

République du Sénégal

(SAED / AFD)

RAPPORT DEFINITIF

Programme d'appui aux Communautés Rurales de la Vallée du Fleuve Sénégal

Rapport de faisabilité

Septembre 2006



Institut de recherches et d'applications
des méthodes de développement
49, rue de la Glacière 75013 Paris. France
Tél. : 33 1 44 08 67 67
Fax : 33 1 43 31 66 31
iram@iram-fr.org • www.iram-fr.org



Compagnie d'aménagement des coteaux de
gascogne

BP 449, Chemin de l'Alette
65004 TARBES Cedex. France
Tél : 33 5 62 51 71 49
Fax : 33 5 62 51 71 30
www.cacg.fr



Africaine d'Ingénierie pour le Développement

AFID-CONSULTANCE
Tél. : (221) 825 52 02
Fax : (221) 825 52 16
Email : afid@sentoo.sn

• **iram Paris** (siège social)

49, rue de la Glacière 75013 Paris France

Tél. : 33 (0)1 44 08 67 67 • Fax : 33 (0)1 43 31 66 31

iram@iram-fr.org • www.iram-fr.org

• **iram Montpellier**

Parc scientifique Agropolis Bâtiment 3 •

34980 Montferrier le Lez France

Tél. : 33 (0)4 99 23 24 67 • Fax : 33 (0)4 99 23 24 68

Table des matières

INTRODUCTION.....	9
RESUME EXECUTIF	11
1. L'ENVIRONNEMENT DU PROGRAMME	19
1.1. GENERALITES	19
1.2. LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION	19
1.2.1. Une phase d'intensification de la décentralisation	19
1.2.2. Des compétences stratégiques encore peu maîtrisées	20
1.2.3. La faible synergie d'ensemble du dispositif d'appui	21
1.2.4. Une pratique encore récente : l'intercommunalité	22
1.2.5. Des financements externes croissants et mieux coordonnés	22
1.3. LE CONTEXTE SPECIFIQUE DE LA VALLEE DU FLEUVE SENEGAL	25
1.3.1. Une problématique régionale renouvelée	25
1.3.2. Un acteur incontournable dans la VFS : la SAED	26
1.3.3. Un problème transversal : le foncier	27
2. LE CONTENU DU PACR-VALLEE.....	31
2.1. LES GRANDS OBJECTIFS DU PROGRAMME.....	31
2.2. LA JUSTIFICATION STRATEGIQUE DE L'INTERVENTION.....	31
2.3. LES BENEFICIAIRES	32
2.4. PRINCIPES DE L'INTERVENTION	33
2.5. LES GRANDES COMPOSANTES DU PROGRAMME	34
2.6. LE CADRE LOGIQUE.....	34
2.7. COMPOSANTE 1 : FONCIER	40
2.7.1. Enjeux et stratégie.....	40
2.7.2. Les activités.....	40
2.8. COMPOSANTE 2 : DEVELOPPEMENT LOCAL.....	47
2.8.1. Enjeux et stratégie.....	47
2.8.2. Les activités.....	47
2.9. COMPOSANTE 3 : CAPACITES EN GESTION DES ACTEURS LOCAUX	51
2.9.1. La fin du PAOP	51
2.9.2. Enjeux et stratégie.....	52
2.9.3. Activités prévues.....	54
2.9.4. Le financement de la composante.....	54
2.10. COMPOSANTE 4 : GESTION DU PROGRAMME	55
2.10.1. Une structure d'appui légère destinée à se pérenniser	55
2.10.2. Composition et moyens.....	56
3. CADRE INSTITUTIONNEL ET MODALITES DE GESTION	59
3.1. L'ORGANISATION GENERALE DU PROGRAMME.....	59
3.1.1. Une intervention à géométrie variable.....	59
3.1.2. Une approche prudente, avec une phase de test des outils	59
3.1.3. Principes	61
3.2. LE MONTAGE INSTITUTIONNEL PROPOSE.....	63
3.2.1. Comité de pilotage	64
3.2.2. Maîtrise d'ouvrage.....	64
3.2.3. Les maîtrises d'ouvrage déléguées.....	65
3.2.4. Maîtrise d'œuvre	68
3.3. LE ROLE DES ACTEURS	68
3.3.1. Le rôle des CR.....	69

3.3.2.	<i>Les GIC</i>	70
3.3.3.	<i>L'Unité de gestion au programme</i>	70
3.3.4.	<i>Le CGER-Vallée</i>	71
3.4.	MODALITES DE GESTION	72
3.4.1.	<i>Durée du programme et phases</i>	72
3.4.2.	<i>Appui à la maîtrise d'ouvrage</i>	72
3.4.3.	<i>Un contrat d'opérateur</i>	72
3.4.4.	<i>Modes de gestion du Fonds d'appui</i>	72
3.4.5.	<i>Le volet spécifique d'appui au PDMAS</i>	74
3.4.6.	<i>Suivi/Evaluation</i>	74
3.4.7.	<i>Un calendrier assez serré</i>	76
3.4.8.	<i>Conditionnalités</i>	76
4.	LES COUTS DU PROGRAMME	79
5.	IMPACTS ET RENTABILITE DU PACR-VALLEE	85
5.1.	LES IMPACTS INSTITUTIONNELS	85
5.2.	LES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX	85
5.3.	LES IMPACTS SOCIO-ECONOMIQUES	86

Liste des tableaux et figures

Tableau 1 :	Le cadre logique du PACR-Vallée.....	35
Tableau 2 :	Récapitulatif des coûts	80
Tableau 3 :	Coûts de la Composante 1 : Gestion du foncier.....	81
Tableau 4 :	Coûts de la Composante 2 : Développement local.....	82
Tableau 5 :	Coûts de la Composante 3 : Centres de gestion.....	83
Tableau 6 :	Coûts de la Composante 4 : Gestion du programme.....	84
Figure 1 :	Cadre institutionnel du PACR hors composante 3	66
Figure 2 :	Cadre institutionnel de la composante 3	67

Sigles

AC :	Assistant communautaire
ADDEL :	Projet d'Appui à la décentralisation et au développement local
AFD :	Agence française de développement
ARD :	Agence régionale de développement
AT :	Assistant technique
BAD :	Banque africaine de développement
BCI :	Budget consolidé d'investissement
CADL :	Centre d'appui au développement local
CDI :	Charte du domaine irrigué
CERP :	Centre d'expansion rurale polyvalent
CL :	Collectivité locale
CR :	Communauté rurale
DRSP :	Document stratégique de réduction de la pauvreté
FDD :	Fonds de dotation de la décentralisation
FECL :	Fonds d'équipement des collectivités locales
GIC :	Groupement d'intérêt communautaire
LDN :	Loi sur le Domaine national
PAC :	Programme d'appui aux communes
PADELU :	Programme d'appui au développement local urbain
PAMOCA :	Projet d'appui à la modernisation du cadastre
PLD :	Plan local de développement
PNDL :	Programme national de développement local
PNIR :	Programme national d'infrastructures rurales
POAS :	Plan d'occupation et d'affectation des sols
PSIDEL :	Programme de soutien aux initiatives de développement local
SAED :	Société nationale d'aménagement et d'exploitation des terres du delta du fleuve Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé
SIF :	Système d'information foncière
UE :	Union européenne
VFS :	Vallée du fleuve Sénégal

Carte de la VFS et de la localisation du programme

Introduction

Cette étude résulte d'une mission réalisée au Sénégal (dans la région de St Louis et à Dakar) entre février et mai 2006. Elle intègre certaines des observations faites lors de l'atelier de restitution du rapport provisoire qui s'est tenu à St Louis en juillet de la même année.

Le présent rapport comporte 2 volumes :

- 1) Un *Rapport de faisabilité*, qui dessine l'architecture du projet qui sera présenté au financement de l'AFD, avec en particulier le contexte, le cadre logique, une présentation des composantes et les propositions relatives au cadre institutionnel et de gestion du programme ;
- 2) Un volume d'*Annexes*, qui reprend en détail la description de chaque composante, avec ses divers éléments techniques et financiers et certaines données utiles à la compréhension de l'intervention.

L'équipe se composait de :

- Marie-Jo Demante (IRAM)
- Stéphane De Noray (IRAM)
- Mamadou Diouf (AFID)
- Solène Laloux (CACG)
- Rémi Lebouteiller (CACG)
- Papa Ndiaye (AFID)
- Jean Zaslavsky, Chef de mission (IRAM)

Résumé exécutif

1 - L'environnement du programme

Avec un PIB d'environ 720\$ US par habitant en 2004, le Sénégal se classe au 156ème rang de l'IDH. Le Sénégal compte aujourd'hui quelques 10,5 millions d'habitants, avec une population rurale de plus en plus réduite (50%). Sur les 10 dernières années, le PIB connaît une croissance continue autour de 5% par an. Si la pauvreté a diminué de 68% à 57% de la population entre 1995 et 2002, elle reste toujours plus importante à la campagne qu'en ville avec des variations importantes selon les régions. Avec 41% de pauvres (ce qui reste considérable), la région de St Louis se situe plutôt dans la fourchette rurale haute.

La politique de décentralisation

Le Sénégal paraît aujourd'hui en phase d'intensification de la décentralisation. C'est à l'évidence un chantier de long cours, qu'il convient d'appuyer sur la durée, en tenant compte de ses (nombreuses) contraintes techniques et financières.

L'organisation du territoire au Sénégal repose sur 3 niveaux d'administration déconcentrée (11 Régions, 34 Départements, 103 arrondissements) et 2 niveaux de décentralisation - 11 Régions et à la base 67 Communes urbaines et 320 Communautés rurales (CR).

Les CR ont vu leurs compétences confirmées dans 3 domaines stratégiques : la gestion des terres relevant du Domaine national ; le pilotage du développement local, via la maîtrise des plans et des budgets locaux d'investissement ; la gestion locale de l'environnement. Ces compétences restent encore peu maîtrisées, faute des ressources techniques et financières qui permettraient de les assumer correctement. On constate de plus une assez faible synergie entre les différents acteurs du développement local : Etat (avec ses différents services techniques), Communes, CR, société civile et secteur privé.

Pourtant, la « mise en musique » du développement local suppose des appuis multiformes au plus près des divers acteurs locaux. Dans le dispositif actuel il manque un dispositif d'appui/conseil de proximité, au service exclusif des CR et travaillant sur la durée.

Tous les grands partenaires du pays soutiennent, à des niveaux divers, le processus de décentralisation. Globalement, l'effort des bailleurs de fonds pour soutenir la politique de décentralisation est aujourd'hui très important : autour de 160 milliards de FCFA réalisés en 2005 et on soulignera aussi que, malgré la diversité persistante des modes d'intervention, de réels efforts de coordination sont aujourd'hui en cours, avec la volonté de s'insérer de mieux en mieux dans les structures de financement de l'Etat sénégalais, via notamment l'appui budgétaire.

Le contexte spécifique de la Vallée du Fleuve Sénégal

La vallée du fleuve Sénégal (VFS) a fait l'objet depuis plus de 30 ans d'investissements publics très importants pour l'aménagement de près de 70 000 ha irrigués, mis en valeur pour l'essentiel par des exploitations de type familial qui pratiquent la riziculture et le maraîchage.

La production locale de riz fait face depuis la libéralisation à une forte concurrence des brisures importées. Les gains de productivité dépendent désormais largement d'une amélioration générale de l'*environnement* de la production, ce qui prendra du temps. De plus, vu le faible nombre des nouveaux aménagements, on est dans une situation de rareté croissante des terres rizicoles, qui peut avoir une incidence rapide sur la pauvreté et l'insécurité alimentaire, ce qui impose dès à présent une meilleure valorisation des aménagements actuels. S'est développée également dans la vallée une diversification des productions notamment la production de fruits et légumes, à destination du marché intérieur ou à l'export. Aujourd'hui, il s'agit d'assurer la complémentarité entre riziculture cultures de diversification pour exploiter au mieux le potentiel irrigable, qui reste le *pivot* de la base productive régionale (environ 600.000 personnes sont concernées).

Le problème foncier apparaît pour de nombreux acteurs comme l'une des contraintes majeures au développement d'une agriculture irriguée compétitive dans la VFS.

Le Sénégal en adoptant la Loi sur le Domaine National (LDN), confie aux Communautés rurales la gestion du foncier sur les zones de terroirs. La réforme territoriale de 1972 puis les lois sur la décentralisation de 1996 n'ont fait que consacrer le principe de la compétence des CR sur les terres relevant du Domaine National.

Le principal outil de gestion foncière retenu par la loi est un registre foncier dont le contenu et la nature ne sont pas définis et dont la tenue, en pratique, reste peu rigoureuse. Il apparaît peu réaliste de vouloir améliorer la sécurité foncière, sans renforcer les capacités des CR en matière de gestion du foncier. Cela implique entre autres de repenser les objectifs et les conditions de mise en œuvre de cette mission, en s'appuyant notamment sur des systèmes d'information foncière plus performants. On dispose sur la VFS d'un certain nombre d'instruments qui permettent d'avancer, par exemple les Plans d'occupation et d'affectation des sols, dont viennent de se doter plusieurs CR avec l'appui de la SAED, et de la Charte du Domaine Irrigué (la CDI). Il existe une forte demande pour renforcer la sécurité foncière, en relation avec la dynamique de l'irrigation privée que connaît la région stimulée par de nouveaux projets d'aménagement, tel ceux que finance le PDMAS¹, avec l'appui de la Banque mondiale.

2 - Le contenu du PACR-Vallée

Les objectifs

La finalité du programme est de réduire la pauvreté, en renforçant la décentralisation et la gestion du développement local.

¹ Le PDMAS vise à la viabilisation d'un espace de diversification sur 2 500 ha le long du Lampsar avec la création de chenaux ou conduites d'amenée. Le projet prévoit des aides incitatrices à l'aménagement terminal sur 1 400 ha pour les exploitations familiales (dont les superficies sont inférieures à 2 ha par famille avec regroupement en GIE/OP, et 50% de contribution), 600 ha pour les micro et petites entreprises privées horticoles (jusqu'à 20 ha par entreprise, 20% de contribution du projet) et 500 ha pour les firmes agro-industrielles sans contribution du projet.

Son objectif spécifique est de favoriser l'investissement et le partenariat public/privé, en se centrant sur 2 des compétences majeures aujourd'hui dévolues aux Communautés Rurales (CR), qui seront renforcées et mieux articulées : La gestion du foncier rural et l'accompagnement du développement économique et durable local.

Le programme se situe sur la Vallée du Fleuve Sénégal et aura une « zone diffuse » d'intervention, où il appuiera des activités spécifiques, confiées à un opérateur externe, sur l'ensemble de la VFS ; et une « zone de

accompagne l'investissement productif privé et puisse financer, via un fonds d'appui intercommunautaire sa mise en œuvre ;

- La composante 3 vise au « Renforcement des capacités en gestion des opérateurs économiques locaux », via le dispositif des Centres de gestion.

La Composante 4 d'appui au programme n'est pas une composante opérationnelle au sens strict. Elle vise à appuyer la mise en œuvre du programme et à faciliter son pilotage et son suivi et à préparer les conditions de sa pérennité.

Composante 1 : Foncier

Le Sénégal est aujourd'hui engagé dans un processus de réforme foncière, dont il est difficile de préciser les choix et le calendrier définitifs. On dispose toutefois pour la VFS de divers instruments de gestion du foncier, comme les POAS et la CDI. L'étude sur la sécurisation des Aménagement hydro-agricoles ouvre aussi des pistes intéressantes, qui permettent d'avancer tout en restant dans le cadre de la législation foncière actuelle. Il s'agira donc de mettre en cohérence les propositions faites par cette étude avec les divers outils existants (POAS, CDI, LOASP ...), en tentant de proposer un certain nombre de solutions aux problèmes qui affectent la sécurité foncière.

La composante se structure autour de 5 activités :

- La 1ère concerne le programme de finalisation des POAS sur l'ensemble de la VFS ;
- La 2^{ème} la mise en application des POAS sur les 7 CR pilotes 3 activités suivantes concernent les 7 CR pilotes, où se concentrent les actions de renforcement du PACR ;
- La 3^{ème}, l'élaboration de l'état des lieux et de la stratégie foncière en associant les différents acteurs locaux dans les CR pilotes ;
- La 4^{ème}, la gestion d'un système d'information foncière (SIF) ;
- La dernière vise à amplifier l'intervention, en l'insérant dans le débat national sur la réforme foncière.

Composante 2 : Développement local

Le Sénégal a réaffirmé sa volonté d'appuyer le développement local via le renforcement des capacités techniques et financières des CR et des différents acteurs économiques locaux. Le PACR, étant donné les enjeux actuels de la VFS, se concentrera essentiellement sur l'appui au développement économique et à la gestion durable de l'environnement, en favorisant le rôle des CR dans la planification et la mise en œuvre de manière concertée d'infrastructures communautaires sur ces thèmes.

La stratégie repose sur trois axes combinés : Renforcer les outils existants (PLD, PAI) pour mieux prendre en compte les exigences de l'appui au développement économique et à la gestion de l'environnement ; fournir un appui-conseil de proximité aux CR et aux acteurs locaux ; renforcer les capacités financières des CR par la mise en place d'un fonds d'appui intercommunautaire.

La composante se structure autour de 4 activités :

- La 1ère concerne le renouvellement des PLD ;
- La 2ème recouvre les actions d'accompagnement à l'élaboration de plans d'investissement annuels réalistes et réalisables ;

- La 3ème est axée sur l'appui au financement des investissements inscrits au PAI via un Fonds d'appui intercommunautaire (un volet spécifique d'appui permettra de financer des pistes de production ou de desserte liées directement aux aménagements réalisés dans le cadre du PDMA5) ;
- Enfin la dernière s'intéresse au soutien à la réalisation des investissements par une maîtrise d'ouvrage renforcée des CR.

Composante 3 : Renforcement des capacités en gestion des acteurs locaux

Un renforcement des capacités en gestion des opérateurs économiques locaux et des communautés rurales) serait une mesure d'accompagnement très utile. Car ce sont à la fois des acteurs du projet et ses bénéficiaires visés. Ainsi les appuis du PACR visent :

- A prolonger le travail initié par les centres de gestion (CGER) dans le cadre du PAOP, tout en diversifiant les services fournis ;
- A'intensifier le travail déjà réalisé sur les Départements de Dagana et Podor, où se concentre l'essentiel des investissements en matière d'agriculture irriguée dans la VFS et où existe, de ce fait, une forte demande du secteur privé pour des services d'appui en gestion (qui est aujourd'hui peu satisfaite) ;
- A fournir aux CR les outils de gestion de base nécessaires à leur propre fonctionnement mais aussi nécessaires à la maîtrise des investissements et des biens collectifs qu'elles seront amenées à gérer.

La stratégie d'intervention suivra les points suivants :

- Activité 1 : Maintien des centres actuels sur les départements de Podor et Dagana avec une extension du nombre d'adhérents et un renforcement qualitatif des services ;
- Activité 2 : Exploration d'une nouvelle forme d'appui, le conseil individuel en gestion d'exploitation (la demande existe et elle est probablement croissante) ;
- Activité 3 : Diversification des services de gestion vers les CR ainsi que les gestionnaires d'infrastructures ;

La pertinence et la faisabilité des appuis aux CR et le conseil de gestion aux exploitations seront étudiées plus spécifiquement en début du programme.

Composante 4 : Gestion du programme

La mise en œuvre du PACR sera pilotée par une Unité de gestion du programme (UGP), qui aura la charge de coordonner toutes les interventions prévues (hors de la composante 3) et d'assurer, pour le compte du maître d'ouvrage, le suivi/évaluation de l'ensemble du programme.

L'UGP fournira elle-même des prestations, mais elle sous-traitera une bonne part de ses activités à des opérateurs externes. L'une des ambitions du programme étant de tester de nouveaux modes d'appui/conseil plus rapprochés et mieux adaptés aux contraintes réelles des Communautés rurales, l'UGP aura pour objectif d'étudier « sur le tas » la pertinence et la faisabilité d'un dispositif privé d'appui/conseil aux CR

L'UGP sera une structure assez légère dont le pilotage sera assuré par 2 cadres de haut niveau dont un assistant technique expatrié. Les composantes opérationnelles bénéficieront d'un pool d'ingénieurs/conseils et préfigureront la structure privée d'appui/conseil aux CR que le projet entend promouvoir . L'UGP pourrait être basée à St

Louis ou à proximité du CGER-Vallée et des futurs locaux de la SAED, ce qui pourrait faciliter la coordination.

3 - Le montage institutionnel proposé

Le montage du programme répond aux caractéristiques du PACR, avec comme clé d'entrée l'appui aux collectivités locales et à la décentralisation. Il veut responsabiliser clairement les CR bénéficiaires.

Le PACR sera piloté par un Comité de pilotage constitué des principaux départements ministériels concernés, des Régions, GIC et CR intéressés par le programme, de la SAED (en tant que Société publique, chargée de l'aménagement de l'ensemble de la VFS) et de l'ARD (Région de St Louis), des Associations d'élus locaux, de grandes OP représentatives de la zone. L'AFD, ainsi que les bailleurs présents dans la zone, seront représentés à titre d'observateurs.

Le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) assurera la maîtrise d'ouvrage du PACR pour le compte du Gouvernement du Sénégal. Cette maîtrise d'ouvrage sera déléguée à deux institutions :

- Un maître d'ouvrage délégué principal, ministère ou au département ministériel en charge de la Décentralisation, qui pilotera l'ensemble du programme (en dehors de la composante 3) ;
- Un maître d'ouvrage délégué spécifique, AGETIP (selon le schéma retenu pour le PAOP) la SAED pour la composante 3 d'appui aux Centres de gestion.

Le PACR pourrait être exécuté par 2 maîtres d'œuvre, suivant les 2 circuits de la maîtrise d'ouvrage déléguée :

- l'Unité de gestion du programme (l'UGP) aura la charge de coordonner tous les appuis techniques et financiers prévus hors de la composante 3, avec les différents acteurs et partenaires.
- La composante « Renforcement des capacités en gestion des acteurs locaux » sera mise en œuvre par le CGER-Vallée, qui recevra des subventions et une assistance technique.

Chaque maître d'œuvre sera lié à son maître d'ouvrage par un contrat d'opérateur (conçu dans une logique de résultats), qui fixera ses tâches et ses objectifs.

Tous les appuis techniques et financiers destinés aux collectivités locales (foncier, développement local, aide à la gestion) feront l'objet d'une convention d'objectifs signée entre chaque opérateur et les collectivités concernées (CR ou GIC), au démarrage du programme.

4-les coûts du programme

Les coûts du PACR sont d'environ 7,1 M€, soit un montant total de 7,5 M€ (avec 6% d'imprévus). Cela représente près de 5 Milliards de FCFA.

La composante « Développement local », où sont financés les investissements des CR, représente le tiers des coûts ; la « Gestion du foncier » environ le quart. L'Unité de gestion du Programme draine 25% des coûts, ce qui est assez réduit dans la mesure où il ne s'agit pas d'une simple unité de gestion, mais aussi d'un opérateur chargé d'assurer des appuis/conseils.

5 - Les impacts du programme

Le programme n'intervient pas ou peu directement sur le secteur productif. Il vise à améliorer l'environnement de la production en vue de favoriser l'investissement privé et la création de revenus. En ce sens, la sécurisation foncière, les infrastructures réalisées ou les appuis en gestion destinés aux acteurs locaux concourent tous au soutien de la production.

On distinguera :

- Les impacts institutionnels : amélioration de la gestion du foncier rural qui favorisent la transparence; renforcement des capacités de programmation et de maîtrise d'ouvrage qui devraient permettre d'améliorer la pertinence des investissements et la qualité des travaux ; concertation renforcée entre les CR et les différents acteurs locaux et entre les différentes CR; renforcement des capacités en gestion des opérateurs économiques.
- Les impacts environnementaux : Le PACR entend améliorer la gestion locale des ressources naturelles qui sera mieux insérée au sein des PLD/PAI et financée via le Fonds d'appui.
- Les impacts socio-économiques : Le Fonds d'appui du programme ne vise pas, en priorité, à financer des infrastructures sociales. L'amélioration de la situation sociale des CR proviendra donc essentiellement d'une amélioration des revenus qui serait directement liée aux interventions du programme en matière de sécurité foncière et d'accompagnement économique.
- La contribution du programme à la mise en œuvre du PDMAS : En contribuant à sécuriser les parcelles attribuées, le PACR contribuerait à la mise en valeur des surfaces viabilisées par le PDMAS.
- L'impact sur les ressources fiscales des CR : La mise en place d'une fiscalité foncière devrait pénaliser les stratégies foncières purement spéculatives, en imposant un coût de non mise en valeur. Elle permettra aussi d'accroître les finances des CR.

1. L'ENVIRONNEMENT DU PROGRAMME

1.1. Généralités

Avec un PIB d'environ 720\$ US par habitant en 2004, le Sénégal se classe au 156^{ème} rang de l'IDH. A la différence d'autres pays de la région, l'agriculture représente aujourd'hui moins de 10% du PIB (17% en 1979) et 15% pêche et forêt comprises. Le Sénégal compte aujourd'hui quelques 10,5 millions d'habitants, avec une population rurale de plus en plus réduite (50%).

Sur les 10 dernières années, le PIB (4 000 milliards de FCFA en 2004) connaît une croissance continue autour de 5% par an³. Cette croissance s'est faite dans un contexte d'assainissement des finances publiques, avec une maîtrise de l'inflation et une réduction du déficit de la balance des paiements.

Si la pauvreté a diminué de 68% à 57% de la population entre 1995 et 2002, elle reste toujours plus importante à la campagne qu'en ville : 33% à Dakar contre 57% en milieu rural, avec des variations importantes selon les régions : de 36% à Louga à 67% à Ziguinchor ou à Kolda⁴.

Avec 41% de pauvres (ce qui reste considérable), la région de St Louis se situe plutôt dans la fourchette rurale haute. Ce qui témoigne à l'évidence du rôle que peut jouer l'agriculture irriguée dans la réduction de la pauvreté.

1.2. La politique de décentralisation

Les liens entre développement local, décentralisation et Etat de droit ne sont plus à démontrer. C'est l'un des enjeux de ce programme. Il s'inscrit donc clairement dans la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (DSRP), qui repose pour une bonne part sur une plus forte responsabilisation des acteurs locaux par un transfert accru de compétences et de ressources aux collectivités locales.

1.2.1. Une phase d'intensification de la décentralisation

Après un démarrage très « contrôlé », le Sénégal paraît bien aujourd'hui en phase d'intensification de la décentralisation. C'est à l'évidence un chantier de

³ En dehors de l'aléa climatique de 2002 (Sources : Ministère des Finances et UEMOA, citées dans l'étude « Impact » IRAM/AFD).

⁴ Pour toutes ces données, cf. le volume d'annexes.

long cours, qu'il convient d'appuyer sur la durée, en tenant compte de ses (nombreuses) contraintes techniques et financières.

L'organisation du territoire au Sénégal repose sur 3 niveaux d'administration déconcentrée (11 Régions, 34 Départements, 103 arrondissements) et 2 niveaux de décentralisation - avec au sommet 11 Régions et à la base 67 Communes urbaines et 320 Communautés rurales (CR). Il n'y a pas de liens hiérarchiques entre les différentes collectivités locales.

Depuis 1996, les matières soumises à l'approbation préalable du représentant de l'Etat ont été limitées. Le contrôle de légalité supplante le contrôle de tutelle. Le contrôle des actes des Régions relève des Gouverneurs, celui des communes des Préfets et celui des CR des sous-préfets.

1.2.2. Des compétences stratégiques encore peu maîtrisées

Les CR ont vu leurs compétences confirmées dans 3 domaines stratégiques :

1. La gestion des terres relevant du Domaine national ;
2. Le pilotage du développement local, via la maîtrise des plans et des budgets locaux d'investissement ;
3. La gestion locale de l'environnement.

Ces compétences restent encore peu maîtrisées, faute des ressources techniques et financières qui permettraient de les assumer correctement. On fera à ce niveau quelques grandes remarques. Elles touchent aux limites actuelles du personnel des CR aux structures chargées de l'appui/conseil et aux instruments financiers actuels de la décentralisation :

- 1) Sur le plan interne, le personnel des CR est limité jusqu'à présent à un ou une assistante communautaire (AC), qui joue le rôle d'un secrétaire de Mairie. L'Etat, pour éviter entre autres les dérives financières, interdit aux CR de recruter du personnel supplémentaire. Mais, ce faisant, il *bride* les possibilités réelles qu'ont les CR d'assurer correctement les compétences qui leur ont été transférées. Il importe ici de trouver des marges de manœuvre, ce qui ne peut qu'améliorer la transparence des modes de gestion actuels des CR ;
- 2) Sur le plan externe, le dispositif d'appui technique se fonde sur les services déconcentrés de l'Etat et sur les Agences Régionales de Développement (ARD). Les Centres d'expansion rurale polyvalents (les CERP) sont devenus récemment des Centres d'appui au Développement local (CADL), ce qui témoigne de la volonté de mieux recentrer les services techniques déconcentrés vers un appui aux collectivités locales. Mais, au niveau local, la complémentarité entre les CADL et les instances locales reste assez faible et parfois problématique, du fait notamment de divergences sur l'interprétation

des dispositions légales et réglementaires qui accompagnent le transfert de compétences ;

- 3) Les ARD ont pour rôle central d'appuyer les collectivités locales (CL) dans tous les domaines relevant du développement local. Mais elles tendent à traîner depuis leur création « *des handicaps dus à l'ampleur de leurs missions, au caractère hybride de leur statut et à l'insuffisance de leurs ressources humaines et financières*⁵ ». De plus, les ARD sont vues comme un instrument de la Région, ce qui limite leurs relations avec les CR⁶.
- 4) L'appui financier de l'Etat se fait à travers 2 outils : le Fonds d'équipement des collectivités locales (le FECL), qui est passé d'environ 3,5 milliards de FCFA en 1997 à 6 milliards en 2005 ; et le Fonds de dotation de la décentralisation (le FDD), qui s'est accru de 5 à 13 milliards sur la période, ce qui a permis entre autres de recruter les assistants communautaires et de renforcer le personnel technique des ARD. Toutefois, malgré les efforts consentis, les transferts financiers sont encore loin d'être suffisants pour couvrir les besoins en termes d'équipement et de fonctionnement des collectivités locales, tout particulièrement des Communautés rurales.

1.2.3. La faible synergie d'ensemble du dispositif d'appui

Ce premier « balayage » des contraintes auxquelles se heurte le processus de décentralisation permet de tirer au moins 3 grandes conclusions :

1) Le problème du financement des CR demeure une question clé

Il impose une réforme de la fiscalité locale, qui permettrait d'accroître les ressources propres des CR, mais aussi une révision des mécanismes et des volumes des transferts de l'Etat - ce qui est l'un des objectifs du futur programme national de développement local (PNDL), soutenu par la Banque mondiale⁷. La décentralisation, actuellement à l'étude, du Budget consolidé d'investissement (BCI) va dans le même sens.

2) Le problème de l'appui technique aux CR reste entier

C'est vrai de l'ensemble des CL, mais ça l'est particulièrement pour les CR, qui pâtissent de l'éloignement et de la faiblesse de ressources des ARD, elles-mêmes très dépendantes des aides externes et dont les appuis aux CR se limitent trop souvent au financement d'études (notamment pour élaborer les PLD).

3) Enfin, toutes les réflexions et les études attestent d'une **assez faible synergie entre les différents acteurs** du développement local : Etat (avec ses différents services techniques), Communes, CR, société civile et secteur privé.

⁵ Cf. le « Document technique » du PNDL, version provisoire novembre 2005.

⁶ Problème accentué par le fait que l'ARD est pilotée par le responsable de la Région.

⁷ Voir plus loin.

Au total, on conviendra que le renforcement des capacités ne peut se faire à coup seulement d'études ponctuelles. La « mise en musique » du développement local, qui est d'abord un problème de pilotage et de coordination, suppose des appuis multiformes au plus près des divers acteurs locaux. Dans le dispositif actuel, un chaînon manque : c'est un dispositif d'appui/conseil de *proximité*, au service exclusif des CR (qui ont des contraintes propres du fait de la faiblesse de leurs ressources techniques et financières) et travaillant sur la durée. Le niveau régional est en réalité trop éloigné pour effectuer cet appui de proximité et il convient de travailler à un niveau plus proche des CR, de type départemental, pour renforcer la synergie entre les acteurs locaux.

1.2.4. Une pratique encore récente : l'intercommunalité

La Loi de 1996 permet aux Communes et aux CR de constituer des groupements d'intérêt communautaire (GIC), avec un champ de compétences plus vaste que les anciens GIR⁸. Ainsi, « *plusieurs CR peuvent décider de constituer entre elles, ou avec une ou plusieurs communes, un groupement d'intérêt communautaire (GIC), ayant pour objet la gestion ou l'exploitation : des terres du domaine national ; de biens d'équipement ; d'infrastructures ; de ressources intéressant plusieurs communautés rurales et une ou plusieurs communes*⁹ ».

Cette extension diversifiée des compétences du GIC le rend plus flexible, en l'adaptant aussi bien aux secteurs d'activités urbaines, suburbaines que rurales.

Notons que les GIC sont créés par décret, sur la base d'un vœu exprimé par les CR intéressées, soumis à l'avis du Conseil régional. Un GIC peut concerner uniquement des communautés rurales. Mais des communes urbaines peuvent s'y joindre, ce qui peut s'avérer très utile, notamment pour les nouvelles communes où les activités agricoles, forestières ou piscicoles l'emportent sur les activités urbaines structurées.

Ceci posé, en milieu purement rural, l'intercommunalité reste une pratique assez récente, surtout soutenue par les financements externes, ce qui pose notamment des problèmes de pérennité.

1.2.5. Des financements externes croissants et mieux coordonnés

Tous les grands partenaires du pays soutiennent, à des niveaux divers, le processus de décentralisation. C'est le cas notamment de l'UE, de la Banque Mondiale, du PNUD/FENU, de l'Allemagne, du Canada et de la France.

⁸ Groupement d'intérêt rural.

⁹ Cf. Article 239 du Code des collectivités locales (CCL).

On présente ici rapidement les principales interventions :

- La Banque mondiale vient d'achever le *Programme National d'Infrastructures rurales* (PNIR) et le *Programme d'appui aux communes* (PAC I), dont les actions sont prolongées par le *Programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales*» (le PRECL), qui est cofinancé par l'AFD¹⁰ ;

Le PNIR doit être remplacé par le *Programme National de Développement Local* (PNDL), qui est en voie de finalisation. Son ambition est de fédérer (progressivement) les différents apports des Bailleurs et du Gouvernement au sein d'un même dispositif de gestion. Le PNDL devrait concerner l'ensemble des 320 CR du pays et quelques communes urbaines défavorisées. Il se structure autour de 3 composantes opérationnelles :

- Appui à la décentralisation, déconcentration et développement local,
- Financement du développement local,
- Renforcement des capacités.

Le coût total prévu du PNDL s'établit autour de 230 milliards de FCFA (dont 27 milliards pour les fonds IDA) ;

- L'AFD finance le *Projet d'appui à la décentralisation et au développement local* (ADDEL), pour un montant de 6,2 M€. Le projet concerne 35 CR sur les 3 Départements de Tambacounda, Bakel et Vélingara. L'intervention finance un fonds d'appui à la réalisation d'infrastructures, le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des CR et la participation des acteurs locaux. Le projet a subi de gros retards au démarrage, du fait notamment de la réticence des autorités à signer les décrets de création des GIC (ce qui était une condition suspensive). L'une des originalités d'ADDEL dans le contexte sénégalais est le rôle que le projet assigne aux GIC et à leur responsabilisation¹¹ ;
- L'Union européenne soutient 3 programmes d'appui à la décentralisation : i) le *Programme d'appui au développement local urbain* (PADELU), pour un montant de 5,1 M€ (2000/2007) ; ii) le *Programme de soutien aux initiatives de développement local* (PSIDEL), qui appuie 19 communes et 59 CR (8,7 M€ sur 1999/2005) ; iii) le *Programme d'appui aux régions*, qui vise entre autres à renforcer des ARD (7,4 M€ sur 2000/2007). Les 3 programmes sont exécutés via un transfert financier au budget des Collectivités locales concernées ;

¹⁰ Le PRECL est financé à hauteur de 80 M\$ par la BM et de 15 M\$ par l'AFD. Le financement de l'AFD se centre sur l'agglomération de Dakar et les communes environnantes.

¹¹ Les GIC valident les projets des CR membres et paient les entreprises à partir d'un compte propre alimenté par une caisse d'avance financée par l'AFD et dont le renouvellement est soumis à un audit préalable.

- Le Programme d'appui à la décentralisation (PADMIR) est financé par le PNUD/FENU (7,5 M€ pour 2000/2006). Il vise à appuyer la planification locale et la réalisation d'infrastructures (70% du financement) sur les Départements de Kébémér et de Kaffrine. Un prolongement est à l'étude, avec des actions possibles en matière de foncier et de micro finance ;
- La GTZ finance un *Programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural dans le Bassin arachidier* (6M€ sur 2004/2007, avec 6,5 M€ de la KFW pour le financement des équipements). L'appui vise les CR et les Communes des régions de Fatick et Kaoloack ;
- L'ACDI finance un *Programme d'appui aux élus locaux* (4 milliards FCFA sur 2001/2008), qui vise à renforcer les 3 associations d'élus locaux du Sénégal, ainsi que l'Union qui les regroupe¹² ;
- Enfin, le MAE/France devrait mettre en place un *Projet d'appui à la décentralisation et à la déconcentration au Sénégal*, qui se centre sur le renforcement des capacités des communes et CR et des organismes qui sont chargés de leur appui/conseil (CADL, ARD, associations départementales d'élus ou de collectivités locales). Le projet devrait toucher 110 communes et 320 CR, sur la région de Diourbel et de Tambacounda, ainsi que sur le Département de Kanel et de Vélingara.

On fera 2 grandes remarques pour terminer ce rapide tour d'horizon :

- Globalement, l'effort des bailleurs de fonds pour soutenir la politique de décentralisation est aujourd'hui très important : autour de 160 milliards de FCFA réalisés en 2005 (sur une prévision de 240 milliards, soit les 2/3).
- On soulignera aussi que, malgré la diversité persistante des modes d'intervention, de réels efforts de coordination sont aujourd'hui en cours, avec une orientation clé : s'insérer de mieux en mieux dans les structures de financement de l'Etat sénégalais, ce qui signifie entre autres de privilégier l'appui budgétaire.

Cette position est conforme à la Déclaration de Paris, signée en mars 2005 dans le cadre des grandes réunions d'orientation du CAD/OCDE, où tous les grands bailleurs se sont engagés à harmoniser leurs procédures et à les intégrer le plus rapidement possible au sein des structures nationales.

¹² L'Union des associations des élus locaux (UAEL), qui regroupe : l'Association des Maires du Sénégal ; l'Association des présidents de région ; l'Association nationale des Conseils ruraux.

1.3. Le contexte spécifique de la Vallée du Fleuve Sénégal

1.3.1. Une problématique régionale renouvelée

La vallée du fleuve Sénégal (VFS) a fait l'objet depuis plus de 30 ans d'investissements publics très importants (avec notamment un appui conséquent de l'AFD, jusqu'au milieu des années 90). Ces investissements ont permis l'aménagement de près de 70 000 ha irrigués, mis en valeur pour l'essentiel par des exploitations de type familial qui pratiquent la riziculture et le maraîchage.

La nécessité d'améliorer de façon continue la compétitivité de la riziculture

La production locale de riz, qui bénéficiait autrefois d'une protection qui a permis et stimulé sa croissance, fait face depuis la libéralisation à une forte concurrence des brisures importées - et le problème s'est accentué depuis 2000 avec le désarmement douanier de l'UEMOA. Cette concurrence impose une attention constante à la compétitivité de la riziculture de la Vallée, alors que les rendements ont déjà bien progressé (autour de 5 T/ha de paddy, ce qui est important en agriculture familiale). Les gains de productivité dépendent désormais largement d'une amélioration générale de l'environnement de la production, ce qui prendra du temps¹³.

De plus, vu le faible nombre des nouveaux aménagements, on est dans une situation de rareté croissante des terres rizicoles, qui peut avoir une incidence rapide sur la pauvreté et l'insécurité alimentaire, ce qui impose dès à présent une meilleure valorisation des aménagements actuels.

Une réorientation des dynamiques d'investissement

Malgré son poids économique¹⁴ et son évidente contribution à la sécurité alimentaire de la région, la riziculture n'est plus le vecteur des dynamiques productives locales, centrées aujourd'hui sur la diversification et notamment les possibilités qu'offre la production de fruits et légumes, à destination du marché intérieur ou à l'export (avec notamment la possibilité du « goutte à goutte »).

Cette diversification aurait plusieurs avantages :

- Le maraîchage ne se pratiquant pas sur les mêmes sols que la riziculture, elle tend à réduire la pression sur les périmètres, tout en réorientant les stratégies foncières vers les sols de *dieri* ;
- L'irrigation au « goutte à goutte » permettrait de réduire les consommations d'eau et les coûts de pompage ;

¹³ Notons que certains AHA publics transférés ont des performances plus importantes, ce qui témoigne des marges possibles de progression.

¹⁴ La production de riz de la Vallée génère une valeur ajoutée de quelques 12 milliards de FCFA par an et il convient d'y ajouter les revenus issus de l'amont et de l'aval de la filière (cf. l'étude « Impact » IRAM/AFD 2005).

- Enfin, l'accroissement des revenus issus de la diversification permettrait de mieux répartir les coûts du service de l'eau et ainsi d'en améliorer le financement.

Il ne s'agit donc pas d'opposer la riziculture aux cultures de diversification, mais d'assurer leur complémentarité dans le système local de production. L'objectif est d'exploiter au mieux le potentiel irrigable, qui reste le *pivot* de la base productive de la région.

1.3.2. Un acteur incontournable dans la VFS : la SAED

Les 5 domaines d'action prioritaires

A la suite du Plan d'action élaboré lors de la rencontre de Ndiaye et de la lettre conjointe des bailleurs de fonds de fin 1997, 5 domaines d'actions prioritaires (considérés comme un préalable à une reprise d'une politique soutenue d'aménagement) ont été retenus pour la Vallée du fleuve Sénégal :

- Maintenance des aménagements hydro agricoles,
- Gestion de l'eau,
- Intensification de la riziculture,
- Diversification agricole,
- et sécurisation du foncier.

Des progrès significatifs ont été accomplis dans ces divers domaines. Ils relèvent pour une bonne part des efforts entrepris par la SAED pour renforcer son efficacité.

Des missions encore très diversifiées

La SAED agit en tant que maître d'ouvrage délégué de l'Etat pour les investissements publics en matière d'aménagements et d'infrastructures hydro agricoles sur la rive gauche du fleuve Sénégal et sur la vallée de la Falémé.

Depuis la libéralisation, la SAED n'exerce plus de fonctions en matière de crédit ou de commercialisation et ses compétences en matière de gestion du foncier se sont fortement réduites avec le reversement des zones pionnières dans le Domaine national. Toutefois, la SAED conserve de nombreuses missions, axées sur : le développement et la mise en valeur des AHA ; le développement des services sociaux de base (puits et forages, centres et cases de santé, réseaux d'adduction en eau potable, électrification...) ; et le désenclavement des zones de production (pistes et ouvrages).

La 8^{ème} Lettre de mission de la SAED (2006/2008) entend la placer « *sur une rampe d'efficacité en tenant compte des exigences du nouvel environnement et*

*des nécessaires réformes à conduire pour asseoir dans la région une agriculture irriguée forte, compétitive et attractive. »*¹⁵

Les actions prévues gravitent autour de 7 axes :

- Réalisation des investissements publics,
- Préservation du patrimoine hydro-agricole,
- Gestion de l'eau,
- Aménagement rural et sécurisation foncière,
- Appui à la mise en valeur agricole, conseil agricole et rural, professionnalisation,
- Promotion de l'entrepreneuriat,
- Système d'information.

On constate que sur une bonne partie de ces axes, les missions de la SAED recoupent ou peuvent recouper les compétences des CR, notamment sur l'aménagement rural et la sécurisation foncière, la réalisation des investissements publics et le développement des systèmes d'information.

De façon générale, on conviendra que la SAED a eu et continue à jouer un rôle majeur dans la gestion des aménagements, ainsi que dans l'organisation de l'espace rural. Ceci étant, la libéralisation a imposé une redéfinition (toujours en cours) de ses missions, avec en particulier la nécessité pour la SAED de se *repositionner* en tant que prestataire par rapport aux Communautés rurales, dont le rôle de pilote en matière de développement local est réaffirmé. Cela demandera de nouveaux types de synergie et un mutuel apprentissage, auquel le PACR entend contribuer.

1.3.3. Un problème transversal : le foncier

Le problème foncier apparaît pour de nombreux acteurs comme l'une des contraintes majeures au développement d'une agriculture irriguée compétitive dans la VFS. Le sujet par nature reste assez complexe, avec des enjeux clairs sur le plan social, économique et politique.

On fait ici un point rapide de la situation.

La compétence foncière affirmée des CR sur le Domaine national

Le Sénégal a innové en 1964 en adoptant la Loi sur le Domaine National (LDN), qui confie aux Communautés rurales la gestion du foncier sur les zones de terroirs. La réforme territoriale de 1972 (qui crée les premières collectivités locales), puis les lois sur la décentralisation de 1996 n'ont fait que consacrer le principe de la compétence des CR sur les terres relevant du Domaine National.

¹⁵ En avril 2006, la 8^{ème} de mission de la SAED n'était toujours pas validée.

Une grande oubliée : la gestion foncière

Toutefois, le principal outil de gestion foncière retenu par la loi est un registre foncier dont le contenu et la nature ne sont pas définis et dont la tenue, en pratique, reste peu rigoureuse. Les conditions d'affectation, de désaffectation et de cession des terres sont donc trop floues pour garantir la sécurité des investissements.

En clair, au Sénégal, comme dans le reste de la sous-région, la loi fixe les grandes orientations, mais sans porter une attention suffisante aux conditions concrètes de la gestion du foncier rural, qui pose aux différents Etats des problèmes techniques, juridiques et financiers encore mal résolus. La gestion du foncier reste donc la grande oubliée de la réforme foncière.

Au total, il apparaît peu réaliste de vouloir améliorer la sécurité foncière, sans renforcer les capacités aujourd'hui très réduites des CR en matière de gestion du foncier. Cela implique entre autres de repenser les objectifs et les conditions de mise en œuvre de cette mission, en s'appuyant notamment sur des systèmes d'information foncière plus performants, de type cadastral.

Un contexte particulier, mais favorable pour avancer

Le Sénégal est aujourd'hui engagé dans un processus de réforme foncière, qui pose comme ailleurs de sérieux problèmes et dont il est difficile de préciser les choix et le calendrier définitifs.

Il est clair par ailleurs que le domaine irrigué pose sur le plan foncier des problèmes spécifiques, dans la mesure où c'est l'accès à l'eau (en quantité et qualité) qui donne à la terre sa valeur économique. On est donc dans une problématique de « double sécurisation » de la terre et de l'eau. De plus, il convient de rentabiliser au mieux le coût des aménagements et du service de l'eau, qui est important. Il convient donc de lier la sécurisation foncière à des conditions minimales de mise en valeur.

Ceci posé, on dispose sur la VFS d'un certain nombre d'instruments qui permettent d'avancer. C'est le cas des Plans d'occupation et d'affectation des sols (les POAS), dont viennent de se doter plusieurs CR avec l'appui de la SAED, et de la Charte du Domaine Irrigué (la CDI), qui fixent dans leurs grandes lignes les conditions de mise en valeur et d'affectation des terres. Il existe par ailleurs une étude sur la sécurisation des aménagements hydro-agricoles (AHA)¹⁶, qui ouvre là aussi des pistes intéressantes pour améliorer de façon sensible la gestion technique et juridique du foncier rural.

¹⁶ « Etude sur la sécurisation juridique des AHA », EXA 2005

CARTE

Deux remarques supplémentaires :

1) Le Sénégal réalise actuellement un important projet d'appui à la modernisation de son cadastre (PAMOCA), avec notamment l'appui de l'UE et de la BAD. Le projet, qui a une dimension nationale, se focalise dans sa phase 1 sur le foncier urbain, où il s'agit de combler un important retard. La phase 2 concerne le cadastre rural, ce qui témoigne de la volonté du Sénégal de s'orienter vers cette voie, mais elle n'a pas encore de financement ;

2) Si les problèmes fonciers de la VFS sont délicats, il existe aussi une forte demande pour renforcer la sécurité foncière, en relation avec toute la dynamique de l'irrigation privée que connaît la région. Comme on l'a vu, cette dynamique s'oriente aujourd'hui vers des activités de diversification et elle est stimulée par de nouveaux projets d'aménagement, comme celui que finance le PDMAS, avec l'appui de la Banque mondiale, dont les travaux pourraient démarrer en 2007/2008.

Cette demande est un facteur favorable pour avancer sur la question foncière.

2. LE CONTENU DU PACR-VALLEE

2.1. Les grands objectifs du programme

La finalité du programme est de réduire la pauvreté, en renforçant la décentralisation et la gestion du développement local. Ce qui l'inscrit de façon claire dans la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, qui repose en bonne part sur un transfert accru de compétences et de ressources aux collectivités locales.

Son objectif spécifique est de favoriser l'investissement et le partenariat public/privé, en se centrant sur 2 des compétences majeures aujourd'hui dévolues aux Communautés Rurales (CR), qui seront renforcées et mieux articulées :

- 1) la gestion du foncier rural ;
- 2) l'accompagnement du développement économique et durable local.

Le programme se situe sur la Vallée du Fleuve Sénégal, dont les populations rurales restent pauvres à plus de 40% et ce, malgré les atouts de l'irrigation et les revenus issus de la riziculture et de la production maraîchère¹⁷. Cela justifie amplement des appuis conséquents pour contribuer à débloquer certaines des contraintes clé du développement de la Région.

Le projet aura une « zone diffuse » d'intervention, où il appuiera des activités spécifiques, confiées à un opérateur externe, sur l'ensemble de la VFS ; et une « zone de concentration » des interventions, où les appuis se focaliseront sur 7 CR pilotes des Départements de St Louis, Dagana et Podor. Les approches mises au point sur les CR test serviront de base à leur extension sur l'ensemble des CR de la Vallée.

2.2. La justification stratégique de l'intervention

Malgré son importance économique, la riziculture sénégalaise se heurte à des problèmes de compétitivité face à l'import, qui tendent à fragiliser la production locale¹⁸.

¹⁷ Cf. les données du Ministère des Finances/BM reprises dans le volume d'annexes.

¹⁸ La filière riz au Sénégal permet de générer 65 milliards Fcfa de valeur ajoutée dont un peu plus d'un quart au niveau de la production. La demande tourne actuellement autour de 900 000 T pour une production nationale d'environ 230 000 T. De 1995 à 2002, les importations de riz (95% de brisures) ont augmenté de plus de 60%. L'objectif affiché d'une autosuffisance en riz à 90% à l'horizon 2010 ne pourra pas donc être atteint sans des investissements massifs. Cf. l'étude « Impact » IRAM/AFD 2005.

Si l'objectif officiel reste pour la VFS de contribuer à l'autosuffisance du pays en riz, on est clairement aujourd'hui dans une problématique de développement *régional* (environ 600.000 personnes sont concernées), où le potentiel irrigable, qui reste le *pivot* de la base productive locale, se doit d'être mieux géré et mieux mis en valeur.

Ceci étant, si on constate depuis la libéralisation un développement de l'irrigation privée, de nombreux blocages demeurent. Ces derniers tendent à freiner l'investissement productif et notamment tous les efforts de diversification, qui sont à la base aujourd'hui de l'essentiel des financements. Ces blocages ou ces freins tiennent pour une part à des problèmes de sécurité foncière, d'aménagement du territoire et de gestion du développement local, compétences qui relèvent aujourd'hui des Communautés rurales.

Le programme d'appui envisagé entend donc contribuer au développement global de la VFS, en tentant de lever certains blocages, qui semblent intimement liés aux limites actuelles de la décentralisation. Permettre aux collectivités locales de mieux assumer leurs rôles en matière de gestion du foncier et de *pilotage* du développement local reste ainsi l'axe stratégique de l'intervention.

On rappellera enfin que le foncier est un thème *transversal*, qui constitue le pivot de toute politique de développement rural au niveau national ou régional. En ce sens, le PACR-Vallée entend contribuer à relancer l'investissement en matière d'irrigation dans la VFS (ce qui contribuerait à fortement réduire la pauvreté dans la région), en profitant notamment des opportunités de diversification qu'offre aujourd'hui la production de fruits et légumes (en particulier pour l'exportation). C'est l'objectif du PDMAAS qu'appuie la Banque Mondiale, auquel l'intervention sera étroitement associée.

2.3. Les bénéficiaires

Le programme vise 4 catégories de bénéficiaires :

- La population des CR de la Vallée, avec une focalisation sur les 7 CR pilotes, qui représentent environ le 1/3 de la population de la VFS (environ 180 000 habitants) et les 2/3 de ses surfaces irriguées (en gros 70 000 ha). Ces populations profiteront notamment des infrastructures socioéconomiques ou environnementales réalisées avec le financement du Fonds d'appui. Elles seront associées plus étroitement à l'élaboration des stratégies foncières et des programmes de développement local. Elles auront accès au système d'information foncier.
- Les opérateurs économiques, en particulier les exploitants désireux d'investir dans l'agriculture irriguée, qui bénéficieront d'un foncier plus sécurisé, d'infrastructures d'accompagnement permettant de mieux valoriser leurs investissements et d'appuis possibles en gestion.

- Les élus et le personnel des CR, qui verront leurs capacités renforcées en matière de gestion du foncier et du développement local et en matière de gestion administrative et comptable, via l'usage de nouveaux outils, des appuis-conseils de proximité et des formations.
- Les CR, qui bénéficieront à terme des recettes issues de la gestion foncière, de la collecte des impôts et de l'amélioration de l'économie locale.

2.4. Principes de l'intervention

L'axe du programme (sa clé d'entrée) est l'appui à la décentralisation, avec pour but de favoriser l'investissement et la création de valeur. La stratégie se fonde sur quelques grands principes, qui permettent de *cadre* l'intervention :

- 1) Il convient d'abord de mettre au point les outils techniques, institutionnels et financiers, qui permettent aux élus locaux d'améliorer l'*attractivité* de leurs territoires et d'y favoriser l'investissement, lié directement ou indirectement à l'agriculture irriguée ;
- 2) L'accent ne doit pas être mis seulement sur les outils, mais aussi sur les savoir-faire, qui peuvent permettre de les utiliser. On privilégie donc ici une approche d'appui/conseil de *proximité*, qui permettra d'améliorer la synergie entre les différents acteurs du développement local, tout en renforçant concrètement (sur le tas) les compétences des CR ;
- 3) Il ne s'agit pas de « réinventer la roue » en permanence, mais de donner de la consistance aux outils existants, qui ne sont pas en général suffisamment utilisés. C'est le cas par exemple des POAS, des Plans locaux de Développement (PLD) et de la CDI, qui sont manifestement sous-utilisés. On partira donc de l'existant pour tenter de l'améliorer, en renforçant les capacités locales de gestion du développement et en articulant mieux les divers outils déjà mis en place.

Ceci étant, si le PACR prévoit des actions importantes en matière de développement local et d'appui en gestion des acteurs locaux, le point *focal* du programme reste le *foncier*. En ce domaine, le programme tentera d'innover en développant de nouvelles stratégies, qui s'appuient sur 2 éléments clé :

- La mise en place d'un système d'information foncière (SIF), centré au départ sur le domaine irrigué et qui sera géré par les CR elles-mêmes ;
- Une participation accrue des acteurs locaux.

Le programme, ce faisant, contribuera (comme on l'a vu) au débat national en cours sur la réforme foncière, dont l'une des grandes difficultés tient probablement à la forte diversité des situations. Il est clair par exemple que la situation foncière et les enjeux ne sont pas les mêmes dans le Saloum et dans la VFS, où l'accès à l'eau reste le facteur déterminant.

Toutefois, la Vallée tend à concentrer à elle seule une bonne part des problèmes fonciers du pays. Une avancée aurait ici une valeur nationale. Elle reste de toutes façons la clé d'une relance significative des investissements extérieurs en matière d'aménagement hydro-agricole dans la Vallée.

2.5. Les grandes composantes du programme

Le PACR-Vallée aura 3 composantes opérationnelles et une composante d'appui au programme :

- La composante 1 est axée sur la « Gestion du foncier ». Il s'agit de faire en sorte que les CR soutenues disposent d'outils, de procédures et de savoir-faire qui leur permettent de gérer de façon plus efficace et plus transparente le domaine irrigué relevant de leurs compétences ;
- La composante 2 vise le « Développement local ». L'objectif est ici que les CR appuyées par le programme élaborent et réalisent, avec des capacités renforcées de maîtrise d'ouvrage, un plan coordonné de développement local, qui favorise et accompagne l'investissement productif privé ;
- La composante 3 vise au « Renforcement des capacités en gestion des opérateurs économiques locaux », via le dispositif des Centres de gestion ;
- La Composante d'appui au programme n'est pas une composante opérationnelle au sens strict. Elle vise à appuyer la mise en œuvre du programme et à faciliter son pilotage et son suivi. Elle vise aussi à préparer les conditions de sa pérennité.

2.6. Le cadre logique

On présente ici le cadre logique du programme, avec 2 remarques relatives aux indicateurs pour en faciliter la lecture :

- Au niveau des objectifs globaux et spécifiques et des résultats attendus (page 1 et 2 du cadre logique), les *indicateurs objectivement vérifiables* sont en principe des indicateurs d'*impact* de l'intervention ;
- Au niveau de la présentation des activités par composante, il s'agit d'abord d'indicateurs de *résultat*, qui s'attachent plutôt à décrire ce qu'a réalisé le projet par rapport à ses objectifs opérationnels.

Par exemple, la mise en place d'un cadastre au sein d'une CR est un résultat. Mais l'impact attendu de cet outil ou (de façon générale) l'impact d'une amélioration de la gestion du foncier rural devrait pouvoir être évalué par ses effets sur le développement économique, par exemple sur l'investissement dans l'agriculture irriguée, ce qui probablement ne peut se faire qu'à terme.

Dans les 2 cas, les indicateurs présentés permettront d'orienter le dispositif de suivi/évaluation qui sera mis en place.

Tableau 1 : Le cadre logique du PACR-Vallée

Intervention		Indicateurs objectivement vérifiables	Sources de vérification	Hypothèses/risques
Objectif global	Réduire la pauvreté en renforçant la décentralisation et la gestion du développement local	- Accroissement des revenus et de l'emploi - Taux d'accès aux infrastructures de base	- Enquêtes socio-économiques au niveau national et régional (pauvreté, revenus, emplois, conditions de vie ...) - S/E du PACR-Vallée - PIB régional - Autres bases d'information au sein des Ministères concernés ou des autres projets	- Volonté de l'Etat et des autres acteurs publics aux différents niveaux (central, régional et local) pour renforcer le processus de décentralisation - Mise en place d'un cadre global et de politiques économiques favorisant l'investissement privé, en particulier dans l'agriculture irriguée
Objectifs spécifiques	Favoriser l'investissement et le partenariat public/privé, en se concentrant sur 2 des compétences majeures aujourd'hui dévolues aux CR, qui seront renforcées et mieux articulées : 1) la gestion du foncier ; et 2) l'accompagnement du développement économique et durable local. <i>Stratégie et zone d'intervention :</i> 1) Il s'agit d'abord de mettre au point les <i>outils</i> techniques, institutionnels et financiers permettant d'améliorer l'<i>attractivité</i> socio/économique des CR et d'y favoriser l'investissement privé lié directement ou indirectement à l'agriculture irriguée 2) Le programme se fera sur 2 zones : I. Une zone de <i>concentration</i> des interventions, où les appuis se focalisent et s'articulent sur 7 CR pilotes : - Gandon (sur le Département de St Louis) - Ross Bethio, Mbane, Ronkh, Gae (Dagana) - Ndiayene Pendao, Pete (Podor) II. Une zone d'intervention plus <i>diffuse</i>, où les activités se limiteront à la finalisation des 1ers instruments de cadrage que constituent les plans d'occupation et d'affectation des sols (POAS) et à des appuis en gestion pour les acteurs locaux. NB : Notons que les CR de Ross Bethio, Mbane et Ronkh (sur Dagana) couvrent plus de 50% des surfaces irriguées de la VFS. C'est sur ces trois CR que doit intervenir en priorité le projet PDMA, soutenu par la Banque Mondiale, et auquel le PACR-Vallée sera étroitement associé.	- Nombre et % de nouvelles parcelles attribuées sécurisées sur le plan foncier et mises en valeur - Investissements agricoles privés réalisés et valeur ajoutée créée ou suscitée suivant le type d'exploitant : entreprise agroindustrielle, PME privées, petits producteurs villageois en individuel ou groupement ... - Accroissement du taux de mise en valeur des surfaces attribuées sur le domaine irrigué	- Système de S/E du PACR-Vallée (enquêtes auprès des divers acteurs) - S/E de la SAED	- Volonté des élus et des divers acteurs locaux pour renforcer l'efficacité et la transparence de leurs modes actuels de gestion du foncier - Poursuite du processus de décentralisation, avec notamment la mise en place du Programme National de Développement Local (PNDL), soutenu par la Banque Mondiale - Elargissement du domaine irrigué, avec notamment la réalisation des infrastructures prévues au titre du PDMA dans la VFS

Cadre logique (suite) : Les résultats

Intervention	Logique d'intervention	Indicateurs objectivement vérifiables	Sources de vérification	Hypothèses/risques
Résultat 1	Les CR soutenues par le PACR-Vallée disposent d'outils, de procédures et de savoir-faire qui leur permettent de gérer de façon plus efficace et plus transparente le domaine irrigué relevant de leurs compétences	- Existence d'un parcellaire accessible aux différents acteurs - Nombre et types de transactions foncières (affectations, désaffectations et cessions) générées par le dispositif - Taux de mise en valeur des parcelles affectées (à terme) - Accroissement des recettes des CR générées par la mise en place du nouveau dispositif - Documents POAS édités dans toutes les CR de la VFS	- Système d'information foncière mis en place le PACR-Vallée - S/E PACR-Vallée - S/E SAED - Budget des CR	- Soutien actif des élus et des acteurs locaux (sinon risque de blocage)
Résultat 2	Les CR soutenues par le PACR-Vallée élaborent et réalisent, avec des capacités renforcées de maîtrise d'ouvrage, un programme coordonné de développement local, qui favorise et accompagne l'investissement privé	- Volume et types d'investissements suscités de façon directe ou indirecte par les petits, moyens et gros entrepreneurs, au sein des diverses filières agricoles - Types d'infrastructures d'intérêt communautaire réalisées sur les CR soutenues par le PACR-Vallée - % des chantiers prévus et réalisés dans le cadre du programme annuel d'investissement (PAI)	- S/E PACR-Vallée, SAED et des autres projets - PAI et bilans d'exécution	- Soutien actif et participation en termes d'appui/conseil du Trésor et des services techniques (CABL) - Maintien des ressources techniques et financières prévues au titre du PNDL (Gvt/Banque Mondiale), que le PACR-Vallée, qui a des objectifs spécifiques, ne fera qu'abonder. C'est le cas notamment du planificateur dont la mise en place est prévue dans chaque CR (sans baisse des appuis budgétaires prévus au titre des investissements)
Résultat 3	Les opérateurs économiques (producteurs privés, organisations professionnelles ou gestionnaires des infrastructures d'intérêt communautaire) et les CR bénéficient de services renforcés et plus durables d'appui/conseil en matière de gestion	- Accroissement de l'autonomie financière des CGER Départementaux - Nombre de dossiers de crédit montés et financés et volume des I financés - Amélioration de la situation financière des opérateurs suivis - Réalisation de budgets et de plans de trésorerie communaux - Amélioration des recettes des CR	- S/E PACR-Vallée - Budget des centres de gestion - Budget des CR	

Cadre logique (suite) : Résultat 1 / Activités

Activités	Logique d'intervention	Réalisation	Acteurs	Indicateurs de résultat	Hypothèses
RÉSULTAT 1	Gestion du foncier				
Activité 1.1 (zone diffuse)	Appui à la finalisation du processus POAS sur l'ensemble de la VFS	1) Finalisation des POAS commencés et réalisation des autres au niveau de la Vallée (phase d'élaboration de l'outil)	CR/SAED	1) Nombre de POAS approuvés et édités	Mobilisation des CR sur la poursuite du processus POAS
Activité 1.2 (zone de concentration)	Appui à la mise en œuvre des POAS	1) Mise en application des POAS sur les 7 CR tests appuyés par le PACR-Vallée (phase de gestion de l'outil)	CR PACR-Vallée	1) Réalisations liées aux POAS : infrastructures, organisation des CR, intégration autres outils de gestion (foncier, PLD ...)	Volonté des CR d'appliquer le zonage et les règles décidées
Activité 1.3 (zone de concentration)	Renforcement des capacités des 7 CR pilotes en matière de gestion du foncier sur le domaine irrigué	1) Convention CR/PACR-Vallée et campagne de communication 2) Etat des lieux foncier sur le domaine irrigué : - Cartographie des parcelles attribuées et mises en valeur (suivant les zones et les types d'exploitation prioritaires retenus) - Typologie des situations et des pratiques foncières (études socio foncières et juridiques) 3) Mise en place des Commissions domaniales élargies 4) Elaboration d'une stratégie foncière et d'un manuel de procédures pour chaque CR, en matière de : - Sécurisation (titres, inscription au registre foncier ...) - Règles et conditions d'affectation/désaffectation - Modalités d'indemnisation 5) Fiscalité foncière (sur la base de simulations préalables) 6) Mise en application de la stratégie foncière et du manuel de procédures : - Mise en place et tenue d'un registre foncier informatisé (avec numérotation et enregistrement des parcelles affectées) - Délivrance de titres d'affectation négociables, comprenant : i) un titre validé par l'administration ; ii) un plan géo référencé ; iii) des annexes incluant notamment les obligations de mise en valeur, environnement (CDI, POAS) ... NB : Le titre et ses annexes seront délivrés moyennant le paiement d'une redevance (frais de bornage), selon un barème à déterminer par la CR	CR (CFE) Sous-Préfectures Cadastre POMOPA Trésor SAED Min Hydraulique CGER Bureaux d'études	1) Existence de documents contractuels ; 2) Nombre et modes de réunions de sensibilisation 3) Existence d'un système d'information foncière géré par les CR 4) Nombre de manuels de procédures 5) Nombre d'affectations et désaffectations réalisées 6) Redevances foncières perçues	- Accord des populations et des élus pour mettre en place une gestion foncière transparente (ce qui suppose un accord préalable des CR et une campagne préalable de communication autour des objectifs du projet) - Difficultés de résoudre certains conflits liés à la tenure foncière et/ou à l'ancienneté de certaines attributions - Ressources financières suffisantes pour mener à bien l'opération sur tout le domaine irrigué - Résistance au paiement d'une redevance sur le foncier
Activité 1.4 (zone de concentration)	Mise en place d'un système d'information foncière (SIF) à l'usage des CR et piloté par elles	1) Etude prioritaire du schéma d'un SIF multi acteurs (CR/GIC, SAED, cadastre, ARD...), intégrant les fonctions suivantes : - données cartographiques à mettre à jour périodiquement (état des lieux POAS, projets, attributions foncières...) - modalités de mise à jour - production des cartes et des données correspondantes - modalités de diffusion des informations 2) Mise en œuvre et pilotage du SIF	GIC/CR SAED ARD PACR-Vallée ou Bureau d'études	1) Réalisation de l'étude et mise en œuvre des recommandations 2) Nombre de cartes produites et actualisées par CR/an 3) Financement du dispositif par les CR (à terme)	Partenariat pour le partage de l'information entre les différents acteurs concernés : - CR - Cadastre/POMOCA - SAED - ARD
Activité 1.5 (zone de concentration)	Appui à la réforme foncière	1) Atelier régional sur le foncier 2) Insertion dans le débat national (débat, ateliers, études ...) 3) Capitalisation de l'ensemble des interventions en matière de foncier	Acteurs publics privés Bailleurs	1) Tenue d'un atelier 2) Etude de capitalisation	

	Logique d'intervention	Réalisation	Acteurs	Indicateurs de Résultat	Hypothèses Risques
RESULTAT 2	Développement local				
Activité 2.1	Appui au renouvellement des PLD, avec une méthode de planification locale prenant mieux en compte les 2 thématiques : - du soutien à l'économie locale - et du développement durable	1) Bilan des PLD antérieurs 2) Amendement et validation de la démarche avec les divers acteurs locaux (ateliers départementaux) 3) Formations des élus ou du personnel des CR chargés de la planification 4) Actualisation des PLD avec intégration des thématiques d'appui à l'investissement privé et au développement durable et en particulier des infrastructures d'accompagnement des aménagements réalisés par le PDMA5	CR/GIC Services techniques SAED PDMA5 ARD CGER CIFA Bureaux d'études	1) Nombre de PLD actualisés prenant en compte les 2 thématiques 2) Intégration des infrastructures d'accompagnement du PDMA5	Mise en place rapide du PACR Etroite coordination entre PDMA5, SAED et PACR
Activité 2.2	Elaboration de programmes annuels d'investissement (PAI), réalistes et réalisables, correspondant aux différentes thématiques des PLD	1) Identification participative des priorités d'investissement (appui/conseil et ateliers) 2) Elaboration des PAI en fonction des priorités définies, des ressources disponibles et mobilisables et des éléments de faisabilité technique 3) Elaboration de tableaux de bords de suivi, avec une cartographie simple des infrastructures prévues et réalisées (cf. procédures de gestion du système d'information des CR)	CR/GIC SAED PDMA5 ARD Services techniques Bureaux d'études	1) Taux de financement des PAI et critères d'inscription 2) Existence et gestion des tableaux de suivi des PAI 3) Inscription des investissements prévus au sein du SI Foncier (à titre de réserves)	Mise en place du planificateur et des financements prévus au titre du PNDL. Le PACR-Vallée pourrait sinon être amené à redimensionner ses appuis techniques et financiers.
Activité 2.3	Appui au financement des investissements inscrits aux PAI, via un Fonds d'appui intercommunautaire	1) Elaboration du code de financement et d'un manuel de procédures, validés par le Trésor 2) Mise en place du Fonds, avec un volet spécifique correspondant aux pistes de productions liées aux aménagements du PDMA5 3) Signature de conventions de financement entre le PACR-Vallée et les CR	CR/GIC SAED PDMA5 ARD Services techniques Trésor	1) Montants des financements mobilisés par chaque CR et GIC 2) Travaux réalisés dans le cadre du PDMA5	
Activité 2.4	Soutien à la réalisation des investissements, par une maîtrise d'ouvrage renforcée <i>Zonage : Toutes les activités de cette composante concernent les 7 CR de la zone de concentration du programme</i>	1) Identification des besoins en appui sur la base d'un bilan des faiblesses actuelles en matière de : - programmation - choix des maîtres d'œuvre - suivi et contrôle des travaux - modalités de gestion des infrastructures réalisées 2) Appui/conseil à la maîtrise d'ouvrage (avec si besoin des études et des formations)	CR/GIC SAED ARD Services techniques Bureaux d'études ou de formation	1) Taux de réalisation des PAI (par rapport aux prévisions) 3) Etudes et formations réalisées 4) Inscription des projets au SIF (avec leur éventuel géo référencement)	Participation active des services déconcentrés de l'Etat (en particulier des services du Trésor au niveau Départemental)

Cadre logique (suite) : Résultat 2 / Activités

	Logique d'intervention	Réalisation	Acteurs	Indicateurs résultat	Hypothèses Risques
RESULTAT 3	Renforcement des capacités en gestion des acteurs locaux				
Activité 3.1	Développement des centres de gestion actuels sur la Région de St Louis notamment sur les 7 CR de la zone de concentration du PACR-Vallée	1) Consolidation des services de base actuels fournis aux Unions/GIE : tenue de la comptabilité, états financiers, fonctionnement interne des organisations ... 2) Développement du conseil en gestion aux organisations d'irrigants : maîtrise des coûts, financement des fonds de maintenance ... 3) Suivi renforcé du conseil par le CGER-Vallée et des contrôles de la qualité des centres de gestion 4) Exploitation, capitalisation et diffusion des données issues des CGER : production de référentiels technico-économiques destinés aux divers niveaux : producteurs, OP, organisations de filières, CR, SAED, crédit, Bailleurs ...	CGER OP	1) Outils de gestion utilisés (tenue des documents comptables, états produits ...) 2) Nombre de contrôles de qualité effectués et résultats de ces contrôles 3) Informations produites et analysées, notamment les données et référentiels technico économiques (...)	Difficulté des CGER à financer leurs coûts de fonctionnement
Activité 3.2	Extension du conseil en gestion aux divers opérateurs privés	1) Extension du dispositif à de nouveaux opérateurs économiques privés : exploitants individuels, PME agro-industrielles, organisations de filières (...) 2) Appui/conseil à la gestion des infrastructures d'intérêt communautaire (marchés, adduction d'eau, électrification, magasins ...) 3) Développement de l'appui/conseil au montage, au financement et au suivi des investissements privés	Opérateurs privés CR ou OCB Crédit	1) Nombre de privés touchés 2) Nombre d'infrastructures d'intérêt communautaire, dont les structures de gestion sont appuyées par les CGER 3) Nombre de dossiers bancaires transmis aux structures de crédit et crédits accordés (types, montant des crédits ...)	Réticence des opérateurs privés à payer des services d'appui à la gestion du type CGER
Activité 3.3	Extension du conseil en gestion aux CR	1) Etablissement de relations formelles de partenariat entre les CGER et les CR pilotes 2) Etude et création d'un dispositif technique spécifique d'appui à la gestion des CR 3) Appui/conseil à la gestion des CR en matière de budget, trésorerie, collecte des ressources, états financiers annuels... 4) Appui des Centres de Gestion aux CR pilotes, pour l'élaboration des PLD/PAI, pour l'évaluation des potentiels économiques de leurs territoires, la définition des stratégies en matière de fiscalité foncière (en relation avec l'UGP)...	CGER CR UGP	1) Nombre de conseillers spécialisés en gestion des CR 2) Nombre de formations et de personnes formées à la gestion au sein des CR 3) Outils de gestion utilisés par les CR	Risque d'éparpillement de l'équipe actuelle des CGER sur les nouvelles compétences à acquérir en gestion communale

2.7. Composante 1 : Foncier

2.7.1. Enjeux et stratégie

Comme on l'a vu, le Sénégal est aujourd'hui engagé dans un processus de réforme foncière, dont il est difficile de préciser les choix et le calendrier définitifs. On dispose toutefois pour la VFS de divers instruments de gestion du foncier, comme les POAS et la CDI. L'étude sur la sécurisation des AHA ouvre aussi des pistes intéressantes, qui permettent d'avancer tout en restant dans le cadre de la législation foncière actuelle.

Il s'agira donc de mettre en cohérence les propositions faites par cette étude avec les divers outils existants (POAS, CDI, LOASP ...), en tentant d'avancer sur tous les problèmes qui affectent la sécurité foncière, en particulier :

- La désaffectation des terres non mises en valeur et leur réaffectation (selon les nouvelles procédures décrites dans l'étude) ;
- La création de titres fonciers administratifs et leur transmissibilité ;
- L'établissement de registres fonciers et d'un cadastre rural ;
- La numérotation des terres affectées.

La stratégie consiste à développer de nouveaux outils, qui, tout en permettant aux CR de gérer de façon plus efficace les terres relevant de leur compétence, devrait améliorer la sécurisation foncière et la mise en valeur du domaine irrigué et ce, quel que soit l'avenir de la réforme au niveau national.

De plus, une meilleure gestion du foncier ouvre aux CR la possibilité de dégager des ressources importantes, d'abord sur le foncier agricole et à terme sur le bâti¹⁹. Le programme entend ici aussi ouvrir de nouvelles pistes.

2.7.2. Les activités

La composante se structure autour de 5 activités :

- La 1^{ère} concerne le programme de finalisation des POAS sur l'ensemble de la VFS ;
- Les 3 activités suivantes concernent les 7 CR pilotes, où se concentrent les actions de renforcement du PACR ;
- La dernière vise à amplifier l'intervention, en l'insérant dans le débat national sur la réforme foncière.

¹⁹ C'est probablement sur le foncier bâti que le potentiel fiscal est le plus important.

Activité 1.1 : Finalisation des POAS sur la VFS

Les POAS constituent d'utiles instruments de cadrage et de mise en valeur du foncier et ses méthodes d'élaboration (notamment participatives) sont désormais bien établies.

Il s'agira ici d'achever le programme conduit par la SAED sur les 39 CR de la Vallée, jusqu'à la phase de mise en application des POAS. Ce qui suppose la traduction des documents, la formation des animateurs, l'instauration des commissions de zones et la diffusion des plans. Les réalisations se feront par tranches, suivant les possibilités de l'opérateur.

Jusqu'ici, 11 POAS ont été élaborés. Il reste 15 POAS à finaliser (dont 4 qui viennent de démarrer) et 13 où tout reste à faire, soit au total 28 CR concernées.

L'appui à l'élaboration ou à la finalisation des POAS se fera via un contrat passé entre chaque CR concernée (en tant que maître d'ouvrage) et le prestataire d'appui (a priori la SAED). Le programme assurera le financement de l'opération. Le paiement sera effectué par le programme sur ordonnancement de chaque CR.

La finalisation du programme POAS permet d'envisager à terme une extension des appuis à la sécurisation foncière sur l'ensemble de la Vallée.

Activité 1.2 : Mise en application des POAS

Les POAS, qui viennent d'être réalisés, restent aujourd'hui sous-utilisés. Il convient donc de lever certains blocages, en stimulant au niveau des CR un usage plus intensif des POAS. Les actions se centreront sur les 7 Communautés rurales pilotes de la zone de concentration.

L'approche se fonde sur une meilleure insertion des POAS au sein des divers cadres et instruments de programmation, avec pour objectif leur intégration au sein d'un système d'information foncière, qui regroupera l'ensemble des données foncières dont les CR ont besoin²⁰.

Plusieurs appuis sont envisagés :

- Appui technique à la définition des activités et des investissements prioritaires permettant de « faire vivre » le POAS, avec son zonage et ses règles²¹ ;
- Appui au personnel des CR (animateurs communautaires et planificateurs, s'ils sont mis en place) ;
- Appui à la concertation des acteurs au sein des CR ;
- Mise en place d'outils de suivi de l'utilisation des POAS.

²⁰ On en reparlera (cf. activité 1.4 sur la gestion du système d'information foncière).

²¹ L'appui financier relèvera du Fonds d'appui (cf. composante 2).

Activité 1.3 : Elaboration de l'état des lieux et de la stratégie foncière

L'objectif est de mettre au point avec les 7 CR pilotes des outils de gestion du foncier rural et de les appuyer à définir, sur cette base, des stratégies et des procédures, qui visent à sécuriser le foncier et améliorer les conditions de sa mise en valeur.

La stratégie se fonde sur quelques éléments clé :

- 1) Les CR n'ont pas d'instruments adéquats pour gérer le foncier rural dans toutes ses dimensions. L'idée est de regrouper au sein d'un même dispositif toutes les informations de type « foncier », dont ont besoin les CR pour assumer leurs compétences en la matière. C'est ce qu'on appelle ici le *système d'information foncière* (SIF), dont le PACR appuiera le montage aux plans technique, institutionnel et financier ;
- 2) A priori, chaque SIF regroupera 3 types de données, avec la possibilité de les articuler :
 - Les données relatives aux POAS,
 - Une carte des équipements et des aménagements,
 - Un cadastre rural, centré au départ sur le domaine irrigué.
- 3) Le SIF est un instrument des CR. Il doit donc être piloté par elles, ce qui n'exclue pas une sous-traitance ou des appuis externes. Le PACR tentera ici de promouvoir l'idée d'une approche intercommunale pour gérer les *systèmes d'information foncière*²². Cela permettrait de réaliser des économies d'échelle et de renforcer la cohérence entre les stratégies foncières et les modes de gestion des diverses CR ;
- 4) Les SIF n'ont aucune chance de pérennité si les CR n'ont pas les moyens financiers pour en assurer la gestion. Le renforcement de la sécurité foncière, issu des instruments de gestion qui seront mis en place, doit donc aussi permettre de générer de nouvelles ressources fiscales. L'objectif n'est pas de taxer la production ou les paysans pauvres, mais de pénaliser le domaine irrigué non mis en valeur et de dégager des ressources propres permettant de financer sur la durée les coûts de la gestion foncière. On doit donc viser une fiscalité « intelligente », avec la possibilité de moduler les taxes selon le type et la surface de l'exploitant ;

Enfin, on conviendra que le règlement des problèmes fonciers ne se fera pas seulement par décret. On part donc d'une approche participative, qui vise à établir les stratégies et procédures foncières sur une base élargie, avec les

²² Ce que la Loi sur les GIC et le code des collectivités locales permettent explicitement.

principaux acteurs concernés au niveau de chaque CR (élus, OP, services techniques et société civile ...).

On propose dans ce cadre la séquence d'activités suivantes :

- Etat des lieux foncier sur le domaine irrigué ;
- Mise en place des Commissions domaniales élargies (CDE) ;
- Elaboration d'une stratégie foncière et d'un manuel de procédures ;
- Mise en application de la stratégie foncière et du manuel de procédures.

1) L'état des lieux foncier

Un état des lieux sur le plan foncier est indispensable. Il s'agira de faire sur chacune des 7 CR pilotes :

- Une cartographie la plus précise possible des surfaces attribuées et mises en valeur, suivant les zones et les types d'exploitation prioritaires (aménagements publics et/ou irrigation privée) établis de commun accord avec chaque CR ;
- Une analyse *socio foncière* et *juridique* des situations, des pratiques et des problèmes fonciers rencontrés dans chaque CR, qui partira de la *photographie* de l'existant donnée par l'état des lieux.

L'objectif de cet état des lieux est multiple. Il devrait permettre :

- 1) D'avoir une vue objective de la situation foncière actuelle de chaque CR. La cartographie permet ici de *localiser* et de *dimensionner* les problèmes existants (notamment les parcelles attribuées, qui ne sont pas ou pas suffisamment mises en valeur), ce qui est fondamental dans une démarche qui se veut avant tout progressive et pragmatique ;
- 2) De répondre à la *demande*, en s'attachant à résoudre en premier les problèmes fonciers que chaque CR estime prioritaires (rationalisation des attributions sur telle ou telle zone, besoin de sécurisation sur telle autre, mise en place de projets du type PDMAS ...) ;
- 3) D'apporter de la *transparence* dans un secteur qui reste aujourd'hui assez « obscur » (celui des affectations et des désaffectations foncières), en permettant aux différents acteurs locaux de mieux participer à la définition des règles et aux décisions concernant la gestion du foncier rural.

La réalisation du parcellaire fera l'objet d'une convention d'objectifs entre le programme et les CR concernées, qui sera un préalable à toute intervention. Celle-ci sera précédée d'une campagne d'information (presse, radio, élus, chefs de village ...), visant à informer l'ensemble du public des objectifs de l'état des lieux. Le programme participera au financement de cette campagne.

En clair, on entre ici dans une démarche concertée de *cadastralisation*, où il s'agira de déterminer les limites des parcelles attribuées, avec les droits, obligations, sûretés et privilèges qu'elles comportent. On partira des photographies aériennes et le parcellaire au sol se fera à l'aide d'équipes techniques, soutenues localement par des représentants de chaque CR.

2) Mise en place des Commissions domaniales élargies (CDE)

La Commission domaniale de chaque CR se compose de conseillers ruraux, élus au suffrage universel et désignés par le Conseil rural. Il est souhaitable (comme le permet la Loi) que cette Commission soit élargie à des membres disposant de connaissances techniques (comme le propose l'étude EXA), mais aussi à d'autres acteurs comme les OP, les jeunes et les femmes par exemple. Un tel élargissement rejoint les souhaits des principaux représentants des agriculteurs de la région et c'est une mesure pertinente pour susciter une large discussion sur les règles de sécurisation, d'affectation, de désaffectation, d'indemnisation et de fiscalité au sein de comités fonciers locaux élargis.

3) Elaboration d'une stratégie foncière et d'un manuel de procédures

Il s'agit de mettre en place des procédures consensuelles et transparentes de gestion foncière, en la fondant sur un état des lieux foncier ouvert aux différents acteurs, qui pourront ainsi discuter du contenu et des modalités de mise à jour du parcellaire et du livre foncier.

De même, à la suite de la Charte du Domaine Irrigué (CDI), certaines règles pourraient être arrêtées par voie *conventionnelle*, notamment :

- Les règles à observer en matière de sécurisation juridique des occupants, avec en particulier :
 - La mise en place et la tenue d'un registre foncier informatisé qui aura comme contenu : i) la description physique de la parcelle (numéro, situation, contenance, limites) ; ii) la nature et l'origine des droits et obligations qui s'exercent sur la parcelle ; iii) le ou les titulaires des droits qui s'exercent sur la parcelle ; iv) les sûretés et les privilèges portant sur la parcelle.
 - La délivrance de titres d'affectation *négociables*, notamment auprès des banques et comprenant : un titre validé par l'autorité de tutelle ; un plan géo référencé ; des annexes incluant en particulier la CDI, avec les obligations de mise en valeur et les règles à respecter en matière d'environnement ...
- Les règles et conditions d'affectation et de désaffectation (qui sont au cœur de la CDI) ;
- Les modalités d'indemnisation ;

- Les règles de fiscalité foncière, le titre et ses annexes à délivrer moyennant le paiement d'une redevance (« frais de bornage »), selon un barème à déterminer par la CR ou le GIC la représentant.

L'ensemble des règles et procédures décidées par la CR, avec une large participation des différents acteurs locaux, sera consigné dans un « Manuel de procédures foncières », qui fera l'objet d'une large publicité. La mise en place des règles de fiscalité foncière s'appuiera sur des *simulations* préalables, qui partiront des états des lieux fonciers réalisés au démarrage de l'intervention²³.

Activité 1.4 : Gestion du système d'information foncière

Toutes les données relatives au foncier seront intégrées dans un système d'information, dont le format (l'architecture technique) et les modalités de fonctionnement seront précisés à l'issue d'une étude préalable, qui devra préciser entre autres :

- Le type de données à traiter (POAS, infrastructures actuelles et en projet, parcellaire et registre foncier ...) ;
- Les modalités de mise à jour ;
- L'exploitation des données (production des cartes, données alphanumériques correspondantes ...) ;
- Les modalités de partage et de diffusion des informations ;
- Les modes de gestion du dispositif.

Remarques :

- 1) Disposer d'un SIF ne signifie pas nécessairement que toutes les données soient intégrées au sein d'un même système d'information géographique (SIG)²⁴. En clair, s'il est souhaitable que le SIF s'appuie à terme sur un SIG, cela se fera progressivement, en fonction des contraintes techniques et financières locales ;
- 2) Le SIF devra permettre de regrouper l'ensemble des données foncières existantes sur le territoire de chaque CR : Domaine public et privé de l'Etat, parcelles relevant du Domaine national, infrastructures et aménagements (...). Cela permettra de repérer les attributions erronées et, à l'avenir, de les éviter. De même, il conviendra de lier les informations relatives aux parcelles attribuées aux conditions objectives de leur mise en valeur ;

²³ En utilisant notamment les typologies d'exploitations par taille.

²⁴ Ce qui pose de nombreux problèmes techniques, avec d'importants coûts induits en terme de montage et de gestion.

- 3) Tout ceci suppose que des règles et donc des conventions de partage et de production de l'information soient clairement définies entre les différents acteurs (CR ou GIC, SAED, Domaine/Cadastre, hydraulique ...) ;
- 4) Enfin, on a vu l'intérêt que pourrait avoir une gestion intercommunale des SIF. Mais cette solution suppose que les CR appuyées par le programme se regroupent au sein d'un GIC, ce qui ne pourra se faire que progressivement. Il convient donc de rester pragmatique en soutenant les GIC, là où ceux-ci pourront se constituer sur la base d'intérêts réels communs, en évitant le montage de dispositifs « projet ». qui ont peu de chances de se maintenir après la fin de l'intervention²⁵.

Activité 1.5 : Appui au débat national en cours sur la réforme foncière

Le programme a une fonction d'expérimentation institutionnelle. Il convient donc de *relier* ses interventions aux réflexions et aux débats en cours sur la réforme foncière, sur le plan régional et national.

On prévoit en particulier les actions suivantes :

- Organisation d'un Atelier régional sur le foncier, qui réunirait les principaux acteurs intervenant sur le foncier (Etat, élus, OP, syndicats paysans, Université, chercheurs, SAED, Cadastre, Bailleurs, projets), qui permettrait d'amplifier l'intervention du PACR ;
- Un petit fonds d'étude ou d'organisation de réunions, permettant par exemple de faire la liaison avec les autres projets ou programmes intervenant sur le foncier (problème de la coordination de toutes ces interventions) ou d'appuyer le Groupe thématique sur la réforme foncière ;
- Réalisation d'une évaluation de l'impact du programme sur les pratiques foncières, qui sera confiée à un organisme de recherche indépendant (ISRA, Université ...), ce qui permettra de nourrir les diverses réunions prévues ;
- Une étude de capitalisation en fin de programme, pour faire le bilan des avancées sur le problème foncier et orienter l'action future.

²⁵ Si, par exemple, les CR de Ross Bethio, Ronkh, Mbane et Gaé peuvent a priori s'associer assez rapidement, en constituant un GIC à vocation départementale, c'est beaucoup plus problématique sur Podor, où il n'y a que 2 CR soutenues (Ndyayène et Pété), de plus non contiguës.

2.8. Composante 2 : Développement local

2.8.1. Enjeux et stratégie

Le Sénégal a réaffirmé sa volonté d'appuyer le développement local via le renforcement des capacités techniques et financières des CR et des différents acteurs économiques locaux. Il compte s'appuyer sur différents projets et programmes, notamment le PNDL (en cours de mise en place). Les programmes envisagés se concentrent en général sur l'amélioration de l'accès des populations aux services sociaux de base.

Le PACR-Vallée, étant donné les enjeux actuels de la VFS, se concentrera essentiellement sur l'appui au développement économique et à la gestion durable de l'environnement, en favorisant le rôle des CR dans la planification et la mise en œuvre de manière concertée d'infrastructures communautaires sur ces thèmes.

A ce titre, le PACR-Vallée s'attachera à :

- Renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des CR en ce qui concerne d'une part, la planification et la programmation participatives des actions de développement sur leur territoire et, d'autre part, leur mise en œuvre ;
- Appuyer la concertation inter-CR et entre les CR et les acteurs locaux pour favoriser le développement économique et la gestion de l'environnement ;
- Favoriser la réalisation d'infrastructures et d'équipements socio-économiques et environnementaux, en complétant les ressources financières locales d'investissement.

La stratégie repose sur trois axes combinés :

- Renforcer les outils existants (PLD, PAI) pour mieux prendre en compte les exigences de l'appui au développement économique et à la gestion de l'environnement ;
- Fournir un appui-conseil de proximité aux CR et aux acteurs locaux ;
- Renforcer les capacités financières des CR par la mise en place d'un fonds d'appui intercommunautaire.

2.8.2. Les activités

La composante se structure autour de 4 activités :

- La 1^{ère} concerne le renouvellement des PLD ;
- La 2^{ème} recouvre les actions d'accompagnement à l'élaboration de plans d'investissement annuels réalistes et réalisables ;

- La 3ème est axée sur l'appui au financement des investissements inscrits au PAI via un fonds de développement (un volet spécifique d'appui permettra de financer des pistes de production ou de desserte liées directement aux aménagements réalisés dans le cadre du PDMA5) ;
- Enfin la dernière s'intéresse au soutien à la réalisation des investissements par une maîtrise d'ouvrage renforcée des CR.

Activités 2.1 : Appui au renouvellement des PLD

Les PLD des communautés rurales des 7 CR pilotes arrivent à échéance, pour la plupart d'entre eux, en 2006. Par ailleurs, suite aux futures élections locales, prévue mi 2007, l'ensemble des PLD sera probablement réactualisé ou amendé par les nouveaux conseils ruraux.

Il s'agira donc pour le PACR-Vallée d'appuyer le renouvellement des PLD en insérant mieux les deux thématiques de l'accompagnement de l'investissement privé et du développement durable, en recherchant une meilleure cohérence avec les autres investissements (surtout sociaux à l'heure actuelle) des CR et les autres outils de planification et d'aménagement (particulièrement les POAS).

Le PACR s'attachera à accompagner les CR dans la réalisation du bilan participatif des PLD antérieurs et à partir de celui-ci de proposer des amendements aux méthodes préexistantes.

Pour favoriser la cohérence avec les interventions des différents partenaires des CR, il organisera des ateliers de validation de la méthode proposée au niveau départemental, puis des formations des différents acteurs concernés (personnel des CR²⁶, élus locaux, en particulier ceux des diverses Commissions mises en place selon le contexte et le bailleur).

Enfin, il accompagnera l'actualisation des PLD arrivés à échéance, selon la méthodologie retenue. Cet accompagnement sera réalisé prioritairement directement par les membres de l'équipe du programme. Cependant, des prestations particulières (études ou formation spécifiques, animation d'ateliers) pourront être financées par le PACR.

Activité 2.2. : Appui à l'élaboration de Plans annuels d'investissement réalistes et réalisables

Les PAI existant actuellement sont généralement irréalistes. Trop ambitieux, peu articulés avec les capacités techniques et financières des CR et tenant insuffisamment compte des initiatives et des besoins des acteurs locaux, ils ne servent pas réellement d'outils de pilotage du développement des CR. Il s'agira pour le PACR d'appuyer les CR dans l'élaboration de PAI réalistes et réalisables.

²⁶ Assistants communautaires et éventuellement planificateurs mis en place dans le cadre du PNDL.

Plusieurs appuis seront apportés :

- Accompagnement pour l'identification d'investissements correspondant aux priorités des acteurs locaux et compatibles avec les ressources disponibles : préféabilité des investissements identifiés, collecte et mise en forme d'informations sur les différentes ressources disponibles et mobilisables, analyse du rôle des différents acteurs et des capacités techniques de gestion des infrastructures projetées ;
- Elaboration de tableaux de bord de suivi et d'une cartographie simple des infrastructures prévues et réalisées afin d'améliorer la gestion opérationnelle des PAI et de favoriser la transparence et le *rendu-compte* auprès des usagers. La gestion de ces cartes et des données liées sera intégrée au SIF dont le PACR appuiera le montage²⁷.

Activité 2.3 : Appui au financement des investissements inscrits au PAI via un Fonds d'Appui Intercommunautaire

Le PACR appuiera le financement des investissements inscrits au PAI en complément des ressources propres des CR. On propose à ce titre la mise en place d'un Fonds d'appui intercommunautaire, destiné au financement d'infrastructures collectives favorisant le développement économique et la gestion de l'environnement.

Les investissements éligibles

Il s'agira en priorité d'infrastructures d'intérêt communautaire à vocation d'accompagnement économique ou environnemental.

On peut distinguer :

- Les projets d'intérêt public (communautaire ou intercommunautaire) visant à soutenir le développement économique, tels que l'hydraulique villageoise, le désenclavement, l'électrification rurale, les bassins de rétention, les magasins de stockage, les centres de groupage de produits maraîchers (...);
- Et les projets favorisant le développement durable et l'utilisation harmonieuse de l'espace, tels que le balisage de pistes à bétail, les haies brise-vent, les boisements de protection, l'hydraulique pastorale (...).

Les aménagements liés à la mise en application des POAS recevront une attention particulière.

Des investissements sociaux (de type centres de santé, par exemple) pourraient être éligibles à titre exceptionnel, dans la mesure où ils pourraient favoriser directement des investissements hydro-agricoles et leur mise en valeur, dans

²⁷ Cf. Composante 1.

des zones irriguées soumises à d'importants risques de paludisme et de bilharziose.

Le Fonds pourrait participer au financement de certains investissements co-financés par d'autres bailleurs.

Les taux de subvention

Les taux de subvention du Fonds pourront varier suivant la nature et le montant du projet²⁸. En première approche on peut indiquer :

- Autour de 90% pour les investissements concernant la gestion durable de l'environnement, l'hydraulique rurale ou le désenclavement,
- De 50 à 70% pour les investissements de type magasins de stockage, centre de groupement des produits maraîchers...

En tout état de cause, il importe de distinguer les projets d'intérêt général relevant clairement d'une subvention (ce qui est l'objet du Fonds d'appui) et les projets qui devraient plutôt relever d'un prêt (et qui, en principe, ne seraient pas éligibles).

Le montant du Fonds d'appui

En première estimation et compte tenu de la nature même des investissements visés, une enveloppe globale de 1,6 M€ sera réservée au Fonds d'appui, ce qui correspond à 90 000 € par CR/an sur la durée du programme, avec une montée en puissance à partir de l'année 2²⁹.

Cette enveloppe comprend le coût des études et du suivi/contrôle des travaux (fonction souvent mal assumée), qu'on estimera autour de 10%, soit environ 160 000 Euros.

Le PACR-Vallée interviendra dans l'élaboration des codes de financement et des manuels des procédures du Fonds d'appui et appuiera les CR ou les GIC dans le choix des investissements à financer, le suivi et la gestion des fonds. Ces interventions se feront sur la base de conventions signées entre le PACR-Vallée et les CR ou les GIC concernés.

Un volet spécifique d'appui au PDMAS

Il est prévu un volet spécifique d'appui de 500 000 €, qui permettra de financer une partie des pistes de desserte liées aux aménagements hydroagricoles réalisés par le PDMAS sur la zone du PACR. Selon l'APS que vient de réaliser le BCEOM, ces pistes représentent un investissement de l'ordre de 1 142 M de

²⁸ Ces précisions seront apportées dans le code de financement du Fonds d'appui

²⁹ Cf. annexe.

FCFA, pour environ 39 km de pistes répartis sur 7 sites (29 M de FCFA le km)³⁰. soit un total d'environ 1,7 Million d'euros.

Les modalités d'utilisation de ce fonds seront particulières, afin d'éviter des retards qui pourraient mettre en cause la mise en valeur optimale des aménagements.

Activité 2.4 : Soutien à la réalisation des investissements par une maîtrise d'ouvrage renforcée

Le PACR-Vallée apportera son appui aux maîtres d'ouvrage des investissements locaux. Il pourra aussi appuyer les bénéficiaires finaux des infrastructures réalisées en matière de gestion, via les CGER³¹.

L'intervention se fondera sur un bilan des besoins en renforcement des capacités des CR en matière de maîtrise d'ouvrage. Les besoins en appui (programmation des financements, choix des maîtres d'œuvre et les contrats passés avec ces derniers, suivi et contrôle des travaux, modalités de gestion et d'entretien des équipements) seront identifiés, ainsi que les prestataires à même de les réaliser.

Les appuis-conseils à la maîtrise d'ouvrage et les éventuelles formations seront réalisées par le PACR directement ou sur son financement, via des opérateurs externes privés ou publics. De même, les études et le suivi/contrôle des travaux pourront être contractualisés avec des prestataires de la place.

Pour ce qui est des travaux dont le coût global sera supérieur à 30 M FCFA ou pour lesquels une technicité particulière est exigée, il sera conseillé aux maîtres d'ouvrage (CR ou GIC³²) de déléguer leurs responsabilités pour la réalisation des investissements à des structures spécialisées. La SAED serait ici bien positionnée pour assumer cette maîtrise d'ouvrage déléguée pour les travaux d'aménagement dont elle est coutumière.

2.9. Composante 3 : Capacités en gestion des acteurs locaux

2.9.1. La fin du PAOP

Le « *Projet d'Appui aux Organisations Professionnelles de la VFS* » (PAOP) est exécuté par un bureau d'étude français «I & D», associé au bureau sénégalais « Sahel Ingénieur Conseil », sur un financement AFD. La maîtrise d'ouvrage du projet a été confiée au Ministère de l'Economie et des Finances, qui l'a déléguée à l'AGETIP. La Convention de financement a été signée en juillet 2001, mais le projet

³⁰ Voir dans le volume d'annexe les données issues de l'étude BCEOM.

³¹ Cf. la composante 3 « Appui en gestion ».

³² S'il s'agit d'un investissement intercommunautaire.

n'a pu commencer réellement qu'en juin 2003. La date limite de versement des fonds a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2006.

Le PAOP a prévu initialement pour la phase en cours un développement de son dispositif sur 2 fronts :

- Une intensification des actions sur les Centres actuels, qui peuvent augmenter le nombre d'OP suivies par conseiller³³;
- Une extension sur les départements de Matam et de Bakel, où des formations aux OP ont déjà démarré.

Le PACR-Vallée contribuera à prolonger les actions initiées par le PAOP, en l'orientant sur sa problématique propre.

2.9.2. Enjeux et stratégie

Un renforcement des capacités en gestion des opérateurs économiques locaux (OP de base, Unions hydrauliques, producteurs privés) et des communautés rurales) serait une mesure d'accompagnement très utile. Car ce sont à la fois des acteurs du projet et ses bénéficiaires visés. Les appuis permettraient :

- 1) De prolonger le travail initié par les centres de gestion (CGER) dans le cadre du PAOP³⁴, tout en diversifiant les services fournis ;
- 2) D'intensifier le travail déjà réalisé sur les Départements de Dagana et Podor, où se concentrent l'essentiel des investissements en matière d'agriculture irriguée dans la VFS et où existe, de ce fait, une forte demande du secteur privé pour des services d'appui en gestion (qui est aujourd'hui peu satisfaite).
- 3) De fournir aux CR les outils de gestion de base nécessaires à leur propre fonctionnement mais aussi nécessaires à la maîtrise des investissements et des biens collectifs qu'elles seront amenées à gérer.

L'approche se fonde sur 2 principes :

- Respect du principe d'*autonomie* (technique et financière) des Centres ;
- Nécessité d'une forte *appropriation* des adhérents pour assurer la pérennité du dispositif, ce qui est encore loin d'être le cas.

En effet, le taux de couverture des charges par les recettes propres est actuellement de 34% pour le Centre du Fouta et de 45% pour celui du Walo, ce qui reste assez réduit. Pour le CGER-Vallée (qui coordonne le dispositif), sa

³³ On a en effet, aujourd'hui un écart important entre le nombre d'OP adhérentes et celles qui disposent d'un suivi comptable (environ 1 sur 4).

³⁴ Voir plus loin.

dépendance est encore plus préoccupante, puisque ses charges de fonctionnement (environ 60 M FCFA/an) doivent être couvertes à 98% par une subvention extérieure.

De façon générale, un volet d'appui en gestion aux acteurs locaux permettrait de compléter efficacement les interventions relatives au foncier et au développement local, en renforçant les compétences économiques des producteurs et la contractualisation entre tous les acteurs (OP, interprofessions, investisseurs, industriels, transformateurs, Unions hydrauliques, CR, SAED).

Il s'agira notamment de renforcer la transparence des modes de gestion dans le cadre de relations contractuelles entre irrigants et service de l'eau (SAED), en particulier sur les aménagements financés sur des ressources publiques, comme dans le cas des futurs périmètres du PDMAS.

De même, les bénéficiaires (publics/privés) des infrastructures d'intérêt communautaires financées par le PACR devraient s'engager à respecter certains critères de gestion (comptabilité, transparence ...), ce qui pourrait se faire via des contrats avec les CGER.

La stratégie d'intervention suivra les points suivants :

- Maintien des centres actuels sur les départements de Podor et Dagana avec une extension du nombre d'adhérents et un renforcement qualitatif des services ;
- Diversification des services de gestion vers les bénéficiaires du PACR : exploitants souhaitant investir dans l'agriculture irriguée, CR ainsi que les gestionnaires d'infrastructures ;
- Exploration d'une nouvelle forme d'appui, le conseil individuel en gestion d'exploitation (la demande existe et elle est probablement croissante).

La pertinence et la faisabilité de ces 2 nouveaux types d'appui que sont l'appui en gestion aux CR et le conseil de gestion aux exploitations seront étudiées plus spécifiquement en début du programme. Ils demandent en effet une approche technique et des compétences parfois bien différentes de celles qu'utilisent actuellement les CGER.

2.9.3. Activités prévues

- Activité 1 : Développement des CGER sur la Région de St Louis

Cette activité se décline en 4 points :

- Consolidation des services de base fournis aux Unions/GIE (notamment la tenue de la comptabilité en partie double, états financiers, budget...). Le travail initié par les centres existants peut s'étendre à de nouveaux membres des 7 CR pilotes ;
- Développement qualitatif du conseil en gestion aux organisations d'irrigants, via l'analyse des données et l'exploitation de référentiels technico-économiques ;
- Suivi renforcé du CGER-Vallée et contrôle de qualité des centres ;
- Exploitation, capitalisation et diffusion des données issues des CGER.

- Activité 2 : Extension du conseil de gestion aux opérateurs privés

- Extension du dispositif à de nouveaux opérateurs économiques privés ;
- Appui/conseil à la gestion des infrastructures d'intérêt communautaire ;
- Conseil au montage, au financement et au suivi des investissements privés.

Les activités des CGER s'étendront de façon prioritaire sur les CR pilotes suivies par le PACR.

- Activité 3 : Extension du conseil de gestion aux Communautés Rurales

- Etude de la pertinence d'un dispositif technique spécifique d'appui à la gestion des CR et mise en place de ce dispositif ;
- Appui/conseil à la gestion des CR en matière de budget, gestion de trésorerie, collecte des ressources, états financiers annuels ...
- Appui des Centres de Gestion et de l'UGP aux CR pilotes, pour l'élaboration des PLD/PAI, pour l'évaluation des potentiels économiques de leurs territoires, la définition des stratégies en matière de fiscalité foncière ...

2.9.4. Le financement de la composante

On trouvera en annexe la description d'un programme de développement du réseau des CGER sur l'ensemble de la Vallée, dont le coût s'élève à environ 1,8 M Euros (ce qui représente une hypothèse haute).

Vu les contraintes budgétaires de l'AFD, on proposera ici une option basse, avec les « baisses de voilure » suivantes :

- Le PACR-Vallée ne prend en charge que le tiers de la subvention d'équilibre des 2 centres départementaux (ils seront donc contraints d'accroître leurs recettes propres ou de trouver des financements complémentaires) ;
- L'extension géographique sur Matam et a fortiori sur Bakel est ajournée ;
- L'assistant technique sera présent 3 ans au lieu de 4.

Le budget de l'option basse passerait dès lors à 936 000 Euros, avec 2 volets (cf. les coûts du programme) :

- Une subvention d'équilibre d'un montant de 276 000 euros sur 4 ans, qui serait accordée sous conditions aux divers centres en fonction des services rendus ;
- Un appui au fonctionnement de 660 000 euros, qui permettra de financer des formations, des missions de supervision et des études thématiques (gestion des CR, crédit, formation sur nouveaux types de clients), avec un assistant technique rattaché au CGER-Vallée, qui sera en charge de la stratégie d'extension des services de gestion et en particulier de la mise en place d'un dispositif technique spécifique d'appui en gestion aux CR.

Soulignons que dans le cadre de la 8ème Lettre de Mission de la SAED, un appui de 50 millions de FCFA (76 000 euros) est prévu pour le fonctionnement des CGER. Les appuis proposés viendraient donc en complément de ce dernier.

2.10. Composante 4 : Gestion du programme

2.10.1. Une structure d'appui légère destinée à se pérenniser

La mise en œuvre du PACR sera pilotée par une Unité de gestion du programme (UGP), qui aura la charge de coordonner toutes les interventions prévues (hors de la composante 3) et d'assurer, pour le compte du maître d'ouvrage, le suivi/évaluation de l'ensemble du programme.

A ce titre, l'UGP fournira elle-même des prestations, mais elle sous-traitera une bonne part de ses activités à des opérateurs externes, suivant le programme retenu. Ce sera le cas notamment pour les opérations de cadastrage, les formations, les diverses études (dont l'évaluation d'impact), les missions de suivi et de supervision.

L'UGP doit donc a priori rester une structure assez légère.

Ceci étant, l'UGP ne devrait pas se limiter à une position de « faire/faire », mais au contraire fournir elle-même certains appuis directs aux CR. De fait, l'une des

ambitions du programme est de tester de nouveaux modes d'appui/conseil plus rapprochés et mieux adaptés aux contraintes réelles des Communautés rurales.

On pourrait donc assigner à l'UGP l'objectif d'étudier « sur le tas » la pertinence et la faisabilité d'un dispositif privé d'appui/conseil aux CR, sur un modèle comparable en terme de structure aux Centres d'appui en gestion (CGER), qui visent les OP et les autres opérateurs privés. Ce dispositif pourrait être géré par les CR elles-mêmes (via un Conseil d'administration où leurs élus seraient représentés) et qui pourrait, si les conditions le permettent, s'adosser à des GIC de niveau ou à dimension départementale.

Ce serait l'une des possibilités de pérenniser l'opération³⁵.

L'UGP pourrait donc constituer l'embryon de ce dispositif, en se dotant de personnels chargés d'assurer des appuis/conseils dans les divers domaines où les CR ont besoin d'appuis rapprochés, notamment :

- Le conseil en gestion foncière ;
- L'appui à la programmation et à la maîtrise d'ouvrage ;
- La gestion des systèmes d'information.

La réflexion en ce domaine se fera en articulation avec les fonctions des CGER, qui devraient, si la pertinence en est démontrée, initier des appuis/conseils en gestion pour les CR.

2.10.2. Composition et moyens

La composition de l'Unité de gestion reflète cette option :

1) Le pilotage de l'UGP sera assuré par 2 cadres de haut niveau :

- Un(e) responsable de l'unité, chargé de piloter l'ensemble des opérations, avec une expérience soutenue en matière de développement local et de foncier rural. Compte tenu des difficultés propres à la question foncière et de la diversité des acteurs à coordonner dans une opération de soutien à la décentralisation, il s'agira d'un cadre sénégalais de haut niveau ;
- Un(e) adjoint(e) (AT), spécialisé en matière de développement local, chargé d'assister le responsable et du S/E. Une bonne connaissance des systèmes d'information est indispensable ;

2) Les composantes opérationnelles bénéficieront d'un pool d'ingénieurs/conseils, travaillant sous la supervision du directeur et de son adjoint, et qui préfigureront la structure privée d'appui/conseil aux CR que le projet entend promouvoir :

³⁵ Ce sera aussi l'une des missions de l'évaluation à mi-parcours que de juger de l'opportunité et la faisabilité d'une telle structure.

- Un(e) conseiller(e) « Gestion du foncier et organisation », de type socio/juriste, chargé de conseiller les CR dans toutes les matières relevant du foncier rural et de leur organisation. Il soutiendra dans ce cadre la mise en place des GIC ;
- Un(e) conseiller(e) « Appuis à la maîtrise d'ouvrage », qui soutiendra les efforts des CR en matière de programmation et de réalisation des infrastructures d'intérêt communautaire ;
- Un(e) conseiller(e) « Systèmes d'information », chargé d'appuyer les CR, les GIC et l'ensemble de la structure en montage et gestion des systèmes d'information (SIF, S/E du programme ...).

3) L'UGP disposera aussi d'un personnel administratif et financier, composé d'un(e) DAF expérimenté(e) et d'un(e) secrétaire/caissier, avec des chauffeurs et gardiens.

Ses interventions se concentrant au départ sur les CR du département de Dagana, l'UGP pourrait être basée à St Louis ou à proximité du CGER-Vallée et des futurs locaux de la SAED, ce qui pourrait faciliter la coordination.

3. CADRE INSTITUTIONNEL ET MODALITES DE GESTION

3.1. L'organisation générale du programme

3.1.1. Une intervention à géométrie variable

Le PACR-Vallée est un programme pilote, dont l'une des ambitions est de tester des stratégies d'appui/conseil renforcé, permettant aux CR de mieux gérer (en les articulant), à la fois le foncier relevant de leur compétence et le développement socio-économique local. Si des infrastructures sont financées, l'axe du PACR reste le renforcement institutionnel.

Les modes d'approche (les stratégies d'intervention) seront au départ testés sur un nombre limité de collectivités locales. Mais les outils mis au point (s'ils prouvent leur pertinence) ont vocation à se développer sur les CR environnantes.

Le PACR-Vallée, qui se positionne d'emblée au niveau de la VFS, interviendrait dès lors sur 2 zones, qui correspondent à des objectifs, à des approches et à des modes de pilotage spécifiques :

- D'abord, une *zone de concentration* des interventions, qui concernera 7 CR pilotes, sur 3 Départements :

- Gandon (Département de St Louis) ;
- Ross Béthio, Mbane, Ronkh et Gaé (Département de Dagana) ;
- Ndiayène Pendao et Pété (Département de Podor).

Les CR de la zone de concentration ont été retenues par le maître d'ouvrage de notre étude, sur quelques critères clé, comme l'adoption d'un POAS (l'un des *socles* de la gestion du foncier rural), l'importance du domaine irrigué et l'existence de projets d'aménagements (type PDMAS), qui ne peuvent qu'accélérer les dynamiques et les enjeux fonciers et donc les besoins, en termes de sécurisation foncière.

- Autour, une *zone plus diffuse*, correspondant aux autres CR de la VFS, où les actions seront ciblées sur l'élaboration des POAS et des appuis aux Centres de gestion. Le programme vise ici à préparer les conditions de son développement sur l'ensemble de la VFS.

3.1.2. Une approche prudente, avec une phase de test des outils

Comme on l'a vu, certains outils doivent être améliorés et/ou leur utilisation renforcée. D'autres doivent être mis au point, comme par exemple les outils de gestion du foncier rural, encore peu développés au Sénégal. En matière de

développement et d'aménagement local, le renforcement envisagé s'appuie sur des modes d'approche (notamment des appuis/conseils de proximité), qui eux aussi doivent être repensés et améliorés.

Tout ceci milite en faveur d'une approche prudente et progressive.

Pour la zone de concentration du programme, il serait donc assez logique de suivre les séquences suivantes :

- Une phase de mise au point et de test sur un petit nombre de CR, partageant des problématiques communes et si possible contiguës, ce qui faciliterait entre autres la mise en place des structures intercommunales que le programme entend appuyer ;
- Une phase de développement et d'extension sur les autres CR de la zone de concentration.

La phase 1 durerait 2 ans.

Elle s'achèvera par une évaluation à mi-parcours, qui fera le point des interventions en cours et fera toutes les propositions relatives à la poursuite du programme et à ses conditions d'extension.

Techniquement, il serait intéressant de démarrer les activités sur les 3 CR contiguës de Ross Bethio, Mbane et Ronkh, qui relèvent du Département de Dagana et partagent des ressources et des problèmes communs, en tant que riveraines du Lac de Guiers. Elles pourraient donc constituer rapidement un Groupement d'intérêt Communautaire (GIC), à *vocation* départementale. Vu leur proximité, la CR de Gaé (également sur Dagana) et de Gandon (Département de St Louis) pourraient s'y joindre rapidement.

Ce choix permettrait d'abord au PACR de bien se *caler* par rapport au PDMAS, qui vise à l'aménagement progressif d'environ 2 500 ha sur la CR de Ross Bethio³⁶. Rappelons que le projet (dont l'APS vient d'être achevée) s'oriente sur la production de fruits et légumes (diversification), avec la possibilité d'un développement de l'irrigation au « goutte à goutte ».

Si les travaux concernant le réseau primaire et secondaire seront financés par l'Etat, l'aménagement à la parcelle doit relever des opérateurs privés capables et désireux d'investir dans l'opération. Plusieurs types d'approches sont étudiés, notamment pour tenir compte de la « surface financière » des investisseurs intéressés. Ce qui pose directement le problème des modalités de financement des aménagements tertiaires et donc celui de leur sécurisation.

De plus, le PDMAS prévoit une étude du schéma d'aménagement du Lac de Guiers, qui pourrait démarrer en 2008/9 et qui concerne au premier chef les CR

³⁶ Cet objectif initial de 2 500 ha risque d'être revu à la baisse, faute de surfaces adéquates en termes purement agronomiques. De plus, les problèmes de financement n'étant pas encore réglés, les aménagements tertiaires ne se feront pas d'un seul coup.

de Ross Bethio, Mbane et Ronkh³⁷. Il importe donc de répondre à la demande, en coordonnant bien les 2 interventions, ce qui conduit logiquement le PACR à se concentrer d'abord sur les zones d'intervention du PDMAS.

Sur les CR relevant du Département de Podor, où les problèmes fonciers sont réputés pour leur complexité, le projet s'attachera d'abord à bien préparer le terrain. Les actions s'intensifieront progressivement, suivant l'expérience acquise avec le premier GIC, qui sera constitué autour des CR du Delta. Notons qu'un GIC a été mis en place fin 2004 sur le Département de Podor dans le cadre du PSIDEL, dont l'avenir semble incertain si le programme n'est pas prolongé. Il convient donc là aussi d'être assez pragmatique.

3.1.3. Principes

Ses objectifs étant clairement définis, le PACR-Vallée devrait avoir une assez grande souplesse dans ses modalités de mise en œuvre, d'autant qu'il devra se coordonner avec le PDMAS et le PNDL, dont le timing et les modalités ne sont pas encore totalement définis.

- Une nécessaire souplesse de l'intervention

On ne peut appuyer les CR, sans leur accord et sans leur participation aux divers niveaux (élus, personnel des communautés, organisations professionnelles et de la société civile ...), avec toutes les contraintes et parfois les pesanteurs du développement local. La gestion du foncier demande aussi de la prudence et du « *doigté* », pour éviter des conflits ouverts ou des risques de blocage.

De façon générale, le développement local requiert aujourd'hui la « *mise en musique* » d'acteurs publics et privés de niveaux et de statuts très divers, reliés sur des bases contractuelles ou par des conventions de partenariat. On se situe donc dans des jeux d'acteurs, avec des stratégies et des logiques diverses, dont il faut bien admettre la complexité.

Tout ceci demande de la souplesse et une forte capacité de coordination, ce qui implique entre autres (pour piloter le programme) une équipe nationale expérimentée³⁸.

Cette souplesse de l'intervention est d'autant plus importante que l'univers institutionnel qui tend à régir les collectivités locales (foncier, modes de fonctionnement, fiscalité ...) est lui-même incertain ou en pleine gestation. C'est aussi le cas de la SAED, qui est un partenaire incontournable, mais dont le *positionnement*, en tant que prestataire des CR, supposera lui-même d'assez profondes transformations internes.

³⁷ Avec des CR du Département de Louga, sur les pourtours sud du Lac de Guiers.

³⁸ Voir la composition de la structure de gestion du PACR.

De même, le programme entend promouvoir des structures intercommunales (les GIC), qui permettraient d'améliorer la cohérence de la programmation, mais aussi la gestion des appuis techniques et financiers et des systèmes d'information fonciers, dont les coûts notamment pourraient bénéficier d'économie d'échelle et devenir ainsi plus soutenables. Or, la pratique de l'intercommunalité est relativement neuve pour les CR de la région et sa mise en place demandera du temps et des réglages fins.

On devrait donc opter pour une démarche progressive et souple, capable de s'adapter, en fonction notamment des avancées ou des blocages, mais aussi des projets intervenant dans la région.

Cela peut impliquer entre autres :

- 1) Des financements « cadrés », dans une logique d'objectifs, mais pas toujours définis dans le détail : c'est le cas notamment des infrastructures d'intérêt général, que le projet ne prédéfinit pas sous la forme de plans « clés en main », mais dont il appuiera l'analyse et la réalisation, dans la cohérence renouvelée et renforcée de chaque programme local d'investissement ;
- 2) Des besoins importants en missions de cadrage ou de supervision, pour monter et affiner les différents outils ;
- 3) Une grosse évaluation à mi-parcours (2 ans), pour faire le point, évaluer certaines approches et proposer d'éventuelles réorientations ;

- Resserrer la coordination avec les grands programmes en cours

Le PACR se retrouve de fait étroitement associé à 2 grands programmes « structurants » - le PDMAS et le PNDL, appuyés par la Banque Mondiale et tous les deux en cours de mise en place.

On a déjà vu le cas du PDMAS, qui pose des problèmes de calage et de calendrier de l'intervention³⁹. Un volet spécifique d'appui est prévu pour permettre le financement de pistes de desserte liées aux aménagements hydro-agricoles réalisés par le PDMAS (500 000 €). Leur réalisation supposera une étroite coordination entre les divers partenaires concernés, notamment le PACR, le PDMAS, la SAED et les collectivités locales (CR et Région).

Le PNDL soulève lui aussi plusieurs interrogations quant au calendrier et à ses conditions de mise en place. On insistera sur 2 incertitudes :

- 1) La 1^{ère} touche aux *planificateurs* que le PNDL prévoit de mettre en place au niveau de chaque CR, ce qui leur permettrait bien sûr de renforcer

³⁹ Voir plus loin les problèmes de calendrier.

leurs capacités de gestion⁴⁰. Comme on ne sait pas quand ces planificateurs vont être recrutés, ni où ils seront positionnés, le PACR devra se doter de moyens d'appuyer les CR pilotes, avec ou sans ces planificateurs ;

- 2) L'autre interrogation concerne la dotation aux investissements prévue dans le cadre du PNDL, qui sera répartie au niveau national sur la base de différents critères comme la population et le niveau de pauvreté. Sans entrer dans le détail des calculs, la fourchette de subvention prévue devrait probablement se situer entre 50 000 à 150 000 \$US par CR/an. Tout le problème est alors de savoir si les financements du PACR, au titre des accompagnements de l'activité économique, viendront en supplément ou non des financements prévus au titre du PNDL.

On conviendra que si les fonds d'investissements communautaires du PACR-Vallée sont assez conséquents (de l'ordre de 90 000 € par CR/an, hors le volet spécifique d'appui au PDMA), cela reste assez modeste si doivent être financés sur cette base des investissements relativement lourds, comme des pistes de désenclavement par exemple. Il serait donc important que le Fonds d'appui reste centré sur les investissements à vocation économique ou environnementale, ce qui suppose que les infrastructures sociales (santé, éducation) restent financées par ailleurs, dans le cadre habituel du financement des collectivités locales (FECL, PNDL ou autre).

3.2. Le montage institutionnel proposé

Le montage du programme répond aux caractéristiques du PACR, avec comme clé d'entrée l'appui aux collectivités locales et à la décentralisation.

Il s'agit bien sûr d'une proposition⁴¹.

On soulignera que compte tenu des ressources humaines et financières actuelles des Communautés rurales (encore très limitées) et des contraintes liées à leur environnement institutionnel, il n'existe pas vraiment de solution « idéale ». S'il existe des alternatives, chacune a ses inconvénients.

Il convient toutefois de respecter l'esprit du projet, en responsabilisant clairement les CR bénéficiaires.

⁴⁰ Rappelons que les CR ne sont pas autorisées aujourd'hui à embaucher de personnel d'appui. Elles ne disposent à l'heure actuelle que d'un ou une assistante communautaire (AC), qui est l'équivalent d'un secrétaire de Mairie. Cela limite bien sûr l'endettement des CR, mais aussi drastiquement leurs possibilités d'action. D'où souvent des « arrangements » de type informel qui n'améliorent pas la transparence.

⁴¹ Cf. les schémas de cadre institutionnel présentés.

3.2.1. Comité de pilotage

Le Comité de pilotage (CP) aura 3 grandes fonctions :

- 1) Fixer les grandes orientations du programme ;
- 2) Résoudre les blocages aux divers niveaux ;
- 3) Examiner et approuver les programmes et rapports d'activités, les budgets programmes annuels et les rapports d'audit des comptes.

Le CP sera composé notamment de représentants :

- Des principaux départements ministériels concernés : MEF, Décentralisation, Développement Rural et Environnement ... ,
- Des Régions, GIC et CR intéressés par le programme (en se concentrant sur la zone de concentration) ,
- De la SAED (en tant que Société publique, chargée de l'aménagement de l'ensemble de la VFS) et de l'ARD (Région de St Louis) ,
- Des Associations d'élus locaux ,
- De grandes OP représentatives de la zone.

Le CP sera présidé par un représentant du maître d'ouvrage. Il se réunira une fois par an pour approuver les bilans et les budgets programmes présentés. L'AFD, ainsi que les bailleurs présents dans la zone, seront représentés à titre d'observateurs.

3.2.2. Maîtrise d'ouvrage

Le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) assurera la maîtrise d'ouvrage du PACR pour le compte du Gouvernement du Sénégal. Cette maîtrise d'ouvrage sera déléguée à deux institutions :

- Un maître d'ouvrage délégué *principal*, qui pilotera l'ensemble du programme (en dehors de la composante 3) ;
- Un maître d'ouvrage délégué *spécifique*, pour la composante 3 d'appui aux Centres de gestion.

3.2.3. Les maîtrises d'ouvrage déléguées

I. La maîtrise d'ouvrage déléguée du PACR (hors composante 3)

Le MEF déléguera la maîtrise d'ouvrage du PACR en dehors de la composante 3 au Ministère ou au Département ministériel en charge de la Décentralisation, avec entre autres les tâches suivantes :

- 1) Superviser l'exécution du programme ;
- 2) Veiller à la coordination de l'ensemble des interventions, en réduisant les éventuels problèmes ou blocages d'ordre technique ou institutionnel ;
- 3) Préparer et signer les conventions avec les opérateurs du projet ;
- 4) Signer et transmettre les demandes de paiement ;
- 5) Assurer le suivi technique et financier du projet, en contrôlant et en consolidant les différents éléments de suivi fournis par les divers prestataires du projet.

Le maître d'ouvrage délégué organisera :

- 1) Une évaluation à mi-parcours, qui sera sous-traitée à un bureau d'études sur appel d'offres (sur liste restreinte) ;
- 2) Des audits annuels suivant le plan fixé au sein de la convention ;
- 3) L'évaluation de l'impact socioéconomique du projet (prestataire externe).

II. Maîtrise d'ouvrage de la composante de renforcement des capacités en gestion des acteurs locaux (CGER)

Le MEF déléguera la maîtrise d'ouvrage de la composante 3 d'appui en gestion des acteurs locaux à l'AGETIP (selon le schéma retenu pour le PAOP) ou à la SAED. Cette dernière solution aurait l'avantage de permettre une gestion commune de la subvention aux CGER prévue au titre de la 8^{ème} Lettre de mission de la SAED (50 Millions de FCFA) et de l'appui du PACR.

Les schémas suivants présentent les 2 dispositifs institutionnels proposés.

Figure 1 : Cadre institutionnel du PACR hors composante 3

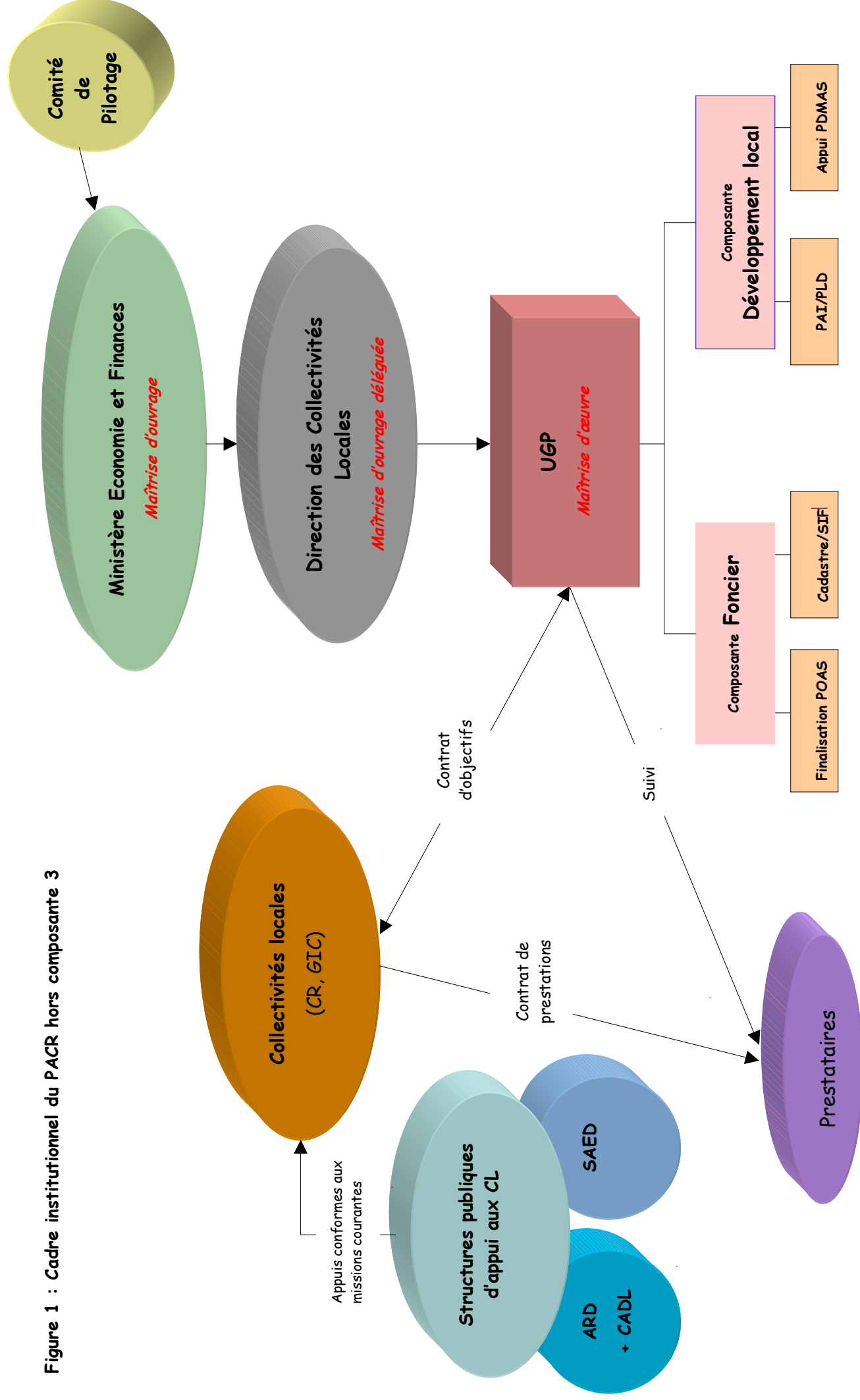
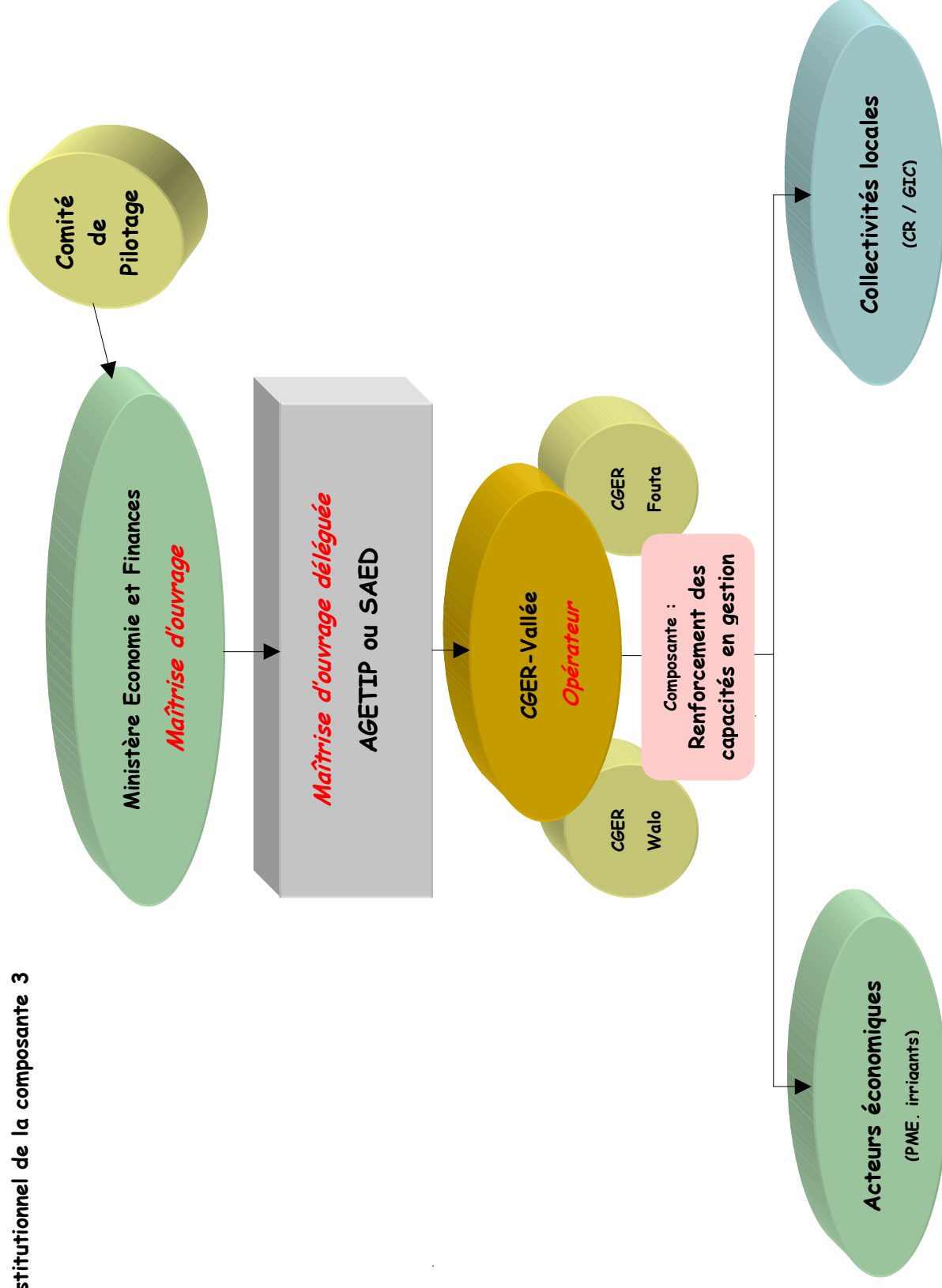


Figure 2 : Cadre institutionnel de la composante 3



3.2.4. Maîtrise d'œuvre

Le PACR pourrait être exécuté par 2 maîtres d'œuvre, suivant les 2 circuits de la maîtrise d'ouvrage déléguée :

- l'Unité de gestion du programme (l'UGP) aura la charge de coordonner tous les appuis techniques et financiers prévus hors de la composante 3, avec les différents acteurs et partenaires. Elle appuiera les 2 maîtres d'ouvrage délégués à suivre et piloter l'ensemble du programme, en relation avec le Comité de pilotage ;
- La composante « Renforcement des capacités en gestion des acteurs locaux » sera mise en œuvre par le CGER-Vallée, qui recevra des subventions et une assistance technique pour assurer le développement des centres de gestion, en accroissant l'autonomie financière du réseau, sur la base notamment de services plus adaptés et d'un élargissement de la clientèle. Quel que soit le maître d'ouvrage délégué retenu, les subventions accordées aux CGER feront l'objet d'un pilotage d'ensemble.

Chaque maître d'œuvre sera lié à son maître d'ouvrage par un contrat d'opérateur (conçu dans une logique de résultats), qui fixera ses tâches et ses objectifs. Les paiements se feront sur la base de budgets programmes annuels, soumis à des supervisions techniques, qui permettront de suivre les réalisations.

Tous les appuis techniques et financiers destinés aux collectivités locales (foncier, développement local, aide à la gestion) feront l'objet d'une convention d'objectifs signée entre chaque opérateur et les collectivité concernées (CR ou GIC), au démarrage du programme. Ces divers appuis pourront être exécutés par des partenaires externes, qui seront des prestataires des Collectivités locales, sur la base de contrats de prestation de services, dont la préparation et le suivi seront appuyés par les maîtres d'œuvre du PACR.

3.3. Le rôle des acteurs

Le PACR a pour objectif majeur de renforcer les compétences des CR et des acteurs économiques à des niveaux divers de la VFS. Il n'a donc pas vocation à se substituer au dispositif national ou régional d'appui (SAED, ARD, CADL ...), mais à renforcer la synergie d'ensemble, en améliorant la capacité des CR à mieux contractualiser ses relations avec les différents acteurs de la décentralisation.

Les grands services d'appui technique conservent donc leurs missions courantes. Mais ils peuvent, si besoin, se positionner comme prestataires des CR, sur un financement du programme.

On présente ici les rôles des CR, des GIC, de l'Unité de gestion du programme et du CGER-Vallée.

3.3.1. Le rôle des CR

Les CR décident des actions soutenues par le programme dans les domaines relevant de leurs compétences (foncier, développement local, gestion). Tous ces appuis feront l'objet d'une convention préalable entre la CR et le programme représenté par l'UGP (contrat d'objectif). On distinguera les actions menées dans la zone de concentration et dans la zone diffuse.

Zone de concentration

Les CR pilotes soutenues par le PACR auront les tâches principales suivantes :

- Informer l'ensemble des acteurs locaux, en favorisant leur participation aux différents niveaux (organisation notamment de la campagne d'information préalable) ;
- Piloter les activités retenues, en matière de gestion du foncier et de développement local ;
- Dans le domaine du foncier, en particulier : fixer les grandes orientations, organiser les concertations préalables à l'élaboration des stratégies et du manuel de procédures, assurer la gestion du système d'information foncière mis en place à son niveau (en assurant le plus large accès des usagers à l'information) ;
- Proposer dans le cadre de PLD/PAI renouvelés des infrastructures d'intérêt communautaire favorables au développement économique et à la gestion de l'environnement ;
- Mettre en place les cofinancements nécessaires, selon les modalités prévues dans le cadre du Fonds d'appui ;
- Assurer, en tant que maître d'ouvrage, la réalisation des équipements financés sur le Fonds d'appui ;
- Participer à l'orientation des études et missions de supervision et à l'exploitation de leurs résultats ;
- Favoriser la mise en place de structures intercommunautaires fondées sur la gestion de problèmes et d'intérêts communs.

Zone diffuse

Sur la zone diffuse, les actions du PACR se centreront sur la finalisation du processus POAS. Chaque CR concernée passera un contrat avec le prestataire retenu pour la finalisation des POAS (a priori la SAED). Ces contrats seront

adaptés au niveau d'avancement du processus d'élaboration du POAS dans la CR, au moment de leur signature.

3.3.2. Les GIC

Les GIC sont une idée relativement neuve dans la VFS. En 2004, un GIC a été mis en place sur le département de PODOR dans le cadre du PSIDEL, mais il est difficile de savoir s'il pourra continuer à fonctionner sans le programme, qui s'est achevé en fin 2005.

Il convient donc de rester prudent, en évitant de soutenir des structures trop artificielles. La constitution d'un GIC ne sera donc pas une condition du programme, mais l'un de ses objectifs.

Les GIC soutenus par le programme pourraient avoir 5 grandes fonctions :

- 1) Harmoniser les stratégies foncières, en essayant de mettre en place des règles et procédures communes (qui seront dès lors plus faciles à mettre en œuvre) ;
- 2) Gérer pour le compte des CR membres le système d'information foncière (ce qui représente une évidente économie d'échelle)⁴² ;
- 3) Coordonner les stratégies de développement économique et de gestion de l'environnement, notamment en orientant ;
- 4) Sur cette base, décider de l'attribution des subventions du Fonds d'appui ;
- 5) Assurer la maîtrise d'ouvrage des investissements intercommunautaires qui leur seront confiés.

3.3.3. L'Unité de gestion au programme

Comme on l'a vu, la mise en œuvre du PACR sera pilotée par une Unité de gestion du programme (UGP), qui aura la charge de coordonner toutes les interventions prévues sur les CR et d'assurer, pour le compte du maître d'ouvrage, le suivi et l'évaluation de l'ensemble du programme.

L'UGP aura notamment les tâches suivantes :

- Elaborer les différents manuels de procédures et de gestion du programme ;
- Réaliser l'ensemble des actions prévues sur les CR concernées, dans le domaine de la gestion du foncier et du développement local (pilotage technique suivant les grandes orientations fixées par le CP) ;

⁴² Le programme assurera dans un premier temps la gestion du SIF, qui pourrait à terme être sous-traité à un prestataire externe, sur la base des recettes issues de la taxe foncière.

- Aider les CR pilotes à se regrouper en GIC, en définissant avec elles les fonctions transférées aux GIC et celles qui relèveront de la compétence exclusive des CR ;
- Consolider tous les budgets programmes annuels ;
- Appuyer la gestion du Fonds d'appui intercommunautaire ;
- Préparer et suivre les conventions de partenariat et les contrats avec les divers prestataires externes ;
- Représenter le programme auprès des différents acteurs et s'assurer d'une bonne coordination entre les divers partenaires et prestataires du programme, en recherchant les synergies ;
- Assurer le secrétariat du Comité de pilotage ;
- Fournir un appui au maître d'ouvrage pour la mise en place des contrats de suivi, d'évaluation, de capitalisation et d'audits (préparation des TDR, validation des indicateurs de suivi à renseigner, coordination des missions d'appui ou de supervision, pilotage des évaluations externes ...) ;
- Faire des rapports réguliers ;
- Piloter le dispositif de suivi/évaluation du programme ;
- Préparer les conditions de pérennisation des acquis du PACR-Vallée, en stimulant la mise en place d'un dispositif privé d'appui/conseil aux CR. La pertinence et la faisabilité d'une telle structure feront l'objet d'une étude approfondie, tenant compte notamment de la position des CR et de l'administration et des problèmes de financement. Le rôle possible des GIC dans le dispositif sera évalué.

3.3.4. Le CGER-Vallée

En tant que maître d'œuvre de la composante 3, le CGER-Vallée aura entre autres les tâches suivantes :

- Gérer la subvention du PACR pour le compte du maître d'ouvrage ;
- Coordonner l'ensemble des activités permettant d'étendre les services des centres et développer de nouveaux types d'appui/conseil (gestion des CR, conseil en gestion d'exploitation ...) ;
- Préparer et suivre les conventions de partenariat et les contrats avec les divers prestataires externes ;
- Piloter le dispositif de suivi/évaluation de sa composante (préparation des TDR, suivi des missions de supervision ...) ;
- Faire des rapports d'activité (...).

3.4. Modalités de gestion

3.4.1. Durée du programme et phases

Le programme durera 4 ans. Les 2 premières années seront considérées comme une phase d'élaboration et de test des approches et outils. Cette phase s'achèvera par une évaluation à mi-parcours « lourde », qui permettra des réorientations.

3.4.2. Appui à la maîtrise d'ouvrage

Outre l'assistance que lui fournira l'Unité de gestion au Programme, le Ministère de la Décentralisation bénéficiera d'une petite dotation annuelle, qui lui permettra de couvrir une partie de ses charges relatives à la maîtrise d'ouvrage déléguée du programme.

3.4.3. Un contrat d'opérateur

L'UGP fera l'objet d'un contrat d'opérateur, qui évitera au maître d'ouvrage et à l'AFD un suivi détaillé et lourd de la gestion. Des audits annuels seront réalisés.

L'opération sera réalisée par un bureau d'études sénégalais, qui fournira la grande partie du personnel nécessaire. Il sera associé à un bureau français, qui fournira l'adjoint (AT) au responsable national et des prestations d'appui de courte durée.

3.4.4. Modes de gestion du Fonds d'appui

La gestion du Fonds d'appui dépend de l'existence ou non d'un GIC et de son logement institutionnel. Plusieurs cas de figure pourront se présenter sur le terrain

- Modalités d'attribution des financements

Quand il existe un GIC fonctionnel, celui-ci jouera un rôle de coordination et de cohérence des interventions. Il décidera des attributions de financement du Fonds d'appui.

La CR, qui sollicite un financement, présentera au GIC une étude de préfaisabilité technique, sociale et financière d'un investissement éligible au Fonds et inscrit au PAI. Le GIC (sur la base de cette étude, des montants disponibles pour la CR et de l'analyse de la pertinence de l'investissement au regard du développement économique et de la gestion de l'environnement) validera ou invalidera la demande - après avis technique du PACR et des services techniques concernés (CADL, SAED, ARD ...).

Dans le cas où le GIC n'existe pas encore, la décision de financement relèvera du PACR, après avis technique des structures concernées.

- La maîtrise d'ouvrage des investissements

La maîtrise d'ouvrage dépendra d'abord de la nature de l'investissement :

1) Si l'investissement est de nature communautaire (autrement dit, s'il ne concerne qu'une seule CR), c'est la CR concernée qui assume la maîtrise d'ouvrage. Ce sera probablement le cas le plus fréquent, au moins au démarrage ;

2) Si l'investissement est de nature intercommunautaire (par exemple une piste traversant plusieurs CR ou des aménagements communs autour du Lac de Guiers), il existe deux possibilités :

- Soit il existe un GIC et le GIC pourra assurer la maîtrise d'ouvrage (ce qui implique une capacité de gestion propre et des ressources stables sur la durée). Un préalable au financement sera le versement au compte du GIC par chaque CR concernée du montant de sa participation ;
- Si le GIC n'existe pas ou n'est pas fonctionnel, le financement reste possible, mais il relèvera d'une « co-maîtrise d'ouvrage », qui sera difficile à mettre en oeuvre.

Des contrats clairs préciseront les responsabilités de chacun des acteurs (GIC, CR et bénéficiaires finaux), en ce qui concerne la mobilisation des financements, la mise en œuvre et la gestion des équipements réalisés (avec leurs éventuelles implications financières et fiscales).

- Le problème du logement institutionnel du Fonds d'appui

C'est l'UGP qui en dernier ressort ordonnera (pour le compte du maître d'ouvrage) les versements au compte des CR ou des GIC bénéficiaires du Fonds d'appui.

Deux cas de figure pour le logement de ce fonds :

- Le Fonds est logé au compte du Trésorier payeur. L'UGP demande alors au Trésorier de virer les montants attribués aux CR sur leurs comptes respectifs ;
- Le Fonds est logé sur un compte du PACR-Vallée dans une banque de la place. L'UGP demande alors à cette banque de créditer au compte au Trésor des CR les montants attribués.

Le premier choix a l'avantage de respecter les procédures nationales mais implique des risques importants de retard. Le deuxième correspond à une structure projet classique mais a fait ses preuves en termes d'efficacité du décaissement.

Dans les 2 cas, le Fonds sera alimenté par tranches annuelles, selon les budgets programmes produits avec l'appui de l'UGP.

- Les modalités de décaissements du Fonds d'appui

On a là aussi 3 cas de figure, selon que le GIC existe ou pas :

1) Un GIC existe et il s'agit d'un investissement strictement communautaire. Dans ce cas, sur la demande du GIC (après attribution du financement), l'UGP ordonne le virement d'une avance sur travaux (par exemple 50%) au compte de la CR, après vérification auprès du Trésor du versement au compte de la CR de sa contrepartie à l'investissement⁴³. Après justification de cette première avance auprès du GIC (avec le contrôle du PACR-Vallée), un nouveau virement sera effectué. Le solde ne sera viré au compte de la CR qu'après réception définitive des travaux ;

2) Si le GIC existe et qu'il s'agit d'un investissement inter communautaire, le GIC demande alors à l'UGP de virer sur son compte au Trésor les montants accordés, selon les mêmes modalités ;

3) Si les CR ne sont pas regroupées, on se retrouve dans la situation classique : l'UGP, après attribution des financements, demandera à sa banque ou au Trésor (selon le logement retenu) d'effectuer le virement par tranches des montants attribués au compte des CR concernées.

Dans le cadre du PACR, ces 3 cas de figure risquent de se présenter, selon la présence ou non d'un ou plusieurs GIC et selon l'existence ou non de projets de nature intercommunautaire.

3.4.5. Le volet spécifique d'appui au PDMAS

Le financement des pistes de desserte liées au PDMAS et financées par le PACR ne doit pas subir de délais trop importants, tout en se faisant en très étroite coordination avec les travaux réalisés dans le cadre du PDMAS.

Il serait utile ici de raccourcir les circuits de décision et surtout de financement par des paiements directs du Bailleur aux entreprises, sur ordonnancement des CR concernées (après validation de l'UGP).

3.4.6. Suivi/Evaluation

Le maître d'ouvrage assurera un suivi régulier sur la base des documents fournis par les différents acteurs et opérateurs du programme et des missions de supervision prévues dans le cadre du PACR-Vallée.

⁴³ C'est-à-dire de la part financée par la CR et/ou par les bénéficiaires finaux.

Le dispositif de suivi/évaluation reposera sur plusieurs piliers :

1) Un système de suivi technique et financier, étroitement lié au cadre logique du programme. Il s'agira ici surtout d'apprécier le taux de réalisation des activités, avec de bons indicateurs de résultats ;

2) Les opérateurs du PACR (l'UGP et le CGER-Vallée) mettront chacun en place un système propre de suivi, qui permettra de faire le bilan des activités réalisées selon les budgets programmes annuels validés et les contrats d'objectifs signés avec les CR. L'Unité de gestion du Programme consolidera, pour le maître d'ouvrage et le Comité de pilotage, les différents systèmes de suivi, afin de disposer d'une vue d'ensemble du programme ;

3) L'évaluation de l'*impact* du PACR-Vallée sera confiée par le maître d'ouvrage à l'Unité de gestion du programme, qui se chargera de définir des termes de référence, de sélectionner des prestataires externes et de suivre leurs travaux. Le dispositif d'évaluation pourrait se centrer sur 2 grands thèmes :

- L'observation des dynamiques foncières impulsées par le PACR et les projets connexes, comme le PDMAS ;
- L'impact (social, économique, environnemental) des investissements réalisés dans les CR.

Le choix de prestataires indépendants devrait permettre de disposer de données fiables et objectives. En matière de foncier, l'ISRA ou l'Université de St Louis (où un laboratoire des dynamiques foncières vient de se créer) disposent d'une expérience intéressante en la matière.

Le dispositif de pilotage du programme sera complété par une évaluation à mi-parcours et une évaluation finale qui seront réalisées par des prestataires recrutés par le maître d'ouvrage. Des audits financiers sont également prévus pour l'UGP et le CGER-Vallée.

L'évaluation à mi-parcours aura entre autres les objectifs suivants :

- Faire le bilan des approches développées en matière de foncier (stratégies mises en place dans les CR, résultats obtenus, mode gestion des SIF ...) ;
- Evaluer le rôle et l'efficacité des GIC ;
- Evaluer les modes de fonctionnement et de mobilisation du Fonds d'appui ;
- Faire le bilan du programme de finalisation des POAS et des appuis aux CGER ;
- Etudier la pertinence et les conditions de mise en place d'une structure privée d'appui/conseil aux CR ;
- Analyser les conditions d'élargissement et les possibles réorientations.

3.4.7. Un calendrier assez serré

En s'en tenant au problème de la coordination avec le PDMAS, le calendrier paraît assez serré. En effet, le BCEOM, chargé de l'étude, vient d'achever l'APS, ce qui donne une première idée de la localisation et du coût des aménagements primaires et secondaires, des « grappes » d'aménagements tertiaires envisagées, ainsi que des infrastructures d'accompagnement (pistes, électrification ...) prévues initialement par le projet.

Compte tenu des études complémentaires à réaliser, en hypothèse favorable, les travaux liés aux aménagements primaires et secondaires ne pourront commencer qu'au début 2007. Les investissements tertiaires et la mise en valeur ne pourront donc pas démarrer avant fin 2007 ou 2008 (suivant le calendrier retenu et ses rapports notamment avec le calendrier agricole).

Conclusions :

- 1) Vu les délais de mise en place, le PACR, s'il veut pouvoir accompagner efficacement le projet PDMAS d'irrigation privée sur Ross Bethio, devrait démarrer au plus tard en 2007. D'où la nécessité d'une décision de financement avant fin 2006 ! Ce qui permettrait aussi de mieux préparer l'aménagement concerté des pourtours du Lac de Guiers (étude prévue dans le cadre du PDMAS vers 2008).
- 2) On recommande donc d'aller vite, ce qui implique entre autres de ne pas définir des conditionnalités trop exigeantes, dont la réalisation pourrait demander trop de temps.

3.4.8. Conditionnalités

On limitera les conditions suspensives, en insistant plutôt sur des engagements particuliers de l'Etat.

Conditions suspensives

- Accord sur l'Assistance technique au sein du CGER-Vallée et sur le choix d'un opérateur associant un bureau national et un bureau européen pour l'UGP.

-

Engagements particuliers du Gouvernement

- Faciliter la signature par les Préfets concernés des textes permettant la mise en application de la Charte du Domaine Irrigué (CDI)⁴⁴ ;
- Permettre l'accès aux registres de délibérations des CR au niveau des sous-préfectures, pour faire le point des attributions foncières ;
- Faciliter la création des GIC, quand des CR en exprimeront le souhait ;
- Mettre en place des inspecteurs du cadastre au niveau Départemental (St Louis, Dagana et Podor) à la fin du PACR-Vallée ;

Engagements particuliers des CR pilotes

- Signer une convention d'objectifs avec le PACR-Vallée, s'accordant sur les objectifs et les procédures du programme, dans ses diverses composantes.

Engagements particuliers des acteurs du système d'information

- Les CR, le cadastre, la SAED et l'ARD s'engagent à partager l'information permettant de constituer les SIF (projet de protocole à prévoir dans le cadre de l'étude de mise en place des SIF).

⁴⁴ Il est prévu que la CDI, telle qu'adoptée en 2004, soit traduite en arrêté interministériel. Mais il faut éviter que la procédure de production de cet arrêté soit un facteur de blocage. Le fait que la CDI intègre le titre administratif d'affectation des terres en fait un élément conventionnel entre la CR et l'affectataire. De la sorte, des droits et obligations sont créés, même en l'absence d'un arrêté portant approbation de la CDI. Si un arrêté intervient pour renforcer la convention, cela ne peut que comporter des avantages.

4. LES COUTS DU PROGRAMME

Les tableaux suivants présentent les coûts globaux du PACR-Vallée, avec des rubriques détaillées par composante. On fera quelques remarques :

- 1) Les coûts du PACR sont d'environ 7,1 M€, soit un montant total de 7,5 M€ (avec 6% d'imprévus). Cela représente près de 5 Milliards de FCFA ;
- 2) La composante « Développement local », où sont financés les investissements des CR, représente le tiers des coûts ; la « Gestion du foncier » environ le quart ;
- 3) L'Unité de gestion du Programme draine 25% des coûts, ce qui est assez réduit dans la mesure où il ne s'agit pas d'une simple unité de gestion, mais aussi d'un opérateur chargé d'assurer des appuis/conseils.

Tableau 2 : Récapitulatif des coûts

RECAPITULATIF DES COÛTS

1. en EUROS

Désignation	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	TOTAL €
	Coût	Coût	Coût	Coût	Coût
Composante I : "Gestion du foncier"	449 500	431 500	505 500	381 500	1 768 000
Composante II : "Développement local"	89 000	755 000	965 000	670 000	2 479 000
Composante III : "Centres de gestion"	279 000	264 000	264 000	104 000	911 000
Gestion du programme	507 560	492 960	444 960	472 960	1 918 440
S/Total	1 325 060	1 943 460	2 179 460	1 628 460	7 076 440
Imprévus (6%)	82 154	120 495	135 127	100 965	438 739
TOTAL	1 407 214	2 063 955	2 314 587	1 729 425	7 515 179

23,5%
33,0%
12,1%
25,5%
94,2%
5,8%
100,0%

2. en Millions de FCFA

Désignation	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	TOTAL €
	Coût	Coût	Coût	Coût	Coût
Composante I : "Gestion du foncier"	295	283	332	250	1 160
Composante II : "Développement local"	58	495	633	440	1 626
Composante III : "Centres de gestion"	183	173	173	68	598
Gestion du programme	333	323	292	310	1 258
S/Total	869	1 275	1 430	1 068	4 642
Imprévus (6%)	54	79	89	66	288
TOTAL	923	1 354	1 518	1 135	4 930

Tableau 3 : Coûts de la Composante 1 : Gestion du foncier

COMPOSANTE 1 : " GESTION DU FONCIER "

Activités	note	Unité	Coût unitaire	Total €		Année 1		Année 2		Année 3		Année 4	
				Q	Coût	Q	Coût	Q	Coût	Q	Coût	Q	Coût
1.1													
Finalisation des POAS sur VFS	(1)												
Finalisation du processus		forf/an	142 500	4	570 000	1	142 500	1	142 500	1	142 500	1	142 500
S/Total 1.1					570 000		142 500		142 500		142 500		142 500
1.2													
Mise en application des POAS	(2)												
Animation des POAS		CR/an	7 000	22	154 000	3	21 000	5	35 000	7	49 000	7	49 000
Supervision programme POAS	(3)	h/mois	16 000	3	48 000	1	16 000	1	16 000	1	16 000		0
S/Total 1.2				21	202 000		37 000	6	51 000	8	65 000	7	49 000
1.3													
Etat des lieux et stratégies foncières	(2)												
Etat des lieux		forf/CR	70 000	7	490 000	2	140 000	2	140 000	2	140 000	1	70 000
Stratégies et manuel de procédures		forf/CR	15 000	7	105 000	2	30 000	3	45 000	2	30 000		0
Animation CR/GIC		forf/CR	5 000	9	45 000	2	10 000	3	15 000	2	10 000	2	10 000
Appuis et supervision		forf/an	20 000	3	60 000	1	20 000	1	20 000	1	20 000		0
S/Total 1.3				0	700 000		200 000		220 000		200 000		80 000
1.4													
Gestion du SIF	(2)												
Etude schéma informatique		h/mois	16 000	1	16 000	1	16 000		0		0		0
Appui au fonctionnement du SIF	(4)	forf/an	10 000	6	60 000	1	10 000	1	10 000	2	20 000	2	20 000
Equipement des CR		Forf/CR	4 000	7	28 000	7	28 000		0		0		0
Supervision		h/mois	16 000	2	32 000	1	16 000	0,5	8 000	0,5	8 000		0
S/Total 1.4					136 000	10	70 000	2	18 000	3	28 000	2	20 000
1.5													
Appui à la réforme foncière													
Atelier régional sur le foncier	56)	forfait	30 000	1	30 000		0		0	1	30 000		0
Insertion dans le débat national		forfait	10 000	2	20 000		0		0	1	10 000	1	10 000
Evaluation impact foncier	(6)	forfait	30 000	2	60 000		0		0	1	30 000	1	30 000
Capitalisation ensemble du foncier		forfait	50 000	1	50 000							1	50 000
S/Total 1.5					160 000	0	0	0	0	3	70 000	3	90 000
TOTAL Composante					1 768 000	10	449 500	8	431 500	14	505 500	12	381 500

1) Sur l'ensemble de la VFS (zone diffuse) ; 2) Sur les 7 CR de la zone de concentration ; 4) y compris frais d'édition des cartes et des bases de données;

5) Avec tous les acteurs du foncier (Groupe thématique foncier, Agri, Bailleurs ...); 6) Sous-traité à un opérateur externe (Université, ISRA ...).

Tableau 4 : Coûts de la Composante 2 : Développement local

COMPOSANTE 2 : "DEVELOPPEMENT LOCAL"

Désignation		Note	Unité	Coût unitaire	Total €		Année 1		Année 2		Année 3		Année 4		
					Q	Coût	Q	Coût	Q	Coût	Q	Coût	Q	Coût	
2.1	Fonds de développement local														
	Fonds d'appui intercommunautaire	(1)	forfait/CR/an	90 000	18	1 620 000			0	4	360 000	7	630 000	7	630 000
	Volet spécifique d'appui PDMA S	(2)	forfait/an	250 000	2	500 000				1	250 000	1	250 000		0
2.2	Fonctionnement														
	Ateliers et réunions CR	(3)	forfait/CR	1 000	25	25 000		4	4 000	7	7 000	7	7 000	7	7 000
	Réunions GIC		forfait/GIC	5 000	7	35 000		1	5 000	2	10 000	2	10 000	2	10 000
	Divers (éditions, photocop., tirages ...)		forfait/CR	1 000	25	25 000		4	4 000	7	7 000	7	7 000	7	7 000
2.3	Prestations externes														
	Appuis divers PLD/PAI	(4)	forfait/CR	15 000	14	210 000		4	60 000	7	105 000	3	45 000		0
	Missions d'appui externe		forfait/an	16 000	4	64 000		1	16 000	1	16 000	1	16 000	1	16 000
Total						2 479 000			89 000		755 000		965 000		670 000

1) dont environ 10% réservés aux études et au suivi/contrôle des travaux

2) Fonds destiné au financement des pistes de desserte des aménagements du PDMA S

3) Notamment réunions des divers Comités de coordination

4) Le forfait par PLD peut permettre le recours à des prestataires. La CR de Ronkh vient d'élaborer un nouveau PLD (le montant prévu pour le PLD de cette CR servira aux ajouts éventuels)

Tableau 5 : Coûts de la Composante 3 : Centres de gestion

COMPOSANTE 3 : "CENTRES DE GESTION"

	Désignation	note	Unité	Coût unitaire	Total €		Année 1		Année 2		Année 3		Année 4	
					Q	Coût	Q	Coût	Q	Coût	Q	Coût	Q	Coût
1.	Subvention Centres de gestion					276 000		69 000		69 000		69 000		69 000
2.	Formations		forfait	20 000	4	80 000	1	20 000	1	20 000	1	20 000	1	20 000
3.	Etudes diverses		forfait	15 000	5	75 000	2	30 000	1	15 000	1	15 000	1	15 000
4.	Assistance Technique CGER-Vallée	(1)	h/mois	16 000	30	480 000	10	160 000	10	160 000	10	160 000		0
Total						911 000		279 000		264 000		264 000		104 000

(1) Sur 3 ans seulement

Tableau 6 : Coûts de la Composante 4 : Gestion du programme

COMPOSANTE 4 : GESTION DU PROGRAMME

Désignation		note	niveau	Unité	Coût unitaire	Total €		Année 1		Année 2		Année 3		Année 4	
						Q	Coût	Q	Coût	Q	Coût	Q	Coût	Q	Coût
1.	Personnel														
	Coordonnateur national		Chef projet nat.	h/mois	5 600	48	268 800	12	67 200	12	67 200	12	67 200	12	67 200
	Adjoint + S/E		AT internat.	h/mois	16 000	40	640 000	10	160 000	10	160 000	10	160 000	10	160 000
	Responsable "foncier"		Cadre expérim.	h/mois	1 700	42	71 400	6	10 200	12	20 400	12	20 400	12	20 400
	Ingénieur conseil Dév. local		Cadre expérim.	h/mois	1 700	42	71 400	6	10 200	12	20 400	12	20 400	12	20 400
	Responsable Sys. information		Cadre expérim.	h/mois	1 700	42	71 400	6	10 200	12	20 400	12	20 400	12	20 400
	DAF		Cadre expérim.	h/mois	1 700	48	81 600	12	20 400	12	20 400	12	20 400	12	20 400
	Secrétaire-caissier		Cadre interm.	h/mois	700	48	33 600	12	8 400	12	8 400	12	8 400	12	8 400
	Gardien			h/mois	140	96	13 440	24	3 360	24	3 360	24	3 360	24	3 360
	Chauffeur		Chauffeur	h/mois	280	96	26 880	24	6 720	24	6 720	24	6 720	24	6 720
2.	Equipement														
	Station wagon			unité	30 000	2	60 000	2	60 000						
	Véhicule de liaison		Pick up	unité	25 000	1	25 000	1	25 000						
	Moto de liaison			unité	2 500	3	7 500	3	7 500						
	Matériels bureaux			forfait	5 000	1	5 000	1	5 000			0	0	0	0
	Ordinateur de bureau			unité	1 700	3	5 100	3	5 100						
	Ordinateur portable			unité	2 000	3	6 000	3	6 000						
	Imprimante			unité	400	2	800	2	800						
	imprimante A0 couleur			unité	5 200	1	5 200	1	5 200			0	0	0	0
	imprimante A3 couleur			unité	600	1	600	1	600			0	0	0	0
	Climatiseurs			forfait	8 000	1	8 000	1	8 000			0	0	0	0
	Divers			forfait	2 000	2	4 000	1	2 000			0	1	2 000	0
3.	Fonctionnement														
	Location bureau			mois	1 000	48	48 000	12	12 000	12	12 000	12	12 000	12	12 000
	Station wagon			forfait	12 000	8	96 000	2	24 000	2	24 000	2	24 000	2	24 000
	Véhicule de liaison			forfait	8 000	4	32 000	1	8 000	1	8 000	1	8 000	1	8 000
	Moto de liaison			forfait	560	12	6 720	3	1 680	3	1 680	3	1 680	3	1 680
	Fournitures de bureau			forfait/an	5 000	4	20 000	1	5 000	1	5 000	1	5 000	1	5 000
	Eau, EDF ...			forfait/an	4 000	4	16 000	1	4 000	1	4 000	1	4 000	1	4 000
	Téléphone			forfait/an	4 000	4	16 000	1	4 000	1	4 000	1	4 000	1	4 000
	Divers			forfait/an	2 000	4	8 000	1	2 000	1	2 000	1	2 000	1	2 000
4.	Suivi/évaluation														
	Fonds d'études S/E	(1)		forfait	30 000	3	90 000		0	1	30 000	1	30 000	1	30 000
	Appui maîtrise d'ouvrage PACR	(2)		forfait/an	5 000	4	20 000	1	5 000	1	5 000	1	5 000	1	5 000
	Audits financiers			forfait	10 000	8	80 000	2	20 000	2	20 000	2	20 000	2	20 000
	Evaluation à mi-parcours			forfait	50 000	1	50 000			1	50 000				
	Etude de capitalisation			forfait	30 000	1	30 000							1	30 000
	TOTAL						1 918 440		507 560		492 960		444 960		472 960

1) Etudes pour le S/E ou poursuite des réformes institutionnelles; 2) Appuis destinés à faciliter le pilotage du PACR par le maître d'ouvrage (Réunions CP, missions de suivi ...).

5. IMPACTS ET RENTABILITE DU PACR-VALLEE

Le programme n'intervient pas ou peu directement sur le secteur productif. Il vise à améliorer l'environnement de la production en vue de favoriser l'investissement privé et la création de revenus. En ce sens, la sécurisation foncière, les infrastructures réalisées ou les appuis en gestion destinés aux acteurs locaux concourent tous au soutien de la production. Il sera donc difficile d'isoler un effet de l'autre (ce qui resterait très théorique), alors qu'au contraire l'efficacité tient à la combinaison d'actions à plusieurs niveaux.

5.1. *Les impacts institutionnels*

Au niveau des CR, les appuis du PACR auront pour effets :

- Une amélioration de la gestion du foncier rural fondée sur des outils (les POAS, les SIF et le manuel des procédures) qui favorisent la transparence et dont les coûts de fonctionnement pourront être couverts à terme par de nouvelles recettes fiscales foncières ;
- Un renforcement des capacités de programmation et de maîtrise d'ouvrage, ce qui devrait permettre d'améliorer la pertinence des investissements et la qualité des travaux ;
- Une concertation renforcée entre les CR et les différents acteurs locaux ;
- Le développement d'une concertation inter-communautaire (GIC), qui devrait renforcer la cohérence des interventions à un niveau de type départemental, qui est, comme on l'a vu, le « *chaînon manquant* » du dispositif d'appui actuel aux collectivités locales.

Au niveau des acteurs économiques, le programme aura pour effet :

- Un renforcement des capacités en gestion dont l'intérêt est évident, mais dont l'évaluation est complexe.

Les OP disposeront de services en gestion qui devraient leur permettre d'accroître leurs performances économiques tout en améliorant la transparence et la confiance entre les membres.

5.2. *Les impacts environnementaux*

Le PACR entend améliorer la gestion locale des ressources naturelles qui sera mieux insérée au sein des PLD/PAI et financée via le Fonds d'appui.

Il s'agira le plus souvent, de petits investissements dont l'impact à court et moyen terme reste peu évaluable. Mais, on sait par expérience que les actions

environnementales dans la VFS favorisent une meilleure intégration des activités d'agriculture et d'élevage qui reste un problème de fond.

5.3. Les impacts socio-économiques

Le Fonds d'appui du programme ne vise pas, en priorité, à financer des infrastructures sociales (écoles, centres de santé, maisons de jeunes ...). L'amélioration de la situation sociale des CR proviendra donc essentiellement d'une amélioration des revenus qui serait directement liée aux interventions du programme en matière de sécurité foncière et d'accompagnement économique.

L'impact économique des infrastructures réalisées n'est pas évaluable à priori car les programmes d'investissement qui sont du ressort des CR, ne sont pas encore établis.

L'impact d'une amélioration de la sécurité foncière

Pour approcher l'impact économique des actions du PACR en matière de sécurisation foncière, on notera d'abord qu'une stabilisation et une sécurisation des surfaces attribuées par les conseils ruraux auront à moyen terme de nombreux effets positifs sur la dynamique de production, entre autres :

- Un accroissement des surfaces aménagées et cultivées, centrées sur une diversification des productions, y compris des cultures pérennes (bananes, mangues...) ;
- Un accroissement de l'investissement agricole comme par exemple une protection des surfaces aménagées (brises vents...) ;
- Une augmentation de l'intensité culturale ;
- Une stabilisation et une professionnalisation des producteurs.

La contribution du programme à la mise en œuvre du PDMAS

Comme on l'a vu, le PDMAS vise à la viabilisation d'un espace de diversification sur 2 500 ha le long du Lampsar avec la création de chenaux ou conduites d'amenée. Le projet prévoit des aides incitatives à l'aménagement terminal sur 1 400 ha pour les exploitations familiales (dont les superficies sont inférieures à 2 ha par famille avec regroupement en GIE/OP, et 50% de contribution), 600 ha pour les micro et petites entreprises privées horticoles (jusqu'à 20 ha par entreprise, 20% de contribution du projet) et 500 ha pour les firmes agro-industrielles sans contribution du projet.

En contribuant à sécuriser les parcelles attribuées, le PACR contribuerait à la mise en valeur des surfaces viabilisées par le PDMAS. L'impact économique de l'opération reste encore difficile à évaluer, vu les incertitudes techniques et économiques. Mais à raison de 2,5 M FCFA/ha (en valeur moyenne en agriculture familiale) la mise en valeur de 2 000 ha en cultures maraîchères représenterait

une production supplémentaire d'une valeur brute de 5 milliards de FCFA, soit environ 7,5 M €. Ce qui représente en gros le coût du PACR.

L'impact sur les ressources fiscales des CR

La mise en place d'une fiscalité foncière devrait pénaliser les stratégies foncières purement spéculatives, en imposant un coût de non mise en valeur. Elle permettra aussi d'accroître les finances des CR.

Une 1^{ère} simulation des ressources dont pourraient disposer les CR avec une taxe foncière unique de 1 000 FCFA/ha (sur les surfaces aménagées exploitables) montre qu'il s'agit d'une « niche » non négligeable.

Cela représenterait globalement plus de 60 M FCFA/an pour les 7 CR pilotes. Mais les montants varient bien sûr suivant l'importance du domaine irrigué dont chaque CR dispose : de moins de 500 000 FCFA/an sur Pété (où il y a peu d'aménagements) à plus de 25 M FCFA/an sur Ronkh (où on a plus de 25 000 ha exploitables).

En première conclusion, on admettra qu'une fiscalité foncière sur le domaine irrigué peut représenter une piste fiscale intéressante, même si probablement, c'est sur le foncier bâti qu'à terme les CR pourront dégager des ressources plus importantes⁴⁵. Ces niches fiscales doivent être exploitées. Car c'est sur cette base que les CR pourront couvrir les charges que représente la gestion du foncier rural.

⁴⁵ C'est déjà le cas bien sûr dans les CR où il existe des petits centres en voie d'urbanisation très rapide, comme par exemple Gandon, qui se retrouve pratiquement dans la banlieue de St Louis. Vu la rapidité de la croissance urbaine, on se retrouve alors dans des contextes périurbains, avec des dynamiques foncières mixtes, où les enjeux et les stratégies (à la fois rurales et urbaines) se croisent de plus en plus.

