussi un cas d'intégration d'une nouvelle ressource, et de nouvelles pratiques, par le commun agrosylvopastoral existant, dont les institutions de régulation ont investi les modalités locales de répartition de l'eau et des terres en irrigué. Une étude approfondie et focalisée sur cette question est cependant nécessaire pour évaluer le caractère de « commun » (cf. annexe 2) des pratiques d'usage de l'eau dans les périmètres irrigués de la vallée.

### 2.1. Repérer l'existence des communs

La relation des communautés de la vallée, et plus largement du Sénégal, à la terre et ses ressources est basée sur des communs. Ces communs sont résilients, car culturellement ancrés dans les esprits et les pratiques locales. Ils structurent l'organisation et la cohésion sociale et constituent un fait social total à l'échelle de la vallée au sens où ils tissent et entremêlent les structures sociales basées sur les lignages et les terroirs, les activités économiques marchandes ou non, la tradition délibérative, les représentations de la terre et des pratiques jugées éthiques qui en découlent. *In fine*, ils sont le fondement d'une paix sociale qui est prioritaire dans l'esprit de ces communautés.

Mais ce n'est pas pour cela qu'ils sont connus et reconnus dans les opérations d'appui au développement. Même dans le cadre favorable de la vallée, ces communs à la base des pratiques foncières locales ne sont pas évoqués dans les différents programmes d'intervention, jusqu'à aujourd'hui. Tous les appuis dont ils ont bénéficié (cf. les réussites évoquées dans le premier chapitre) l'ont été sans que la présence de ces communs ne soit clairement explicitée et leur sécurisation explicitement recherchée. C'est en même temps une preuve remarquable de l'existence et de la résilience de ces communs, mais aussi une faiblesse sur la réussite à terme, et à grande échelle, de ces progrès.

### 2.2. S'insérer dans les possibilités juridiques

Si les Communs qui étaient là dans les années soixante sont encore manifestes aujourd'hui, c'est grâce à la Loi sur le Domaine National (LDN) établie par Léopold Sédar Senghor à l'indépendance<sup>42</sup>.

La LDN a eu une attitude ambiguë pleine de sagesse au sujet des droits fonciers traditionnels<sup>43</sup>, les éradiquant théoriquement tout en les laissant survivre dans l'ombre d'une décentralisation exceptionnelle de la gestion foncière : dans la LDN, le foncier n'est pas affecté par l'Etat mais par les collectivités locales, nommées « communautés rurales » jusqu'à récemment<sup>44</sup>, assemblées locales territorialisées de représentants des populations (au début nommés et ensuite élus).

D'autres éléments de la législation sénégalaise facilitent la sécurisation des communs : possibilité pour les collectivités locales de sécuriser foncièrement des espaces en gestion communale (forêt, parcours, grande mare...), possibilité pour l'Etat de confier aux collectivités locales la gestion d'espaces du domaine public tels que les forêts et réserves sylvopastorales classées (via un mandat de gestion), etc. Ce n'est cependant qu'en 2020 que, pour la première fois, ces possibilités sont mobilisées par des récents projets financés par l'AFD dans la vallée (projets ASSAMM et APREFAM).

D'autres enfin n'ont pas été conçus pour sécuriser des communs mais peuvent être adaptés pour y parvenir. C'est l'exemple donné supra du terme « POAS », qui a été utilisé dans la vallée pour faire reconnaître officiellement dans les politiques publiques des espaces en usage et

---

<sup>42</sup> On peut aussi se permettre d'extrapoler cela aux lois coloniales existant avant l'indépendance, qui avaient ignoré les communs mais les laisser survivre jusqu'en 1960.

<sup>43</sup> Voir la vidéo thématique « les enjeux fonciers dans la vallée ».

<sup>44</sup> Acte III de la Décentralisation.

gestion en commun. C'est aussi l'exemple de la procédure d'affectation foncière, qui est utilisée par certaines collectivités locales pour sécuriser des terres utilisées en commun par un lignage étendu.

### 2.3. Des programmes d'intervention s'appuyant sur la connaissance locale, empirique comme conventionnelle

Un commun est une dynamique communautaire qui produit sa propre vision de ce qui est une « bonne » interaction entre la communauté et son environnement. Appliquer des cadres théoriques ou même méthodologiques externes à ces phénomènes toujours spécifiques peut être utile en matière d'analyse mais peu opérationnelle en matière d'accompagnement.

Les réussites à ce sujet dans la vallée (POAS, SIF...) montrent que les véritables innovations en sécurisation et renforcement des communs sont celles qui sont imaginées par les acteurs impliqués (élus locaux, usagers et expert national).

L'accompagnement se concentre pour sa part à créer les conditions (cf. supra insertion dans les possibilités juridiques) pour une expérimentation par la communauté locale de mécanismes de sécurisation, de renforcement et d'évolution des communs. Ainsi dans le cadre des POAS, la méthode proposée par l'accompagnement se résume à un cadre de régulation quasi-vide (règles à définir par les acteurs locaux) mais dans un cadre sécurisé en mécanisme de politique publique, et qui sécurise donc les conventions locales portant les communs que les acteurs souhaitent y inscrire<sup>45</sup>. Ainsi dans le cadre de la distribution des parcelles en aménagement irrigué, la méthode la plus efficace est d'accompagner la communauté locale dans sa redistribution plutôt que d'imposer des règles de répartition<sup>46</sup>. Ainsi aussi le SIF laisse les collectivités locales organiser au préalable une validation interne des reconnaissances d'affectation de terres, qui du coup s'adaptent aux perceptions locales de l'appropriation foncière<sup>47</sup>.

Là aussi, une meilleure explicitation auprès des différentes parties prenantes de l'existence de ces communs<sup>48</sup>, que l'on appuie et sécurise implicitement, serait un progrès considérable pour obtenir de nouvelles avancées.

## **3. Des voies de nature très diversifiées à l'origine des effets des acquis de la vallée sur les politiques nationales**

### 3.1. S'appuyer sur l'opérateur de développement, contraint dans un silo sectoriel, est nécessaire mais pas suffisant

La SAED a comme tutelle le ministère de l'agriculture, du développement rural et de la souveraineté alimentaire (MAERSA) et le Ministère des Finances et du Budget (MFB), alors

---

<sup>45</sup> Tant qu'elles respectent le droit national...mais le droit est assez riche pour y trouver le plus souvent des éléments validant les règles locales.

<sup>46</sup> Voir D'Aquino P., S. M. Seck et S. Camara, 2017, "Formaliser ou sécuriser les droits locaux sur la terre ? Leçons de l'expérience sénégalaise dans la vallée du Sénégal", *Etudes rurales*, 199, 129-148.

<sup>47</sup> Voir la vidéo thématique sur les outils de support à la gestion territoriale décentralisée mis en place dans la vallée.

<sup>48</sup> Explicitation à généraliser ou renforcer au-delà de certains experts déjà bien au fait de leur existence (voir la vidéo sur les communs dans la vallée).

que sa mission s'est progressivement élargie au cours des décennies pour répondre à l'évolution des enjeux de développement rural, jusqu'à aborder de front les questions de développement territorial décentralisé, évolution du sectoriel vers l'intersectoriel qui doit être assez fréquente chez les opérateurs de développement partenaires de l'AFD.

Cependant, l'exemple de la SAED montre que cette évolution des missions, et des compétences, ne s'est pas accompagnée d'une intégration suffisante des autres tutelles : les travaux de groupe de l'atelier de Saint-Louis (4-5 octobre 2023) ont souligné l'intérêt que les participants voient à une interaction beaucoup plus structurelle avec ces autres tutelles, que ce soit au niveau central politique (proposition d'intégrer le ministère en charge des collectivités territoriales dans le Comité de suivi de la lettre de mission, partenariat à développer avec l'Agence nationale d'Aménagement du Territoire...) ou au niveau des services déconcentrés de l'Etat (plusieurs recommandations d'impliquer plus profondément les autorités administratives territoriales comme les autres services techniques dans la mise en œuvre des outils de gestion territoriale décentralisée que la SAED accompagne...).

On peut certes admettre que la SAED a une certaine part de responsabilité dans cette situation, mais elle n'est que le produit d'un découpage sectoriel qui imprègne les comportements et positionnements de tous les acteurs institutionnels...SAED comprise. Ce contexte multisectoriel est un obstacle majeur à l'impact d'une approche territoriale, par essence intersectorielle, sur l'évolution des politiques publiques, alors que l'établissement de cette intersectorialité est l'un des enjeux majeurs de l'évolution actuelle des politiques publiques.

La situation de la SAED, et l'appui de l'AFD à cette société, constituent ainsi une expérience intéressante sur les stratégies et mécanismes opérationnels qui peuvent atténuer ces obstacles à l'influence d'une approche territoriale sur un dialogue politique national.

### 3.2. L'importance d'arènes institutionnelles intersectorielles de dialogue avec les décideurs politiques et les autres bailleurs de fonds

L'atelier organisé dans le cadre de l'étude à Saint Louis les 4 et 5 octobre 2023 comme les interviews filmées ont souligné l'importance des *Assises de Ndiaye* de 1997<sup>49</sup>, qui ont réussi à impliquer les représentants des acteurs locaux (organisation filières, collectivités locales, représentants des usagers des périmètres...) et les partenaires institutionnels (université, recherche, services techniques pertinents et agence régionale de développement...). Ces Assises ont permis l'émergence d'une approche territoriale intersectorielle et ancrée dans le local<sup>50</sup>.

En termes de dialogue politique, on peut considérer ces assises comme un mécanisme innovant de dialogue politique inclusif et favorisant la mise en œuvre d'une approche territorialisée, qui ne semble pas (encore) avoir été repris et institutionnalisé (que ce soit au Sénégal, ou plus globalement comme un mécanisme formalisé mobilisable dans d'autres pays). L'organisation de ce type d'évènement nécessite un investissement important (coûts de transaction en amont, élaboration de notes préparatoires thématiques, mobilisation de

---

<sup>49</sup> Voir en particulier les vidéos des Grands Témoins Maguette Ndiaye et Amadou Kébé.

<sup>50</sup> Voir V. Papazian 2023 et les vidéos « Trente ans de dynamiques institutionnelles dans la vallée » et « Retour sur la trajectoire de la SAED ».

personnes ressources clés...), mais il constitue un élément central pour la réussite d'un processus efficace de dialogue politique, ancré dans des effets opérationnels. Dans le cadre de l'étude CZZ, un atelier moins ambitieux que les *Assises de Ndiaye*, étant donné les moyens mobilisables par l'étude, avait été préparé pour les 5 et 6 Juin 2023<sup>51</sup>.

Même s'il n'a pu être tenu à cause de troubles sociaux à cette période, sa préparation a montré que les acteurs clés pour ce type d'atelier, nationaux comme locaux, étaient profondément mobilisés pour cet enjeu et prêts à participer activement.

Le mécanisme du Comité de suivi de la lettre de mission de la SAED, réunissant différents ministères et tutelles<sup>52</sup> constitue une seconde formule complémentaire, et plus permanente, de cette intersectorialité et de cette interaction local-national qui sont essentielles à l'efficacité de ce dialogue politique. L'étude a bien démontré que ce comité de suivi des lettres de mission pluriannuelle de l'opérateur technique SAED, co-présidé par le ministère technique de tutelle et le ministère des finances, a joué un rôle crucial pour :

- Formaliser et sécuriser l'évolution des missions de l'opérateur vers l'appui à la gestion territoriale décentralisée ;
- Sécuriser l'adéquation entre les objectifs et les moyens mis à la disposition de l'opérateur ;
- Obliger parfois l'opérateur à prendre des directions qu'il ne souhaitait pas (fonds de maintenance) et aussi prendre des dispositions réglementaires qui facilitent la disposition de foncier (exemple du calcul de base des redevances de maintenance = fiscalité foncière) ;
- AFD a su utiliser cette arène pour mettre à disposition des fonds d'études pour alimenter le dialogue politique du local vers le national.

La forte dynamique engagée lors des *Assises de Ndiaye* a abouti à la mise en place de lettres de mission plus intersectorielles, couvrant depuis les infrastructures jusqu'au foncier<sup>53</sup>. Cette instance de dialogue au plus haut niveau est le mécanisme central sur lequel la SAED peut s'appuyer pour tenter de faire intégrer ses acquis et positions dans les politiques publiques, en particulier au-delà de son ministère de tutelle. Malheureusement, ce comité n'intègre pas (encore ?) les institutions centrales en charge de la gestion territoriale décentralisée et du

---

<sup>51</sup> L'atelier des 4 et 5 Octobre 2023 n'avait pas l'ambition des *Assises de Ndiaye*, étant donné le contexte politique et les moyens mobilisables via l'étude CZZ. Il réunissait bien moins d'acteurs nationaux et de représentants des différents acteurs locaux, et son ordre du jour n'était pas de même nature : l'enjeu principal était de mobiliser en interne les équipes SAED pour penser une adaptation de l'institution aux enjeux et défis actuels. Il a cependant permis de souligner l'importance pour tous de mettre en œuvre prochainement une organisation, à la fois au niveau de la SAED et de Dakar (cf. supra cercle inter-bailleurs à mobiliser, composition du comité de suivi de la lettre de mission à faire évoluer...) permettant d'institutionnaliser de façon pérenne ce type de mécanisme de dialogue politique inclusif pour le suivi d'une approche territoriale.

<sup>52</sup> Voir la composition de ce comité en annexe 1, et l'histoire de ce comité dans Voir Papazian V., 2023. Point de vue rétrospectif sur trente ans de développement agricole et rural sur la rive gauche du fleuve Sénégal – Approches, thématiques de dialogue, accompagnement. Livrable de *l'Etude sur l'appui de l'AFD à la sécurisation des communs agrosylvopastoraux dans la vallée du Sénégal – une cohérence sur 30 ans à partager dans des dialogues de politiques publiques*, Etude AFD CZZ 2667 01 J, AFD, Paris, 60p.

<sup>53</sup> Comprenant des représentants du ministère des finances, de l'hydraulique, de l'agriculture, du commerce et de la planification économique (voir composition en annexe)

foncier (ministère en charge des collectivités territoriales en particulier).

Un troisième mécanisme soutenant l'émergence d'une intersectorialité s'était aussi constitué durant ces *Assises de Ndiaye* : l'établissement d'un comité inter-bailleurs, pour s'entendre sur une vision partagée des enjeux du développement territorial de la région.

Ce dialogue inter-bailleurs sur les interventions dans la vallée s'est malheureusement ensuite étioilé les années suivantes.

Cependant, après une mise en retrait de plusieurs années, l'AFD au Sénégal a repris cette année l'animation de la thématique agriculture au sein du dialogue national inter-bailleurs, ce qui pourrait aboutir à une nouvelle phase de dialogue concerté au sujet du développement territorial de la vallée.

### 3.3. L'existence de trois canaux moins visibles d'action sur les politiques publiques

En sus de ces mécanismes institutionnels de la SAED et de l'AFD, les discussions durant l'atelier ont souligné que les réussites de la vallée ont aussi diffusé par trois canaux moins institutionnels, mais néanmoins particulièrement efficaces.

- ✓ *Un réseau d'experts nationaux formés localement et qui diffuse dans tout le pays les acquis de la vallée au sein des actions publiques d'accompagnement du développement*

Nous avons vu que la succession quasi continue depuis 1998 de projets de développement territorial accompagnés par l'AFD a soutenu le développement progressif d'un réseau d'experts de grande qualité, sur plusieurs générations<sup>54</sup>.

La diffusion dans tout le pays des acquis de la vallée, au sein des actions publiques d'accompagnement du développement, s'est faite ainsi bien plus via ce réseau d'experts portant les résultats et les positions façonnés progressivement dans la vallée, que par les déclarations et textes nationaux, restés le plus souvent de portée théorique<sup>55</sup>. L'impact de cette insertion « par le bas » dans les politiques publiques est considérable : les différents programmes de développement territorial et de gestion foncière du Sénégal reprennent tous aujourd'hui les acquis de l'approche territoriale de la vallée. Sans passer par un dialogue politique habituel, échange direct entre politiques et institutions internationales, cette diffusion de la position française « par percolation » a profondément modelé les modalités de la gestion territoriale décentralisée au Sénégal.

De l'Agence Nationale de l'Aménagement du Territoire (ANAT) au projet de cadastrage foncier PROCASEF, des projets d'appui à la gestion foncière soutenus par divers bailleurs aux programmes de planification du développement internes aux collectivités territoriales, les acquis de la vallée concernant la gestion territoriale décentralisée sont portés par ces consultants qui ont développé leur expertise dans la vallée. Si l'enjeu d'un dialogue politique est d'obtenir des inflexions concrètes des politiques publiques, ce canal d'influence ne doit pas être sous-estimé, et, dans le cas du Sénégal,

<sup>54</sup> Voir la vidéo « Trente ans de dynamiques institutionnelles dans la vallée ».

<sup>55</sup> Comme l'ont souligné depuis longtemps les politologues, quelle que soit l'orientation initiale d'une politique publique, c'est celui qui la met en œuvre qui en définitive l'oriente. Même si c'est un constat qui peut être difficilement recevable pour les tenants de dialogues politiques exclusifs entre haut fonctionnaires, l'influence de ces opérateurs de terrain sur l'intentionnalité réelle des politiques publiques et leurs impacts est souvent bien plus tangible.

il a montré une efficacité remarquable pour intégrer les acquis de la vallée dans la mise en œuvre des politiques publiques dans tout le pays.

Cependant, ces experts se confrontent tout de même à la dure réalité des procédures et modes opératoires différents des autres bailleurs. Ainsi le mode opératoire du PROCASEF (avec opérateurs privés en charge du relevé parcellaire) peut fortement limiter cet effet catalytique. Il serait utile que ces experts nationaux interviennent également à un niveau plus supra (élaboration des procédures nationales) pour cadrer les opérateurs privés. L'intérêt d'une reconnaissance plus formelle et nationale de ce réseau se pose donc aujourd'hui.

C'est ainsi l'une des grandes réussites de ces trente dernières années d'approche territoriale dans la vallée : avoir changé en profondeur les façons dont les dynamiques de gestion territoriale décentralisée sont mises en œuvre dans tout le Sénégal. Cependant le maque d'intentionnalité fragilise aujourd'hui la permanence de cette influence au-delà de la vallée est que ces experts, n'ayant souvent plus de liens avec les opérations de la vallée, risquent d'être progressivement « repris » par les conceptions dominantes des politiques publiques.

- ✓ *Des élus locaux, qui portent les réussites de la vallée auprès des décideurs politiques nationaux*

L'accompagnement quasi continu dans la vallée, décrit supra, a eu un impact considérable sur les capacités des élus locaux et représentants des organisations paysannes locales<sup>56</sup>. Ils ont développé une expertise et une légitimité leur permettant de porter l'approche territoriale de la vallée auprès de leurs pairs ailleurs dans le pays et auprès de l'Etat, souvent d'ailleurs de façon indépendante aux actions de dialogue politique de la SAED et de l'AFD Sénégal. Ainsi au cours de l'atelier des 4 et 5 Octobre organisé à Saint-Louis par l'étude, des élus locaux et des représentants des organisations paysannes faïtières ont souligné à la SAED l'intérêt de les intégrer dans ses instances (Comité de suivi de la lettre de mission, conseil d'administration). Cette intégration leur permet d'être mieux informés des questions importantes pour pouvoir les porter et défendre au niveau des décideurs politiques auxquels la SAED n'a pas toujours accès.

Tous nos interlocuteurs soulignent d'ailleurs que ces élus locaux sont dans une position bien plus efficace et légitime que la SAED pour des propositions auprès des instances centrales qui impliqueraient une modification des orientations initiales de l'Etat. Alors que la SAED ne peut débattre librement des options prises par l'Etat, les élus locaux (de même que les responsables des interprofessions et OP faïtières) ont plus de liberté pour proposer des inflexions de l'orientation envisagée, et plus de ressources pour les obtenir.

- ✓ *Des organisations nationales de la société civile, qui commencent à connaître et promouvoir les réussites de la vallée*

Les agents de la SAED ont longtemps été réservés quant à un dialogue avec les cadres nationaux de la société civile, ces derniers étant souvent critiques de certaines des options politiques d'aménagement de l'Etat dans la vallée. Pourtant, ces organisations ont prouvé leur capacité à infléchir, parfois au prix d'oppositions fortes, les orientations initiales de politiques

---

<sup>56</sup> Voir en particulier les interviews de Adama Ba, élu local, et de Massaer Diop, expert consultant.

publiques, et souvent dans un sens proche des positions qu'aurait pu porter la SAED.

L'AFD, via son appui au CTFD, a d'ailleurs participé au soutien de ces dynamiques nationales de la société civile sénégalaise.

Cependant depuis quelques années SAED et organisations nationales de la société civile se sont rapprochées, peut-être en partie grâce à l'envergure nationale qu'ont prise certains représentants d'organisation paysannes de la vallée, via cette succession de projets d'appui au développement territorial sur trente ans<sup>57</sup>. C'est un rapprochement encore timide, et peu institutionnalisé, qui mériterait d'être mieux réfléchi et soutenu comme un canal complémentaire pour le portage d'une position, en particulier sur le foncier, auprès des autorités centrales.

## **V. Perspectives pour un opérateur financier : des formes systémiques d'intervention**

### **1. Au Sénégal, des voies diversifiées d'insertion des résultats de la vallée dans les politiques publiques**

L'exemple du Sénégal nous amène à considérer les mécanismes potentiels d'influence sur le dialogue politique sous une forme plus large que les seuls dialogues institutionnels habituels. Les acquis de la vallée ont ainsi diffusé par différentes voies de dialogue qui s'appuient sur les différents corps intermédiaires entre les sociétés rurales et l'Etat : les organisations paysannes, les élus locaux, les experts nationaux formés à l'expérience de la vallée, et les cadres nationaux de la société civile. Il est d'ailleurs à noter que l'influence sur les politiques publiques de décentralisation a été beaucoup plus impactante par ces canaux que par les relations directes qu'elle a expérimentées ces dernières décennies avec les ministères chargés de la décentralisation<sup>58</sup>.

Si un tel dialogue politique systémique s'est spontanément développé, c'est parce qu'il a été nourri par une approche territoriale, seule à même d'impacter en même temps, et en continu, la diversité des acteurs correspondant à ces différents canaux de diffusion. Ce type de développement de capacités, au sens d'Amyarta Sen<sup>59</sup>, des différents acteurs d'une politique publique va bien au-delà de l'inflexion *stricto sensu* de quelques décisions centralisées, dont l'effectivité est toujours ensuite problématique. Il installe une capacité nationale diffuse et pérenne d'action publique, touchant la diversité d'acteurs d'une société, cette diversité qui donne une véritable intentionnalité citoyenne aux politiques publiques. Les éléments d'analyse ci-dessus sur l'intervention au Sénégal donnent une idée du contenu que pourrait avoir une stratégie de cette nature.

#### **1. Une approche plus systémique au niveau local...**

L'analyse supra de ces trente dernières années d'accompagnement souligne les réussites, et les conditions de cette réussite, comme les améliorations utiles, qui pourraient potentiellement être intégrées à ce type d'approche. En termes de réussite, elle montre (cf.

<sup>57</sup> Voir la vidéo « Trente ans de dynamiques institutionnelles dans la vallée ».

<sup>58</sup> Cf. programme ADDEL (1994-2006) et projet PACR (2007-2012).

<sup>59</sup> A. Sen définit une capacité d'action (« capability ») comme l'ensemble des voies d'action qui sont possibles, disponibles et praticables (qu'il a les moyens d'investir), pour un individu.

chapitre III) que c'est la conjonction de trois conditions (capacités et indépendance -vis-à-vis de l'opérateur technique- des leaders locaux ; stratégie d'accompagnement à long terme de l'opérateur technique par l'opérateur financier ; tissu local d'expertise de qualité, externe à l'opérateur technique) qui explique les réussites.

Reproduire dans d'autres contextes les réussites observées impliquerait de prendre directement en charge l'émergence de ces trois conditions ou de sélectionner des contextes dans lesquels certaines sont déjà en place, en se focalisant alors sur celles qui manquent.

Dans le cas de la vallée, l'appui de l'AFD a bénéficié, pour la première condition nécessaire (capacitation et indépendance des leaders locaux), d'une dynamique à laquelle l'Aide française a participé durant la décennie 80-90<sup>60</sup>.

Il a aussi fortement bénéficié d'une l'implication de l'UGB, bien qu'il ne l'ait ni prévu ni soutenu.

Notons qu'il n'y a pas que le soutien direct à l'opérateur technique qui nécessite un accompagnement sur le moyen terme. Les deux autres conditions d'une réussite (capacités et indépendance des leaders locaux -vis-à-vis de l'opérateur technique ; émergence d'un tissu local d'expertise de qualité, externe à l'opérateur technique) le nécessitent aussi.

La réticence que montre depuis vingt ans l'opérateur technique dans la vallée (SAED) à prendre en charge cette approche plus systémique (soutien effectif à la capacitation et l'indépendance des leaders locaux vis-à-vis ...de lui ; soutien au développement de capacités universitaires/scientifiques<sup>61</sup> à accompagner le développement) ne doit pas être considérée comme élément conjoncturel, de la même façon que son positionnement sectoriel :

L'AFD doit pouvoir trouver dans chaque contexte une forme d'intervention plus systémique, qui lui permet d'éviter les réticences compréhensibles de son partenaire technique à externaliser des compétences, externalisation pourtant indispensable au processus d'innovation et au dynamisme institutionnel en prévoyant des soutiens directs au développement des deux autres conditions de réussite.

## **2. ...qui alimente une approche plus systémique du dialogue politique.**

Quelle est la mission d'un opérateur financier français au sein d'un dialogue politique avec un Etat partenaire ? Cette étude n'a pas pour mission de répondre à cette question. Cependant, analyser les conditions de réussite d'un dialogue politique pour cet opérateur implique pour une étude de se baser sur son objectif.

Au regard de l'analyse de l'expérience dans la vallée et de ses objectifs, nous proposons comme hypothèse ici que la mission de dialogue politique qu'il s'agissait d'analyser concerne la reconnaissance par les politiques publiques, de France comme du pays partenaire, d'une position sur le développement, co-construite avec les partenaires locaux, qui respecte les

---

<sup>60</sup> Mercoiret M.R., coord., 1994. *Développement rural participatif, durabilité et environnement. Réflexions à partir de quelques cas principalement sahéliens*. Rome, FAO. Mercoiret M.-R., Vuarin P., Berthome J., Gentil D., Bosc P.-M., 1997. *États désengagés, paysans engagés. Perspectives et nouveaux rôles des organisations paysannes en Afrique et en Amérique latine*. Compte rendu de l'atelier international de Mèze, Paris, FPH, Dossier pour un débat, 189 p.

<sup>61</sup> Selon les contextes, un centre de recherche ou d'enseignement supérieur public ou privé peut jouer le rôle qu'a joué l'UGB dans la vallée.

## agricultures familiales locales et leurs propres visions du développement

Un double constat de même nature émerge alors concernant l'appui au dialogue politique :

- Une approche locale sur le moyen terme permet de finaliser efficacement une position sur le développement et les mécanismes la soutenant, et de les insérer dans les politiques publiques via une diffusion progressive ascendante qui les installe durablement ;
- Ces impacts sur les politiques publiques résultent alors de l'action combinée de canaux habituels et de voies plus informelles de dialogue politique, qui ne peuvent tous être investis par l'opérateur technique et nécessitent des actions complémentaires de l'opérateur financier, au sein d'une stratégie systémique.

De façon plus détaillée, une action systémique territorialisée de dialogue politique pourrait signifier alors :

- a. De faciliter la mise en place d'un groupe interministériel de suivi des actions (lettres de mission pluriannuelles par exemple) de l'opérateur technique appuyé ;
- b. D'organiser un dialogue politique régulier à l'échelle locale, réunissant les acteurs locaux, les décideurs nationaux et les différents opérateurs techniques financiers concernés ;
- c. De favoriser l'implication et la mobilisation des élus locaux et des représentants clés des organisations de producteurs, en particulier dans les instances de suivi des actions, mais aussi par leur implication à l'élaboration d'une stratégie commune d' 'advocacy' auprès des décideurs nationaux ;
- d. De favoriser de la même manière l'implication et la mobilisation des cadres organisés de la société civile ;
- e. De mettre en œuvre un accompagnement stratégique du tissu local de compétences qui émerge progressivement de l'intervention, de façon à doter le territoire d'une capacité de R&D territorialisée vectrice d'innovations sociales situées mais aussi diffusables, et ainsi renforcer son action internalisée et durable sur les politiques publiques.

# Annexes

## Annexe 1 : Liste des personnes interviewés

Ba Adama	Adjoint maire Ndiayene Pendao	Lestang Jean-Philippe	Expert foncier
Ba Alassane	Responsable SAED	Leyronas Stéphanie	Agent AFD Paris
Ba Mamoudou Alassane	Pastoraliste	Lo El Hadji Mbarougou	Responsable SAED
Ba Alpha	Sociologue, Univ Thiès	Ly Boubacar	Coordinateur POAS Dodel, Podor
Ba Baba	Expert pastoraliste	Ndao Seyni	Ex DGA SAED
Ba Cheikh	Directeur de l'IPAR	Ndiaye Abdoul	Conseiller municipal Ogo, Matam Poas
Ba Demba Lamine	Responsable paysan, Matam	Ndiaye Papa Samba	Expert foncier
Ba Mouhamadou Habib	Représentant éleveurs, Podor	Ndiaye Sambou	Sociologue UGB
Ba Lamine	Agent SAED	Ngom Kader Fanta	Expert foncier
Ba Mamadou	Président commission domaniale, Podor	Niakasso Dianka	nouvel agent SAED
Bélieres Jean-françois	Socio-économiste Cirad	Niane Ibrahima	Agent AFD Dakar
Boche Mathieu	AFD Dakar	Noel Naomi	Ex agent AFD
Cissokho Aly	Géographe Saed	Papazian Vatche	Ex agent AFD
Corniaux Christian	Pastoraliste Cirad	Sagna Robert	Ex Ministre agriculture, Sénégal
Couture Jean Louis	Expert foncier et gestion de l'eau	Sall Abou	Directeur Délégation Matam, SAED
D'andlau Georges	Ex responsable AFD	Sall Mamadou Demba	Responsable SAED
D'aquino Patrick	Géographe, Cirad	Sall Nadjirou	Représentant national paysan
Delacroix Dominique	Ex responsable AFD	Sangaré Aminata	Ex agent SAED
Deme Mamadou	Ex DG SAED	Sarr Adama	Maire de Gnith
Deveze Jean-Claude	Ex responsable AFD	Sarr El Hadj Malick	Ex responsable SAED
Dia Ibrahima Saed	Expert foncier	Sarr Khassim	Responsable SAED
Dia Mouhamadou	Expert foncier	Sarr Moussa	Expert foncier
Diallo Mamadou	Secrétaire municipal, Ndiayene Pendao	Schmitz Jean	Anthrologue, EHES
Diedhou Famara	Expert foncier	Seck Sidy Mohammed	Géographe émérite
Diene Ndiobo	Acteur des politiques publiques du Sénégal	Sene Diomayel	Agent SAED
Diop Babacar	Président de la fédération des ONG du Sénégal	Sow Aboubakry	DG SAED
Diop Bachir	Ex DG de SODAGRI	Sow Abdoulaye	Elu local
Diop Dembayel	Coordinateur POAS Mbolo birane	Sow Ardo	Agent ONG ENDA-PRONAT
Diop Maguette	Agent du Ministère des Finances, Sénégal	Sow Aziz	Expert foncier
Diop Massaer	Expert foncier	Sow Bayal	élu local
Diop Mor	Ex DGA SAED	Sow Mariame	Présidente ENDA Tiers Monde
Diop Ndiaye Mar	Ex élu CR Ross Bethio	Tall Seydi	Expert foncier
Diouf Mamadou	Acteur des politiques publiques du Sénégal	Thiam Amadou	DGA Saed
Drame Mamour	Expert foncier	Thiam Boubou	Expert foncier
Equipe ENDA-PRONAT	membres de l'ONG ENDA-PRONAT	Touré Adama	Economiste, Banque Mondiale
Fall Moustapha Cisse	Géographe, foncier	Touré Oussouby	Pastoraliste
Fall Khaly	Sociologue SAED	Touré Souty	Ex ministre décentralisation, Sénégal
Fall Serigne Modou	Géographe UGB, fondateur GIRARDEL	Traoré Samba	Anthropologue émérite
Faye El hadj	Responsable ONG Enda pronat		
Faye Paul-Marie	Responsable SAED		
Fontaine genevieve	Economiste des communs, SC-TETRIS		
Fedior Omar	Expert foncier		
François jean-Luc	Ex responsable AFD		
Freud Claude	Ex responsable ministrère de la Coopératio		
Gomis Simon	Ex agent AFD Dakar		
Goudiard Roger	Ex responsable AFD		
Gravellini Jean marc	Ex responsable AFD		
Hoffmann Alexia	agent AFD Paris		
Jacob Jean Pierre	Anthropologue émérite		
Ka Amadou	Sociologue, SAED		
Kane Atoumane	Pastoraliste, AVSF		
Karpe Philippe	Juriste, Cirad		
Kebe Amadou	Agent du Ministère des Finances, Sénégal		
Kleitz Gilles	Responsable AFD		
Koffi mathias	Expert foncier		
Kourouma Sami	Expert développement local		
Lavigne-Delville Philipp	Anthropologue, IRD		
Le grix Mathieu	Ex responsable AFD		

## **Annexe 2 : Une grille de caractérisation de ce qu'est un Commun**

Matrice de lecture d'un Commun (Fontaine & D'Aquino 2022)	
Éléments de caractérisation d'un Commun	...et dans la situation étudiée ?
Des personnes/ des groupes sociaux se sentant concernées par la gestion de l'accès à un ensemble de ressources...	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ...</li> <li>• ...</li> </ul>
...avec éventuellement un sentiment partagé d'une menace pesant sur cet accès.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ...</li> <li>• ...</li> </ul>
Une appréhension commune de ressources matérielles et immatérielles...	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ...</li> <li>• ...</li> </ul>
...facilitée par un accès à des informations notamment scientifiques sur l'évolution du contexte, des ressources (à une échelle plus large)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ...</li> <li>• ...</li> </ul>
Parmi ces personnes, certains capables de comprendre, parler et être entendu par les différents groupes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ...</li> <li>• ...</li> </ul>
Un contexte institutionnel autorisant/permettant une définition locale de règles de gestion des accès aux ressources	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ...</li> <li>• ...</li> </ul>
Une organisation locale des usagers et/ou une institution locale regroupant les usagers pour la gestion des droits d'usage	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ...</li> <li>• ...</li> </ul>
L'existence d'espaces de délibération réguliers entre les usagers pour définir les règles avec la possibilité de les faire rediscuter et de les faire évoluer.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ...</li> <li>• ...</li> </ul>
Des règles collectives de gestion reconnaissant des usages différenciés sur des espaces non privatisés	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ...</li> <li>• ...</li> </ul>
Des types diversifiés d'appropriation foncière, y compris à des collectifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ...</li> <li>• ...</li> </ul>
Des mécanismes de contrôle par la communauté du respect des règles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ...</li> <li>• ...</li> </ul>
Un système gradué de sanctions en cas de non-respect	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ...</li> <li>• ...</li> </ul>
Un accès facile et peu coûteux pour chaque usager ou groupe d'usagers à un système de résolution des conflits	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ...</li> <li>• ...</li> </ul>
Une explicitation du devoir d'inclure et du droit d'exclure	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ...</li> <li>• ...</li> </ul>
Une reconnaissance des règles établies par les autorités extra-locales (région, Etat)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ...</li> <li>• ...</li> </ul>
La mise en lien avec des formes d'organisations similaires sur d'autres territoires	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ...</li> <li>• ...</li> </ul>

Des changements exogènes rapides affectant les ressources	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ...</li> <li>• ...</li> </ul>
Un effacement de la préférence pour le temps long – un développement dans tout ou partie de la communauté d'une préférence pour le court terme	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ...</li> <li>• ...</li> </ul>
Des aides internationales qui proposent/imposent des solutions techniques ne prenant pas en compte les connaissances et règles locales notamment dans les critères d'évaluation qu'elles imposent	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ...</li> <li>• ...</li> </ul>
L'affaiblissement des structures sociales permettant la transmission des connaissances sur les ressources locales et sur le sens des règles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ...</li> <li>• ...</li> </ul>
Le développement de règles de vote simple au détriment des temps collectifs de délibération	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ...</li> <li>• ...</li> </ul>
La diminution de l'adhésion individuelle aux règles collectives – le développement de comportements opportunistes voire de corruption	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ...</li> <li>• ...</li> </ul>
Le manque d'institutions à une échelle plus large (y compris internationales) sur lesquelles s'appuyer pour que l'action locale prenne en compte l'ensemble du système socio-écologique.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ...</li> <li>• ...</li> </ul>

### **Annexe 3 : Composition du Comité de suivi de la lettre de mission de la SAED**

<b>Composition du Comité de suivi de la Lettre de Mission de la SAED</b>	
Prénoms et nom	Fonction
Amadou Birahim GUEYE	Président – Directeur du Secteur parapublic - MFB
Maguette NDIAYE DIOP	Vice-Présidente- MFB
Coumba NDIAYE	Représentante MEA
Mouhamadou GUEYE	Représentant du Contrôle financier de la PR
Waly DIOUF	Représentant du MAERSA
Ibrahima NIANE	Représentant les PTF - AFD
Alpha DIAGNE	MFB
Amadou Abdoul SY, puis le nouveau Directeur de l'ARM – Ministère du Commerce	Ministère du Commerce
Aboubacry Yonane NDIAYE	Direction de la Programmation Budgétaire-MFB

## **Annexe 4 : L'approche POAS de la vallée**

# Le Plan d'occupation des sols (POS), des règles décentralisées d'utilisation d'un territoire

par Patrick d'Aquino<sup>1</sup>, Sidy Mohamed Seck<sup>2</sup>  
et Oumar Fedior<sup>3</sup>, novembre 2014

*Cette fiche définit ce qu'est un Plan décentralisé d'occupation des sols (POS), explique ce à quoi il sert, comment l'élaborer et le mettre en œuvre, puis résume les principales conditions à réunir pour en faire un document de référence. Cette fiche se base sur une expérience sénégalaise menée dans la vallée du fleuve Sénégal avec l'appui de l'AFD. Des méthodes et outils pour la réussite d'une décentralisation de la gestion des territoires ont été mis au point dans les années 1990 puis généralisés à toute la vallée du Sénégal à partir des années 2000.*

## Qu'est-ce qu'un plan d'occupation des sols ?

Un Plan décentralisé d'occupation des sols (POS) fixe un ensemble de règles pour l'occupation et l'utilisation des terres (habitat, élevage, agriculture, etc.) sur un territoire, et les localise sur des cartes. Le POS définit aussi toutes les mesures à prendre pour garantir sa mise en application effective.

Il comprend un ensemble de règles et deux types de cartes : un état des lieux cartographié (des ressources et des infrastructures, de l'occupation actuelle du territoire par les différentes activités), puis des cartes délimitant des zones où doivent s'appliquer les nouvelles règles décidées collectivement.

Le POS localise et protège ainsi les ressources et espaces clés pour la survie et le développement de chaque activité (point d'eau, bas-fonds, piste à bétail, etc.). La collectivité locale peut donc introduire dans un POS toute règle qui lui paraît utile pour sécuriser et soutenir les différentes activités paysannes : identification des espaces et des saisons où chaque activité est prioritaire ; définition de règles de gestion, générales à l'échelle de tout leur territoire ou spécifiques à certaines zones,

etc. Le POS peut ainsi aller jusqu'à contenir des règles très fines d'utilisation des terres : par exemple localiser des zones où l'agriculture extensive et la cueillette sont autorisées à telle saison, puis l'élevage pastoral à une autre, ou bien identifier des points d'eau qui sont réservés aux tâches ménagères et d'autres à l'abreuvement des animaux, ou placés en réserve naturelle de zones humides...

À la fin de cette fiche, un lien permet d'accéder à un exemple concret de POS.

## À quoi peut servir un POS ?

Pour les collectivités locales du Sud, l'intérêt d'un POS est tout d'abord de définir, et cartographier si nécessaire, toutes les règles locales utiles pour faire coexister dans l'espace les différentes activités de la communauté. Il est utile pour clarifier les droits de chacun et éviter des conflits d'usage, qui sont fréquents par exemple autour de la gestion de l'eau ou entre éleveurs et agriculteurs. Un POS facilite en parti-

<sup>1</sup> Patrick d'Aquino, géographe : [daquino@cirad.fr](mailto:daquino@cirad.fr)

<sup>2</sup> Sidy Mohamed Seck, géographe : [sidysecks@yahoo.fr](mailto:sidysecks@yahoo.fr)

<sup>3</sup> Oumar Fedior, géographe : [ofedior@hotmail.com](mailto:ofedior@hotmail.com)

culier une gestion locale négociée de la compétition pour l'usage des ressources naturelles et du foncier (utilisation multi-activités de l'eau et des forêts, compétition entre agriculture et élevage, entre agriculture intensive et traditionnelle, etc.).

Si les dispositions juridiques sont prises, les règles contenues dans le POS bénéficient en outre d'une reconnaissance officielle qui leur donne plus de poids. De plus, le processus de réalisation d'un POS conduit les acteurs concernés à définir plus clairement les orientations à moyen terme qu'ils veulent pour leur territoire (par exemple les activités, espaces, ressources et populations cibles à prioriser ou préserver).

Enfin, s'il est réalisé de façon participative, le POS permet aux acteurs du territoire de s'entendre ensemble sur des orientations, des règles et des cartes concrètes et opérationnelles, que l'on peut ensuite facilement relier à un programme de développement local ou articuler avec un schéma régional ou national d'aménagement du territoire.

## Comment mettre en place un POS ?

Le processus de mise en place d'un POS peut être compris comme un exercice d'apprentissage pour tous les acteurs concernés par la décentralisation, y compris les structures étatiques d'appui, de façon à ce que chacun se familiarise avec ses nouvelles attributions et se sente légitimé dans ses nouveaux rôles et compétences : pour les services techniques, accompagner plutôt que de mettre en œuvre ; pour les collectivités locales, être responsable et piloter la gestion locale du territoire.

La démarche proposée ici (et réussie au Sénégal) permet de transférer en

quelques mois à des acteurs locaux non spécialisés (élus locaux, personnel des collectivités locales et autres personnes ressources locales) les capacités pour une gestion territoriale décentralisée autonome. Ces acteurs locaux peuvent alors poursuivre seuls l'application, et même l'actualisation, des orientations, des règles et des cartes : l'acquisition des compétences est donc durable.

Il importe avant tout que la collectivité locale soit laissée maîtresse de tout le processus dès les premières étapes, afin d'apprendre mieux et plus rapidement, par l'action, à exercer et maîtriser ses nouvelles compétences : responsabilité et pilotage de tout le processus, conception des règles collectives et des supports cartographiques, responsabilité de la mise en application et du suivi. La mise en place d'un POS nécessite aussi qu'une équipe d'appui intervienne pour accompagner la collectivité locale. Cette équipe peut être légère (du type par exemple un géographe et un sociologue).

### ● Première étape : se mettre d'accord sur les règles du pilotage et d'élaboration du POS

L'équipe chargée d'appuyer la collectivité locale dans le processus POS s'investit dans un dialogue important avec les élus locaux, les autorités administratives et les services techniques, de façon à les amener progressivement à intégrer chacun leur rôle et en percevoir tout l'intérêt : les services fournissent les informations techniques en leur possession, les collectivités analysent ces informations sur des fonds de carte, en débattent avec leurs populations puis décident des règles, les autorités administratives contrôlent a posteriori, valident, puis soutiennent l'application des règles.

Une convention entre ces différents partenaires explicite ces responsabilités, droits et devoirs de chacun, puis détaille l'organisation pratique de cette répartition des tâches : un Comité technique d'élaboration du POS (pilote par la collectivité locale) est mis en place et un coordinateur POS (un élu de la collectivité locale) est désigné.

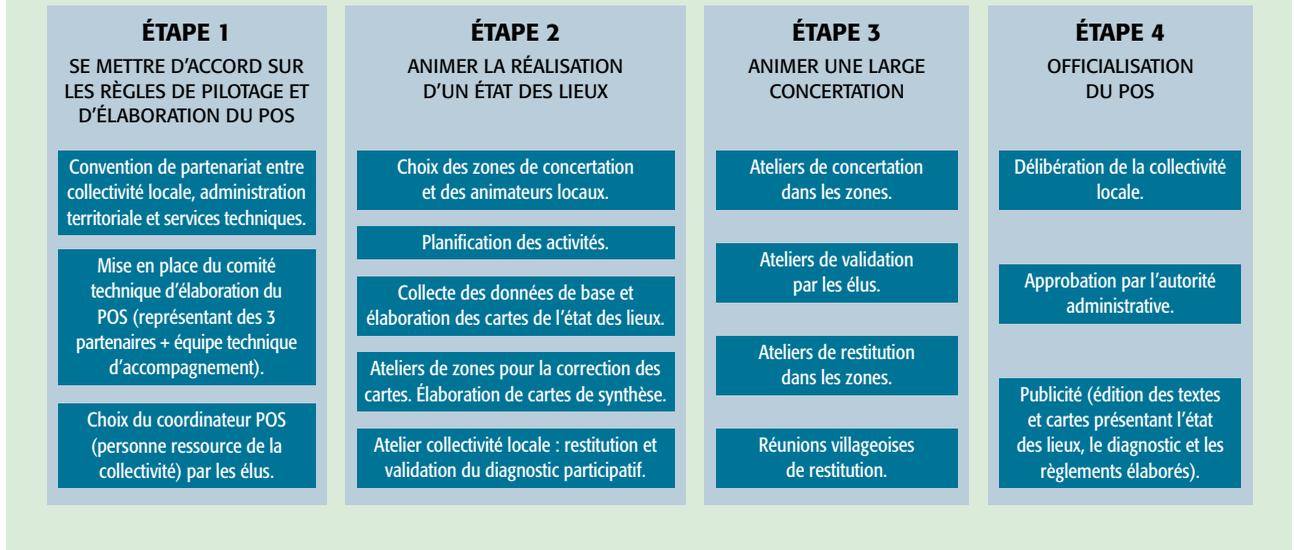
### ● Deuxième étape : laisser la collectivité locale animer la réalisation d'un état des lieux

La deuxième étape consiste à laisser la collectivité locale (élus, personnel de la collectivité, personnes ressources locales) apprendre en faisant son premier POS. L'équipe d'appui se focalise sur la fourniture d'informations techniques et laisse la collectivité locale piloter, dès la première étape, quelle que soit la qualité de ses premières actions, tout ce qui concerne les diagnostics, concertations, décisions et mises en application.

La collectivité locale divise son territoire en zones de concertation et un point focal, l'« animateur local », est choisi dans chacune de ces zones. L'équipe d'appui assure une initiation de ces animateurs aux techniques d'animation et de cartographie. Des informations sont ensuite rassemblées pour établir des cartes dites d'état des lieux (informations cartographiques de base : ressources naturelles, infrastructures, établissements humains, occupation actuelle du sol par les activités, etc.). Dans chaque zone de concertation, un atelier d'une journée laisse les participants corriger ces cartes et effectuer ensuite eux-mêmes leur propre diagnostic sur les enjeux locaux de l'occupation et de l'utilisation de l'espace. Les délégués villageois qui participent à ces ateliers sont ensuite chargés d'organiser eux-mêmes des séances de restitution dans leur village. Puis, les élus de la collectivité locale analysent les conclusions

## Les grandes étapes d'élaboration d'un POS

Source : Fedior, 2012



de ces ateliers, valident une synthèse et autorisent le Comité à poursuivre l'élaboration du POS.

### ● Troisième étape : animer une large concertation

La troisième étape consiste en l'élaboration concertée de règles précises d'usage et d'occupation de l'espace. Un atelier est organisé pour chaque zone de concertation. Les participants sont invités, après approfondissement du diagnostic, à s'entendre sur des solutions en termes de réglementation de l'usage des ressources, d'organisation de l'espace, de vocation des zones, etc. Ils doivent aussi s'entendre sur la façon de mettre en place et contrôler collectivement ces nouvelles règles. Les délégués villageois organisent ensuite la restitution dans leurs villages. Puis un atelier de synthèse au niveau de la collectivité locale invite les élus locaux à procéder à une analyse minutieuse des propositions issues des zones de concertation, jusqu'à déboucher sur les

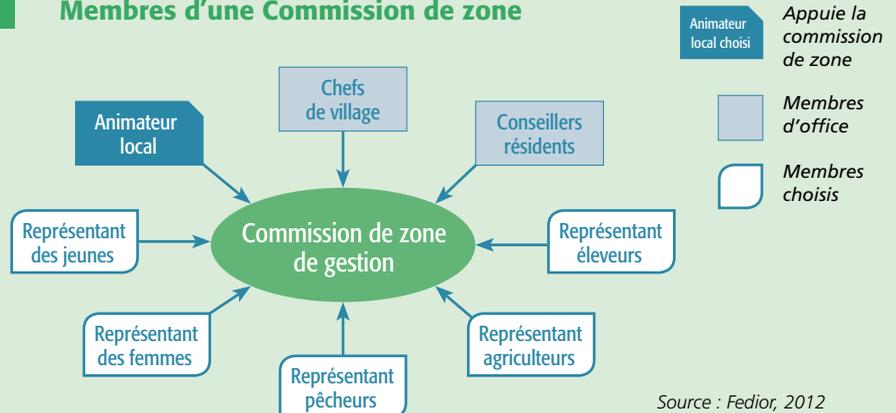
choix définitifs des éléments qui vont constituer le POS, qui seront ensuite restitués dans les villages. La qualité des décisions prises par la collectivité locale lors de cette étape dépend de la qualité de l'accompagnement-apprentissage effectué, en particulier du degré d'autonomisation obtenu, ce qui souligne l'importance pour l'encadrement de maîtriser la méthode participative spécifiquement mise au point pour l'élaboration du POS.

### ● Quatrième étape : officialiser le POS

Les règles élaborées par la collectivité locale sont soumises à l'appréciation de juristes afin de vérifier leur conformité avec les lois, voire pour identifier les améliorations de textes que cela pourrait impliquer.

Ensuite, l'officialisation du POS peut avoir lieu (délibération de la collectivité locale, puis approbation par l'autorité

## Membres d'une Commission de zone



Source : Fedior, 2012

administrative). Enfin, le POS fait l'objet d'une publicité (édition des textes et cartes présentant l'état des lieux, le diagnostic et les règlements élaborés).

### Comment appliquer le POS?

Pour faciliter l'application, la collectivité locale divise son territoire en zones de gestion du POS. Dans chaque zone, une Commission de zone regroupant élus et personnes ressources (chefs de villages, etc.), est chargée de l'application du POS. Ces Commissions sont appuyées par un Comité technique d'application (CTA) rassemblant des représentants des élus et des agents techniques.

### Conditions de réussite

- **L'équipe d'appui doit maîtriser la démarche participative spécifique d'apprentissage par l'action**, qui permet aux collectivités locales de réaliser en quelques mois un POS de façon autonome. Pour une application à une échelle nationale, il est utile de mettre sur pied un pool national de formateurs pour la diffusion de la démarche spécifique auprès d'équipes régionales d'appui et pour un suivi de la qualité des réalisations (vérification de la conformité des POS avec les orientations publiques en matière d'aménagement du territoire, suivi et soutien à la qualité de la procédure d'accompagnement mise en œuvre par les équipes d'appui, etc.).

- **La collectivité locale doit être amenée à développer une animation interne importante**, afin que les populations soient suffisamment informées, sensibilisées et impliquées pour appliquer les règles retenues dans le POS. Cela implique que les collectivités locales disposent de ressources financières et humaines suffisantes.
- **Il convient de doter le POS d'une base légale suffisante** de façon à lui forger un caractère juridique contraignant (que ce soit auprès des citoyens, des élus ou de l'État), se manifestant surtout par la sanction qui y est associée en cas d'infraction. C'est ce qui permet son insertion dans le dispositif législatif et réglementaire en vigueur. ●

### POUR EN SAVOIR PLUS

#### >> **Contacts de personnes ressources pour améliorer la compréhension de l'outil et de la démarche :**

Patrick d'Aquino ..... [daquino@cirad.fr](mailto:daquino@cirad.fr) – Tél. (221) 77 701 79 87  
 Seydou Camara ..... [Sdou.camara@gmail.com](mailto:Sdou.camara@gmail.com) – Tél. (221) 77 575 43 35  
 Babacar Diop ..... [prfongs@yahoo.fr](mailto:prfongs@yahoo.fr) – Tél. (221) 77 506 04 94  
 Khaly Fall ..... [khalifall@hotmail.com](mailto:khalifall@hotmail.com) – Tél. (221) 77 631 28 62  
 Oumar Fedior ..... [ofedior@hotmail.com](mailto:ofedior@hotmail.com) – Tél. (221) 77 533 58 26  
 Sidy Mohamed Seck ... [sidysecksn@yahoo.fr](mailto:sidysecksn@yahoo.fr) – Tél. (221) 77 632 01 32

#### >> **Un exemple concret de POS :**

<http://www.endapronat.org/images/doc%20principal%20poas%20ballou.pdf>

#### >> **Une fiche pédagogique sur les conventions locales (dont le POS est un type) :**

<http://www.foncier-developpement.fr/publication/les-conventions-locales-des-outils-efficaces-de-gestion-concertee-des-ressources-naturelles/>

#### >> **Une fiche pédagogique sur les collectivités locales et les territoires locaux en Afrique de l'Ouest rurale :**

<http://www.foncier-developpement.fr/publication/collectivites-locales-et-territoires-locaux-en-afrique-de-louest-rurale/>

#### >> **Un exemple de POS pour réduire les conflits au Sénégal :**

<http://pubs.iied.org/G03835.html>

*Ces fiches pédagogiques ont été produites avec l'appui du Comité technique « Foncier & développement » et du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières » financé par l'Agence française de développement. Ces fiches sont disponibles en téléchargement et en version intégrale sur le portail : [www.foncier-developpement.fr](http://www.foncier-developpement.fr)*

#### COMITÉ DE RELECTURE

Vincent BASSERIE, Commission de l'UEMOA (coordination)  
[vbasserie@uemoa.int](mailto:vbasserie@uemoa.int)

Vital PELON, Inter-réseaux Développement rural  
[vital.pelon@inter-reseaux.org](mailto:vital.pelon@inter-reseaux.org)



**Inter-réseaux**  
 Développement rural

## **Annexe 5 : Le Système d'Information Foncière de la vallée**

# Le système d'information sur les Attributions foncières : l'enregistrement foncier à la portée des acteurs locaux

par Patrick d'Aquino<sup>1</sup>, Sidy Mohamed Seck<sup>2</sup>  
et Mathias Koffi<sup>3</sup>, décembre 2014

Les contextes ruraux ouest-africains sont marqués par une conflictualité foncière récurrente et un manque de maîtrise du foncier local. Cette situation entrave la gestion des ressources naturelles et freine le développement économique. Dans les pays ayant décentralisé la gestion foncière, l'introduction d'un système d'information sur les droits fonciers reconnus par l'État peut permettre de lever ces freins. Le Système d'information sur les attributions foncières (SI AF) permet aux collectivités locales de gérer avec efficacité et transparence les droits fonciers reconnus par l'État et attribués à des individus dans la localité concernée. Au Sénégal, des SI AF ont été mis en place auprès de sept collectivités locales, ce qui a permis de fortement diminuer les dérives et d'améliorer considérablement la sécurité foncière de tous les occupants.

## Qu'est-ce qu'un SI AF ?

Le Système d'information sur les attributions foncières (SI AF) est un outil de sécurisation et de gestion décentralisée des droits fonciers reconnus par l'État. De plus, la méthode utilisée pour mettre en place le SI AF permet de transférer à des acteurs locaux les capacités :

- de réaliser et mettre à jour une cartographie du parcellaire foncier, avec une délimitation des parcelles au GPS ;
- pour chaque parcelle, d'élaborer et d'organiser l'information de manière systématique, puis de conserver et mettre à jour l'ensemble des documents qui permettent de connaître et sécuriser les droits fonciers des exploitants ruraux, conformément à la législation foncière, en s'appuyant sur un manuel spécifique de procédures foncières ;
- de mettre en place l'organisation et les cadres de concertation locaux nécessaires à une gestion foncière locale de qualité.

ressources naturelles et foncières à des collectivités locales, le SI AF permet donc la mise en place d'une gestion décentralisée opérationnelle et pérenne (car localement autonome) pour l'enregistrement des droits fonciers reconnus par l'État.

## Un système qui peut être mis en place rapidement et à coûts réduits

Ce système peut être mis en œuvre avec ou sans support informatique, la forme informatisée étant conçue pour être à la portée des acteurs locaux. La mise en place d'un SI AF fonctionnel et autonome dans une communauté rurale coûte en moyenne 5 millions de FCFA (formations comprises), avec une phase de transfert aux acteurs locaux d'environ six mois. Un SI AF informatisé coûte en moyenne 15 millions de FCFA (matériel, logiciel, formation et collecte de données) et son appropriation par les gestionnaires locaux nécessite un travail discontinu pendant

Au moment où il est de plus en plus question de soutenir les politiques de décentralisation en cours dans plusieurs pays en confiant la gestion des

<sup>1</sup> Patrick d'Aquino, géographe : [daquino@cirad.fr](mailto:daquino@cirad.fr)

<sup>2</sup> Sidy Mohamed Seck, géographe : [sidysecksn@yahoo.fr](mailto:sidysecksn@yahoo.fr)

<sup>3</sup> Mathias Koffi, agroéconomiste : [koffim1@hotmail.com](mailto:koffim1@hotmail.com)

au plus deux années (suivi, contrôle, maintenance et assistance) après six mois initiaux de formation.

La mise en place d'un SIAF nécessite l'intervention d'une équipe technique d'appui. Elle procède aux formations et apprentissages nécessaires à l'appropriation du système et de toute la procédure par les acteurs locaux. Elle œuvre à leur transférer à moindre coût et le plus rapidement possible la maîtrise de la cartographie des parcelles foncières et de l'enregistrement des droits fonciers, jusqu'à l'intégration de l'ensemble des données dans un système d'information.

### Comment mettre en place un SIAF?

#### ● PHASE 1 : Conception, information et formations

**Conception.** L'équipe technique s'emploie à détailler les différentes étapes et à ordonner les informations et la circulation de ces informations au sein du Système d'information. Ce travail permet d'élaborer un Manuel de procédures foncières.

**Information.** Puis démarre une étape d'information approfondie des acteurs locaux sur les textes en vigueur, et particulièrement les procédures d'enregistrement foncier. Même si les textes de loi tiennent de plus en plus compte des pratiques locales, les populations rurales et leurs élus locaux ne maîtrisent pas souvent les textes en vigueur et les conditions d'exploitation et de mise en valeur des terres. Il est donc nécessaire de s'assurer que les populations ont une bonne compréhension des dispositions en place, pour faciliter ensuite l'appropriation des outils de gestion foncière. Pour ce faire, la mise en place d'un SIAF intègre deux campagnes d'information, sensibilisation et

partage de l'information sur la gestion foncière rurale, séparées de six mois d'intervalle. Une diffusion du *Manuel de procédures foncières* est organisée entre ces deux tournées d'information.

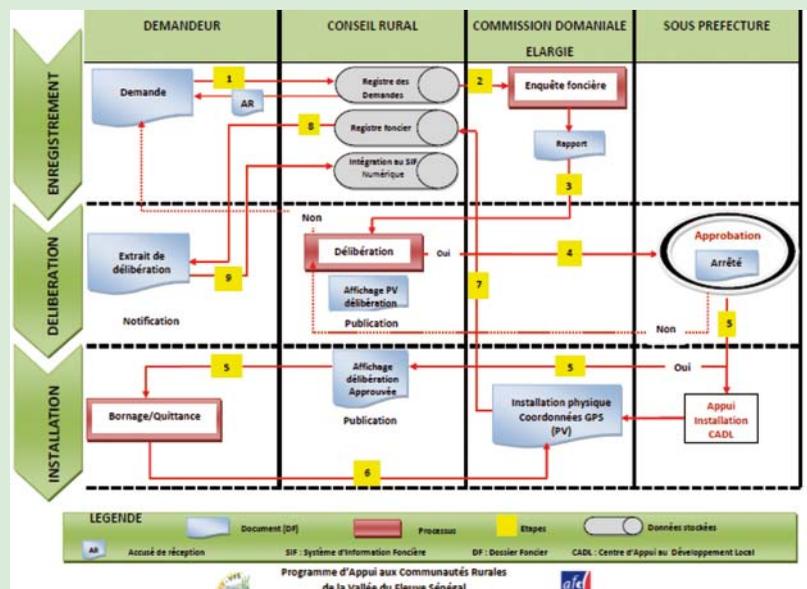
**Formation.** L'efficacité du futur SIAF repose ensuite sur le renforcement des organes locaux d'appui à la gestion foncière (selon les contextes : commission de la collectivité locale, comité inter-villageois, centre d'appui au développement local, etc.), ainsi que sur la mise en œuvre de formations spécifiques (quatre semaines, plus une assistance régulière sur plusieurs mois) auprès des deux types d'acteurs locaux concernés : agents techniques (assistant administratif de la collectivité locale, agent d'un service étatique et/ou de l'administration territoriale, etc.) et autorités locales (collectivité locale et/ou administration territoriale). Ces formations portent sur les textes fon-

ciers en vigueur, l'utilisation de supports cartographiques (images satellite, cartes, GPS simple), la maîtrise des documents et procédures de sécurisation et de gestion foncière et de l'informatique de base (dans le cas d'un SIAF informatisé).

#### ● PHASE 2 : Collecte, traitement et archivage de l'information foncière

Les étapes de collecte, de traitement et d'archivage de l'information foncière par ces acteurs locaux peuvent ensuite démarrer. L'équipe technique ne doit pas intervenir directement dans ces étapes. Son rôle est d'accompagner les acteurs locaux dans le développement de leur autonomie sur ces différentes tâches de l'enregistrement, et non de les réaliser elle-même. Un comité de supervision accompagne et soutient toute la procédure. Il ras-

### Représentation pour un SIAF du système d'attribution foncière du Sénégal (Memoris 2011)



semble des représentants des autorités et collectivités locales, des services techniques, des services du Cadastre et d'autres personnes ressources.

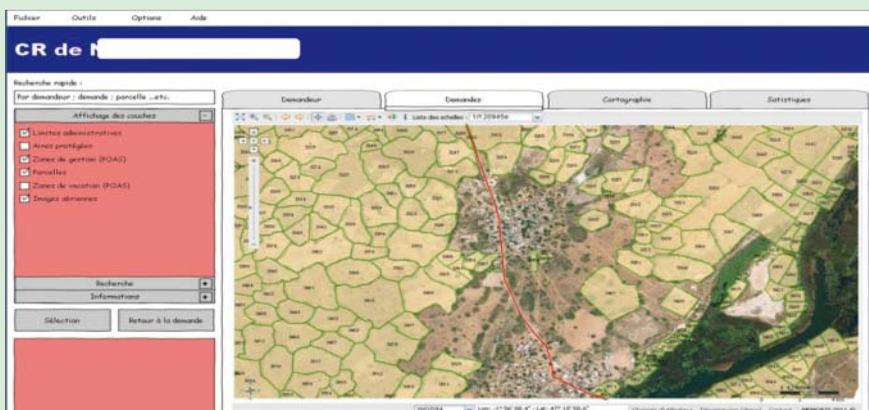
**La collecte** commence par des enquêtes socio-foncières et cartographiques (comprenant l'utilisation d'un GPS) qui seront ensuite utilisées pour le renseignement du dossier foncier. Ces enquêtes participatives permettent d'informer sur les droits locaux informels qui peuvent être liés à la parcelle concernée, sur laquelle un droit foncier reconnu par l'État va être maintenant attribué. Elles recueillent ainsi des données qualitatives et quantitatives concernant :

- la parcelle (délimitation, superficie, types de limite, modes d'occupation et de mise en valeur, etc.);
- les détenteurs de droits fonciers (identité, et si cela est jugé nécessaire modes coutumiers ou locaux d'appropriation – y compris ceux non reconnus par l'État – et conflits y relatifs);
- et lorsque cela est possible et jugé nécessaire, des informations plus génériques sur les pratiques foncières en cours sur le territoire concerné (types des transactions foncières, pratiques locales de gestion et de sécurisation foncière, degré de sécurisation foncière, etc.).

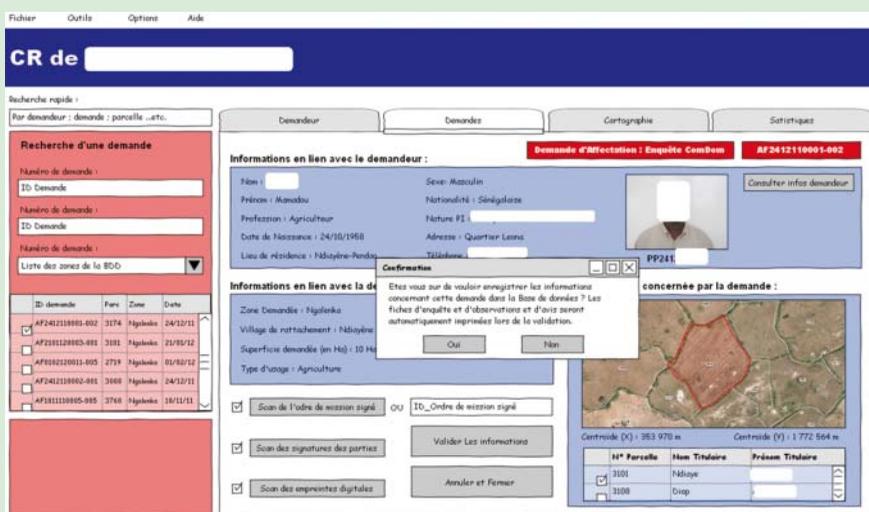
Ces enquêtes socio-foncières sont dites « contradictoires » (réalisées en présence des voisins limitrophes et de toutes les parties prenantes) et font l'objet d'une publicité (rendre public les résultats des enquêtes par divers moyens qui peuvent varier selon les contextes : affichage public, lecture en séance publique ou à travers des radios locales, etc.).

**Ces informations sont ensuite intégrées dans le SIAF**, dont la gestion

**Figure 2 : Saisie de l'information cartographique et numérotation parcellaire**



**Figure 3 : Saisie des informations en lien avec le demandeur de parcelle**



est confiée aux acteurs locaux concernés (le plus souvent des agents techniques locaux). Ce système est composé d'une base de données et d'un document cartographique de synthèse qui intègre une numérotation des parcelles. Il permet le renseignement et la production de tous les formulaires

d'administration foncière. Si nécessaire, un contrôle de légalité, exercé par l'autorité administrative compétente, clôt la phase d'enregistrement. Le registre foncier est tenu et archivé en double exemplaires, au niveau de la collectivité locale et au niveau de l'autorité administrative.

### ● PHASE 3 (optionnelle) : Informatisation

La base de données et le document cartographique peuvent être sur support papier. Toutefois, le SIAF peut être informatisé au niveau local. Pour que cela soit possible, les compétences et équipements nécessaires doivent être mis en place au niveau des collectivités locales. Cela nécessite une formation spécifique des agents sur six semaines éclatées sur six mois à un an. De plus, les données de chacun des SIAF locaux numérisés peuvent alors être rassemblées et consolidées dans un système d'information foncière régional, voire national, centralisant et traitant de l'information sur les droits fonciers.

### Conditions d'efficacité

- La mise à disposition auprès des collectivités locales des outils nécessaires à la délimitation et la cartographie (GPS simple de navigation, boussole, chaîne d'arpenteur, appareil photo), des formulaires (qui diffèrent forcément d'un pays à l'autre) ainsi que du petit équipement bureautique nécessaire.
- Des agents techniques ou administratifs locaux suffisamment mobilisables pour s'investir dans les différentes tâches de gestion du SIAF.
- Une équipe technique qui maîtrise la démarche méthodologique.
- Une reconnaissance officielle par l'État du Système d'information et son inclusion dans le dispositif juridique. ●

Ces fiches pédagogiques ont été produites avec l'appui du Comité technique « Foncier & développement » et du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières » financé par l'Agence française de développement. Ces fiches sont disponibles en téléchargement et en version intégrale sur le portail : [www.foncier-developpement.fr](http://www.foncier-developpement.fr)

### POUR EN SAVOIR PLUS

#### >> Personnes ressources sur SIAF manuel :

Khaly Fall	.....	khalifall@hotmail.com – Tél. (221) 77 631 28 62
Oumar Fedior	.....	ofedior@hotmail.com – Tél. (221) 77 533 58 26
Claire Galpin	.....	claire.galpin@wanadoo.fr – Tél. (33) 06 72 91 46 56
Mathias Koffi	.....	koffim1@hotmail.com – Tél. (225) 09 95 39 20
Kader Ngom	.....	grefkaros@yahoo.fr – Tél. (221) 76 680 08 51
Sidy M. Seck	.....	sidysecksn@yahoo.fr – Tél. (221) 77 632 01 32

#### >> Personnes ressources sur SIAF numérique :

Franck-Yves Dabin	.....	fydabin@memoris.fr – Tél. (221) 77 128 40 18
Khaly Fall	.....	khalifall@hotmail.com – Tél. (221) 77 631 28 62
Oumar Fedior	.....	ofedior@hotmail.com – Tél. (221) 77 533 58 26
Claire Galpin	.....	claire.galpin@wanadoo.fr – Tél. (33) 06 72 91 46 56
Mathias Koffi	.....	koffim1@hotmail.com – Tél. (225) 09 95 39 20
Pape Samba Ndiaye	.....	psndiaye@mcasenegal.org – Tél. (221) 77 640 14 22
Pape Amadou Sow	.....	papeahmadou@yahoo.fr

### POUR ALLER PLUS LOIN

>> Comité technique « Foncier & développement », 2013, *Amélioration de la gouvernance foncière au Sénégal. Enjeux actuels et défis à venir* : <http://www.hubrural.org/Publication-Amelioration-de-la.html?lang=fr>

>> Koffi M., 2013, « Conflits fonciers, la prévention par la régularisation », *Revue Nouvel Horizon/Sénégal* n° 879 : <http://www.hubrural.org/Publication-La-regularisation.html?lang=fr>

>> PACR-VFS, 2013, *Manuel de procédures foncières des communautés rurales* : <http://www.hubrural.org/Documents-produits-par-le-PACR.html?lang=fr>

>> Koffi M., Galpin C., 2012, « Vers la mise en place d'une gestion foncière communale dans la vallée du fleuve Sénégal », in *Grain de sel* n° 57, Inter-réseaux, Hub rural, CTF&D : [http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/p33-34\\_Koffi.pdf](http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/p33-34_Koffi.pdf)

>> Koffi M., Galpin C., 2011, « Quelles places pour les outils dans le processus de sécurisation du foncier au Sénégal », *Revue Nouvel Horizon/Sénégal* n° 781 : [http://hubrural.org/IMG/pdf/Place\\_des\\_outils\\_dans\\_le\\_processus\\_de\\_securisation\\_fonciere\\_Vfinale.pdf](http://hubrural.org/IMG/pdf/Place_des_outils_dans_le_processus_de_securisation_fonciere_Vfinale.pdf)

>> Koffi M., 2010, *Analyse comparative du foncier rural en Côte d'Ivoire et au Sénégal*, PACR-VFS-DFRCR : <http://www.hubrural.org/Rapport-de-mission-d-etudes-et-d.html?lang=fr>

#### COMITÉ DE RELECTURE

Vincent BASSERIE, Commission de l'UEMOA (coordination)  
vbasserie@uemoa.int

Vital PELON, Inter-réseaux Développement rural  
vital.pelon@inter-reseaux.org



Inter-réseaux  
Développement rural

## **Annexe 6 : La Charte du Domaine Irrigué**

pour comprendre,  
se poser de bonnes questions  
et agir sur le foncier  
en Afrique de l'Ouest

## La Charte de mise en valeur, un engagement pour une exploitation intensive et durable de ressources naturelles

par Patrick d'Aquino<sup>1</sup>, Sidy Mohamed Seck<sup>2</sup>  
et Seydou Camara<sup>3</sup>, décembre 2014

Comment améliorer l'engagement des paysans, des collectivités locales et des services techniques en faveur d'une exploitation plus intensive et durable des ressources naturelles, là où l'État a réalisé des investissements productifs (aménagement hydroagricole, pastoral, forestier, etc.) qui doivent être rentabilisés? Une définition contractuelle et décentralisée des conditions de mise en valeur acceptables peut être un moyen d'y parvenir. Cette fiche s'inspire de l'expérience de la Charte du domaine irrigué, développée à la fin des années 1990 avec l'appui de l'AFD dans la vallée du fleuve Sénégal. Elle explique tout d'abord l'intérêt de définir de façon concertée les conditions de mise en valeur des terres aménagées. Elle expose ensuite le contenu d'une charte concertée de mise en valeur, puis explique comment une telle charte peut être mise en place.

### Une procédure concertée pour créer les conditions d'une mise en valeur durable des terres

Il est difficile pour les populations locales de développer des pratiques d'exploitation optimale des terres, si l'on ne leur fournit pas les aménagements nécessaires à une intensification durable et si l'on ne leur procure pas une sécurité foncière suffisante. *A contrario*, lorsque l'État procède à de lourds investissements pour faciliter la mise en valeur d'un territoire par les populations locales et sécuriser les exploitants sur leurs terres, en particulier dans le cas d'aménagements hydroagricoles, il est en droit d'attendre une utilisation intensive et durable des terres aménagées.

Cependant, lorsque les conditions de mise en valeur de ces terres sont uniquement définies de façon centralisée et n'ont pas été suffisamment négociées en prenant en compte les contraintes locales, il est souvent difficile d'obtenir le respect de ces conditions : installation anarchique des exploitants, entraînant une dégradation des aménagements, faible taux de mise en valeur, mauvaise organisation de l'entretien des infrastructures entre services étatiques et exploitants, etc.

### Que contient une Charte concertée de mise en valeur (CEV)?

La CEV est une procédure d'engagement contractuel relatif à un type de mise en valeur, entre l'exploitant d'une parcelle, la collectivité locale concernée et l'État. Elle formalise les engagements de ces trois partenaires pour le respect des conditions d'installation et d'exploitation des terres et des ressources naturelles (qualité de l'approvisionnement en eau par l'État, calendrier culturel à respecter par les exploitants, etc.). Ces conditions sont définies de façon consensuelle et concertée. L'intérêt de la CEV est d'obtenir une définition de normes de mise en valeur qui soient adaptées à chaque contexte local et acceptées par les exploitants locaux.

Une CEV peut s'appliquer sur une zone réduite ou vaste (une ou plusieurs régions).

La CEV ne doit pas englober tous les détails de l'itinéraire technique des cultures (par exemple, les doses d'en-



<sup>1</sup> Patrick d'Aquino, géographe : [daquino@cirad.fr](mailto:daquino@cirad.fr)

<sup>2</sup> Sidy Mohamed Seck, géographe : [sidysecksn@yahoo.fr](mailto:sidysecksn@yahoo.fr)

<sup>3</sup> Seydou Camara, sociologue : [sdou.camara@gmail.com](mailto:sdou.camara@gmail.com)

grais, les périodes de semis, etc.). Dans la CEV, ce sont des conditions plus générales telles que le délai de mise en culture, le paiement des redevances, etc. qui sont concernées.

### Types d'engagement définis dans une CEV

Bien que les contextes nationaux soient variés, on peut aboutir à des engagements proches des éléments suivants : l'État s'engage à réaliser des infrastructures structurantes permettant aux exploitants de pratiquer une mise en valeur de qualité ; la collectivité locale s'engage à assurer une sécurisation des terres et de l'accès aux ressources naturelles en fonction de la capacité réelle de mise en valeur de l'exploitant ; enfin, l'exploitant s'engage à investir suffisamment pour une mise en valeur optimale, à entretenir les infrastructures et, si nécessaire, à payer des redevances.

### Comment élaborer une CEV ?

La procédure d'élaboration concertée d'une CEV permet de mobiliser les différents partenaires concernés dans la définition et l'application des conditions de mise en valeur.

- **Pour l'élaboration d'une CEV, il faut d'abord prendre en compte le contexte social et juridique.** Le régime foncier en vigueur est un premier paramètre à considérer. Ce régime foncier peut être constitué du droit coutumier ou d'une loi (« droit positif ») définissant des droits fonciers. Il peut aussi s'agir, de manière concrète, d'une combinaison des

deux régimes fonciers. Il ne s'agit pas d'aboutir nécessairement à des résultats qui impliquent des réformes législatives : l'objectif est de mettre en œuvre un outil contractuel, et uniquement ensuite d'envisager les aménagements législatifs ou institutionnels qui pourraient être nécessaires.

- **Les types d'infrastructures concernées constituent un deuxième paramètre**, car ils peuvent déterminer des conditions de mise en valeur particulières. Par exemple pour l'agriculture irriguée, on peut avoir les cas de figure suivants : petite irrigation, grande irrigation, combinaison des deux systèmes, existence ou non d'aménagements structurants. À ces types d'irrigation peuvent être liés des types d'exploitants et de mises en valeur différents : parcelles réservées à l'agrobusiness, aux entreprises privées de taille moyenne, aux petites exploitations familiales, etc. Ce sont les préoccupations différentes (voire contradictoires) de ces types d'exploitants que la concertation devra traiter.

Pour faire progresser la concertation de manière pédagogique, le processus est nécessairement itératif. Il procède par des synthèses successives des accords tout au long du processus. Ainsi, on ne passe pas d'une étape du processus à l'autre sans avoir réalisé un consensus clair. La concertation à l'étape suivante est scrupuleusement basée sur les accords obtenus à l'étape précédente. L'élaboration d'une CEV comprend ainsi six grandes étapes.

### ● Première étape : élaboration et partage d'un document sur les enjeux

Un premier document de diagnostic est proposé aux différents partenaires

pour justifier la nécessité de définir de façon concertée les conditions d'installation et d'encadrer l'exploitation des ressources. Il décrit le niveau actuel d'exploitation, ses conséquences à moyen et long termes sur les ressources naturelles utilisées et sur les investissements réalisés (infrastructures) de même que sur l'économie locale (voire nationale). Il comprend une description des pratiques des acteurs de la mise en valeur. L'idéal est que ce document soit adossé à un diagnostic participatif préalable. Mais très souvent, le niveau d'organisation au sein des différentes catégories d'acteurs ne permet pas de réaliser aisément cette concertation en préalable, et l'initiative d'un premier document de diagnostic peut être prise par celui (structure administrative, ONG, etc.) qui est le mieux positionné pour être l'animateur du processus d'élaboration. Ce document est soumis aux différents partenaires (collectivités locales, services techniques, organisations représentatives des usagers, etc.) pour amendement et validation.

### ● Deuxième étape : élaboration et mise en discussion d'un premier projet de Charte

Deux objectifs sont visés : partager les enjeux et la justification de la CEV et co-construire puis mettre en œuvre la démarche pratique d'élaboration. Un aspect important consiste à toucher l'ensemble des catégories d'acteurs concernés par la mise en valeur des ressources impliquées, en particulier, les décideurs et les techniciens, qui sont invités à participer à l'élaboration. Parfois, il peut être difficile d'associer les décideurs, mais il est important de surmonter cette difficulté avant de passer à l'étape suivante. Pour sa part, le niveau opérationnel est souvent constitué de plusieurs

entités qu'il est nécessaire d'associer au processus (par exemple, les différents services locaux s'occupant de l'environnement ou les différentes fédérations locales d'organisations d'exploitants agricoles). Le temps (agenda) des différents acteurs et celui de l'animateur du processus ne sont généralement pas les mêmes, mais il faut éviter d'escamoter les discussions, sans toutefois laisser la concertation s'enliser.

Deux à trois niveaux emboîtés de concertation peuvent être prévus en fonction de l'étendue géographique de la zone, de la diversité et de la structuration des acteurs : il peut s'agir de niveaux tels que la collectivité locale de base (comme la commune), le département, la région. Au terme des concertations au niveau inférieur, des représentants sont délégués au niveau intermédiaire pour participer aux discussions qui s'y mènent ; il en est de même entre le niveau intermédiaire et le niveau supérieur. De la sorte, la chaîne (du bas au sommet) n'est jamais rompue.

### Élaboration de la Charte du domaine irrigué de la vallée du fleuve Sénégal

Au Sénégal (région du Fleuve), cela s'est fait en plusieurs étapes, établies par les acteurs eux-mêmes : (i) la discussion du projet de Charte avec chaque collectivité locale ; (ii) la présentation de la Charte à un Comité régional de développement (CRD) ; (iii) la participation du gouverneur régional à la rédaction finale de la Charte ; (iv) la validation de la Charte par les différents ministères et la prise d'un acte administratif (arrêté du Premier Ministre).



Ce mode opérationnel suppose qu'aux niveaux intermédiaires et de base, les différentes catégories d'acteurs soient regroupées dans les mêmes ateliers. Cependant, selon les contextes, il n'est pas exclu d'avoir d'autres modalités de consultation, par exemple des concertations séparées avec les différents types d'acteurs (collectivités locales, administration, services techniques, professionnels) ou les différentes catégories socioprofessionnelles (éleveurs, pêcheurs, agriculteurs, exploitants forestier, etc.).

Les échanges effectués permettent d'édifier le projet de CEV, et d'envisager le traitement des questions cruciales (dont celles à soumettre à une analyse juridique). Ce premier projet est ensuite discuté à la base, puis au niveau intermédiaire (s'il y en a).

### ● Troisième étape : validation juridique des documents produits

Les propositions émanant des acteurs doivent être confrontées aux lois et règlements en vigueur sur les ressources naturelles concernées. C'est pourquoi

Concernant la Charte du domaine irrigué au Sénégal (vallée du fleuve Sénégal), on peut donner l'exemple du **délai de mise en valeur de la terre allouée à un exploitant**. Quand la SAED (une société nationale d'aménagement) gérait les terres du delta, ce délai était fixé par elle à 2 ans, ce qui apparaissait comme étant issu de la loi ou des règlements. Mais, lors de l'élaboration de la Charte, la relecture juridique des propositions a permis de constater qu'il n'en était rien et cela a permis de moduler le délai de mise en valeur en fonction des types d'exploitant : les exploitants privés allocataires de terres non aménagées ont 5 ans pour le faire (la moitié doit l'être au bout de 3 ans) ; les exploitants installés sur aménagement déjà réalisé par l'État doivent, chaque année, exploiter entièrement la superficie allouée.

le projet de CEV issu de l'étape précédente est soumis à une analyse juridique et administrative, à travers des

ateliers avec les juristes et l'administration territoriale. L'objectif est de vérifier si les conditions des mises en valeur issues de la concertation sont en phase avec les lois et règlements. La lecture juridique vise à les rapprocher des textes, à mieux les argumenter par les dispositions réglementaires existantes, à les reformuler au besoin.

#### ● Quatrième étape : validation institutionnelle (contractualisation)

Le consensus réalisé au terme de la concertation ne suffit pas toujours pour l'application des dispositions retenues. Une validation sous forme d'un acte administratif ayant force réglementaire, ou un acte d'engagement de toutes les parties prenantes à la concertation, peut s'avérer nécessaire pour donner suffisamment de légitimité à la CEV.

#### ● Cinquième étape : campagne de terrain

Il s'agit de restituer et vulgariser le résultat final de la concertation. La restitution des résultats aux collectivités locales, aux organisations d'usagers et aux services techniques et administratifs locaux est l'occasion de rechercher davantage de liens entre les acteurs et d'ancrages dans des structures locales pour l'application des normes et règles de la Charte.

#### ● Sixième étape : mise en place d'un cadre de suivi et de possibilités de mise à jour

Est mise en place une structure tripartite État/collectivités locales/représentants des usagers, qui dispose des moyens nécessaires pour le contrôle du respect effectif des dispositions de la CEV, le pilotage du suivi-évaluation participatif et, si nécessaire, la révision ultérieure de la Charte.

#### Conditions d'efficacité

● **Intervention d'une équipe d'appui.** Il convient de laisser le soin aux institutions existantes et aux acteurs locaux de faire l'apprentissage et d'appliquer la CEV. Dans l'exemple sénégalais, c'est une

structure technique (la SAED) qui a animé le processus d'élaboration et a porté l'appui pour l'application de la CEV.

- **Donner à la CEV un statut et une force juridiques** (volonté politique de l'État), assortis de mécanismes de contrôle du respect et de sanctions des parties qui en contreviennent.
- **Respect des engagements** de chaque partie.
- **L'efficacité d'une CEV** sera limitée si les soutiens financiers 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, adaptés au financement des investissements en intensification). ●

#### POUR EN SAVOIR PLUS

##### >> Personnes ressources pour améliorer la compréhension de l'outil et de la démarche :

Seydou Camara ..... [Sdou.camara@gmail.com](mailto:Sdou.camara@gmail.com) – Tél. (221) 77 575 43 35

Khaly Fall ..... [khalifall@hotmail.com](mailto:khalifall@hotmail.com) – Tél. (221) 77 631 28 62

Oumar Fedior ..... [ofedior@hotmail.com](mailto:ofedior@hotmail.com) – Tél. (221) 77 533 58 26

Sidy Mohamed Seck ..... [sidysecksn@yahoo.fr](mailto:sidysecksn@yahoo.fr) – Tél. (221) 77 632 01 32

*Ces fiches pédagogiques ont été produites avec l'appui du Comité technique « Foncier & développement » et du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières » financé par l'Agence française de développement. Ces fiches sont disponibles en téléchargement et en version intégrale sur le portail : [www.foncier-developpement.fr](http://www.foncier-developpement.fr)*

#### COMITÉ DE RELECTURE

Vincent BASSERIE, Commission de l'UEMOA (coordination)  
[vbasserie@uemoa.int](mailto:vbasserie@uemoa.int)

Vital PELON, Inter-réseaux Développement rural  
[vital.pelon@inter-reseaux.org](mailto:vital.pelon@inter-reseaux.org)



Inter-réseaux  
Développement rural