AQUADEV
ONG INTERNATIONALE AQUADEV

AQUADEV

Le Financement des Collectivités Locales

Actes du séminaire de Dakar

Organisé en partenariat avec
L'Agence Régionale de Développement de Louga

La coopération belge
au développement
.be

Avec l'appui des Programmes
Sénégal VII, Niger VI et Niger XII de l'ONG AQUADEV

Dakar, Mars 2006

Sommaire

REMERCIEMENTS . . . 7

ALLOCUTIONS D'OUVERTURE DU SEMINAIRE . . . 8
1. Allocution de Monsieur Christophe Brisme, Responsable du Département Projets de l'ONG AQUADEV . . . 8
2. Allocution de Monsieur Moustapha Ndiaye, Président du Conseil Régional de Louga . . . 9
3. Allocution de Son Excellence Monsieur Luc Willmarck, Ambassadeur de Belgique au Sénégal . . . 10
4. Allocution de Monsieur Lamine Seydi, chef de cabinet de Monsieur le Ministre de la Coopération Décentralisée de la République du Sénégal . . . 12

I. RAPPORT ET CONCLUSIONS DU SEMINAIRE . . . 13

I.1. Une réflexion en deux temps . . . 13
I.2. Consolidation des finances locales et efficience des actions . . . 15
I.3. La maîtrise de l'espace, maîtrise des dépenses… et des finances ? . . . 19

II. RESSOURCES LOCALES ET DEMOCRATIE . . . 22

II.1. La démocratie locale base d'une décentralisation durable. Communication de Monsieur Jacques Faye, sociologue rural . . . 22
II.2. La décentralisation : un nouveau paradigme pour le développement. Communication de Monsieur Louis Boël, Conseiller Coordinateur, Projet Sénégal VII, ONG AQUADEV . . . 25
II.3. Approche novatrice de financement des activités de développement local dans les structures pré communales au Niger. Communication de Messieurs Idrissa Sama, Coordinateur du Projet d'Appui au Développement Local de Mayahi et Laouali Sama, Coordinateur du Projet d'Appui au Développement de Nguigmi . . . 28
II.4. Mise en place des Comités Villageois de Développement Local en vue de créer une dynamique de développement. Communication de Monsieur Saïdou Laminou, Coordinateur du projet Niger X, ONG AQUADEV . . . 28

III. RESSOURCES DES COLLECTIVITES LOCALES ET GESTION FONCIERE . . . 28

III.1. Pouvoir local et gestion foncière dans la moyenne vallée du fleuve Sénégal. Exemple des Communautés Rurales de la Région de Matam. Communication de Monsieur Djibril Diop Université Paris 1 Panthéon Sorbonne . . . 28
III.2. Problématique des frontières dans le développement local: approche consensuelle et apport du S.I.G. dans la maîtrise des territoires des collectivités locales: exemple de la zone d'intervention du Projet Sénégal VII. Contribution de Thierno Ndour, Responsable Cellule Outils Projet Sénégal VII, ONG AQUADEV . . . 28
III.3. L'implication des populations dans la sécurisation foncière. Les perspectives ouvertes par le processus de la décentralisation. Communication de Monsieur Mainassara Sabo, Coordinateur de Programme Programme Niger XII, ONG AQUADEV . . . 28
III.4. Ressources forestières des collectivités locales. La protection de l'environnement : sources de recettes locales supplémentaires. Contribution de Monsieur Maa Samba Dieng, étudiant en D.E.A. à l'Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire de l'Université Libre de Bruxelles . . . 28
III.5. Le Système d'Information Géographique (S.I.G.) au service des collectivités locales. L'expérience du Programme Niger VI. Communication de Madame Virginie Derrien Responsable de la Cellule Outils, Programme Niger XII Zinder, ONG AQUADEV . . . 28

IV. LES RECOURS A LA MICRO FINANCE ET AU SECTEUR PRIVE . . . 28

IV.1. Introduction au thème par Monsieur Akemakou Kotsoni, Conseiller technique d'Ad Finance Burkina-Faso, ONG AQUADEV . . . 28
IV.2. Le recours aux institutions de micro finance pour les collectivités locales. Communication de Monsieur Moussa Dieng, Cellule d'assistance technique aux caisses populaires d'épargne et de crédit du Ministère de l'Economie et des Finances du Sénégal . . . 28
IV.3. Le financement des collectivités locales et la mobilisation du secteur privé. Communication de Monsieur Jean-Paul Couvreur, Professeur à l'Université Catholique de Louvain. Expert international . . . 28

V. LES FONDS DE DEVELOPPEMENT LOCAUX . . . 28

V.1. La stratégie de la C.I.S.V. en matière de développement local. Communication de Monsieur Andrea Bessone, chargé du secteur Développement local de la C.I.S.V. . . . 28
V.2. Décentralisation et Développement Local : les expériences dans la région de Louga. Communication de Monsieur Ababacar Ndaw, responsable de la Cellule Décentralisation Projet Sénégal VII, ONG AQUADEV . . . 85

VI. LISTE DES PARTICIPANTS . . . 88

VII. ABREVIATIONS ET ACRONYMES . . . 91

Remerciements

A Messieurs Lamine SEYDI, Directeur de Cabinet du Ministre de la Coopération Internationale et de la Coopération Décentralisée, Moustapha Ndiaye, Président du Conseil Régional de Louga et Son Excellence Monsieur Luc WILLMARCK, l'Ambassadeur du Royaume de Belgique au Sénégal et Christophe BRISME, Responsable du Département Projets à AQUADEV-Bruxelles, pour nous avoir fait l'honneur d'ouvrir solennellement nos travaux.

A Monsieur Momar LO, Directeur de l'Agence Régionale de Développement de Louga coorganisatrice de l'évènement, pour sa contribution à la réussite de ce séminaire.

A Mesdames Sonia Van LOO du Bureau de Coopération de l'Ambassade du Royaume de Belgique au Sénégal, Géraldine PELZER, Consultante en renforcement institutionnel et à Monsieur Guy MEERSMAN, Attaché de Coopération, pour leurs apports à la préparation de ce séminaire.

A Mesdames Khardiata BA, Présidente de l'Association des Femmes Elues de la Région de Matam et Simona GUIDA, Coordinatrice de la CISV au Sénégal, Bénédicte GENIN et Amparo GONZALEZ (Commission de la Délégation Européenne à Dakar) et Christelle LEES (stagiaire au Bureau de Coopération de l'Ambassade de Belgique).

A Messieurs Alain AGNIKPE, Coordinateur Général d'AD Finance, Pierre COLY, Direction des Collectivités Locales du Sénégal, Mbaye DIOUF, Directeur du Crédit à la Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal, Mor FALL, Coordinateur National Microfinance ADFinance-Burkina, Djibril DIOP, Docteur en Géographie, Chercheur Université Paris 1, Serigne Modou FALL, Professeur à l'Université Gaston Berger et Responsable scientifique du GIRARDEL, Abdoulaye LO, Directeur adjoint à la Direction d'Appui au Développement local au Ministère des Collectivités Locales et de la Décentralisation du Sénégal, Tidiane SIDIBE, Directeur au Ministère de la Coopération Internationale et de la Coopération Décentralisée.

A toutes et à tous pour leur active participation à nos débats et durant nos travaux en ateliers.

A Mesdames et Messieurs (par ordre alphabétique) Fatou Sow SARR Chercheur à l'IFAN à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar, Coordinatrice du Laboratoire Scientifique Genre, Khalifa GUEYE, Directeur des Collectivités Locales du Sénégal, Ibrahim HABOU, Directeur Adjoint des Finances Locales et du Patrimoine du Niger, Akemakou KOTSONI Conseiller technique ADFinance-Burkina, Alé LO, Président de l'Association Nationale des Présidents de Conseil Rural (APCR), Amadou Moctar MANZO, Directeur Général des Collectivités Territoriales du Niger et Mor SALL, Directeur du Budget du Sénégal, pour nous avoir consacré leur précieux temps lors des présidences de séances et d'ateliers.

A Mesdames et Messieurs Andrea BESSONE, Louis BOEL, Jean-Paul COUVREUR, Virginie DERRIEN, Maa Samba DIENG, Moussa DIENG, Djibril DIOP, Jacques FAYE, Laminou SAIDOU, Ababacar NDAW, Birahim DIAGNE, Thierno NDOUR, Mainassara SABO, Idrissa SAMA, Laouali SAMA et Fatou Sow SARR, pour leurs contributions riches et dynamiques. On notera qu'en raison de diverses contraintes techniques, nous n'avons pas été à même de reproduire ici les communications de Monsieur Birahim DIAGNE et de Madame Fatou Sow SARR dont on retrouvera évidemment l'écho dans le rapport de synthèse.

A Mesdames et Monsieur Monique DIARA, Assistante de Coordination AQUADEV West Africa, Olga Sérieux, Secrétaire AQUADEV West Africa et Jesse Frank GOMA, Consultant, pour leur apport à la tenue et à la réussite de ce séminaire.

A toutes et à tous, nous exprimons notre reconnaissance et notre gratitude.

Moustapha GUEYE, Coordinateur Général AQUADEV West Africa
Jean-Paul MAHOUX, Département Projets AQUADEV-Bruxelles.

Allocutions d'ouverture du séminaire

Allocutions d'ouverture du séminaire

1. Allocution de Monsieur Christophe Brisme, Responsable du Département Projets de l'ONG AQUADEV

Monsieur le Directeur de Cabinet,
Excellence,
Monsieur l'Ambassadeur,
Honorables Députés,
Madame, Messieurs les Présidents de Conseil Régional,
Monsieur le Directeur Général,
Mesdames, Messieurs les Directeurs et Chefs de service,
Mesdames, Messieurs
les Représentants d'Organismes de Coopération,
Mesdames, Messieurs,
les Coordinateurs et Responsables de Projets et Programmes,
Chers Invités,
Mesdames, Messieurs,

Je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation et de participer à ce séminaire sur le financement des collectivités locales qui va nous réunir ces trois prochains jours. Ce séminaire est le prolongement de celui qu'AQUADEV avait organisé à Gorée, en partenariat avec l'Agence Régionale de Développement de Saint-Louis, en décembre 2002, intitulé « Décentralisation et coopération décentralisée ». Un des objectifs atteints par ce Séminaire de Gorée fut de poser les jalons de notre action en matière d'appui aux collectivités locales. C'est ainsi que chaque programme de sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté, géré par notre ONG, a progressivement intégré une composante de soutien aux collectivités locales, tant au Niger qu'au Sénégal. Des éléments d'une stratégie d'appui à la décentralisation se sont mis en place, avec plus ou moins de succès et plus ou moins d'intensité. A titre d'exemple, voici quelques axes de cette stratégie naissante :

- harmoniser nos zones d'intervention avec les limites géographiques des collectivités locales
- rapprocher nos domaines d'action avec les champs de compétence dévolus aux pouvoirs locaux
- promouvoir le rapprochement entre collectivités locales frontalières et favoriser l'intercommunalité.

Mais, l'heure est maintenant venue de s'interroger ensemble sur le bien-fondé, la pertinence de cette approche et d'éventuellement reformuler le type d'appui souhaité par les pouvoirs locaux. Ce faisant, notre institution participe à un mouvement global de capitalisation et de réflexion sur la décentralisation qui touche actuellement la plupart des acteurs nationaux et multilatéraux en Afrique. Citons notamment les travaux suivants :

- L'évaluation de l'application du Code de la décentralisation dix ans après son adoption au Sénégal
- Les leçons tirées au Niger, plus d'un an après les toutes premières élections des assemblées locales
- L'organisation du séminaire « Décentralisation et gouvernance locale » par la Direction Générale de la Coopération belge au Développement (DGCD) en octobre 2005
- l'évaluation des actions d'appui à la décentralisation de la coopération belge actuellement en cours et qui devrait aboutir à la rédaction d'une note stratégique sur cette thématique.

Il s'agit donc pour AQUADEV d'apporter sa contribution intellectuelle à ce vaste débat sur l'avenir de la décentralisation en Afrique de l'Ouest. En partenariat avec l'Agence Régionale de Développement de Louga, AQUADEV organise donc un nouveau séminaire grâce au soutien financier de la coopération belge. Le thème générique retenu est le suivant : « Le financement des collectivités locales ». Lors de ce séminaire, nous aborderons la majorité des questions sous l'angle des recettes et des dépenses des collectivités locales rurales. Ce prisme « recettes – dépenses » permet de suivre le chemin emprunté par le financement du développement local de ses origines à ses aboutissements. Par cette approche, nous espérons apporter certains éléments de réponse aux questions fondamentales qui se posent aujourd'hui, à savoir :

- dans quelles conditions la décentralisation est-elle un levier de développement pour les populations ?
- comment les programmes de développement peuvent-ils contribuer au mieux à la réalisation des conditions de l'efficience de ce département ?

L'ambition de ce séminaire est donc de réunir des acteurs majeurs de la décentralisation qui nous feront profiter de leurs savoirs et de leurs expériences. A l'ordre de l'exemple et de réflexions communes, nous tenterons de mieux cerner les outils et capacités indispensables au succès des collectivités locales. Pour conclure, je saisis cette occasion au nom d'AQUADEV afin de me féliciter de l'excellente collaboration avec nos partenaires que sont les Conseils Régionaux de Louga et de Saint-Louis et avec leurs Agences Régionales de Développement dont l'appui et le concours nous sont toujours précieux.

Je voudrais aussi remercier le Ministère des Collectivités locales et de la Décentralisation et celui de la Coopération internationale et de la Coopération décentralisée, à travers leurs directions compétentes pour leur soutien et leur disponibilité. Je tiens également à excuser l'absence d'Eric Driesen, le Secrétaire Général d'AQUADEV, qui est malheureusement retenu par un programme de développement en Afrique Centrale, plus particulièrement au Rwanda. Il m'a demandé de vous souhaiter à tous la bienvenue, un agréable séjour au Sénégal et un séminaire fructueux.

Je vous remercie.

2. Allocution de Monsieur Moustapha Ndiaye, Président du Conseil Régional de Louga

Monsieur le Directeur de Cabinet,
Excellence Monsieur l'Ambassadeur,
Honorables Députés,
Monsieur le Président du Conseil Régional,
Monsieur le Directeur Général,
Mesdames, Messieurs les Directeurs et Chefs de Service,
Mesdames et Messieurs
les représentants des organismes de coopération,
Mesdames, Messieurs
les coordinateurs responsables de projets et programmes,
Chers Invités, Mesdames, Messieurs,

En tant que président du Conseil Régional de Louga, je suis particulièrement fier de participer à la cérémonie d'ouverture du séminaire que l'ONG AQUADEV organise en partenariat avec L'Agence Régional de Développement de Louga et grâce au soutien de la Coopération Belge au Développement (DGCD). En effet, le partenariat qui unit notre Région de Louga avec l'ONG AQUADEV a plus de huit ans. C'est en 1998 que l'ONG AQUADEV a inauguré son premier projet de développement local et de lutte contre l'insécurité alimentaire au Sénégal, C'est dans la région département de Louga, en partenariat direct avec les institutions régionales, que ce premier projet qui reçut le nom de Sénégal III Louga, a été mis en place grâce à un financement du Fonds Belge de Survie.

A cette époque, ce premier programme comportait déjà une dimension « décentralisation » que peu de gens connaissaient. Sénégal 3 était certes un programme de développement local articulé sur des actions et des partenariats villageois mais la définition participative des actions de développement dans les premiers villages partenaires s'était également inspirée des documents préparatoires au Plan Régional de Développement Intégré. Ainsi en allait-il notamment des actions de multiplication de semences à variété hâtive qui étaient, et sont toujours aujourd'hui, un des axes majeurs de développement de notre Plan régional. Je citerai également sans hésiter l'expérience pilote de délimitation des frontières d'une des communautés rurales du Département de Louga – la CR de Pété-Ouarack. Cette expérience pilote a été menée avec l'Agence régionale de développement, les autorités territoriales et les conseils ruraux concernés par ce tracé de frontière. Le résultat de nos travaux communs, d'un intérêt évident pour l'avenir de la décentralisation, a été porté devant les plus hautes instances de notre pays qui y ont porté un très vif intérêt.

Lorsque qu'un nouveau programme de développement et de sécurité alimentaire a succédé à Sénégal 3 en novembre 2002, et cela pour une période de 6 ans, la dimension « appui à la Décentralisation » ou plus justement « appui aux collectivités locales » a une pris une importance nettement plus affirmée : un volet d'intervention à part entière a été institué au sein du projet et l'Agence Régionale de Développement de Louga, éminence grise du Conseil Régional et des Communautés Rurales, est devenue l'interlocuteur technique et le partenaire Institutionnel privilégié du nouveau programme appelé Sénégal 7. AQUADEV faisait le pari de la décentralisation. Sans pour autant délaisser les autres dimensions du programme précédent, notre partenaire Sénégal 7 avait compris que la lutte contre toutes les formes de pauvreté passait nécessairement par l'action des assemblées locales issues des urnes. Les champs de compétences des collectivités locales avaient considérablement crus depuis l'adoption du Code de décentralisation dont nous nous préparons à fêter le dixième anniversaire; des secteurs aussi sensibles que la santé et l'éducation et des domaines aussi stratégiques que la planification étant désormais localement du ressort des nouveaux pouvoirs démocratiquement élus, l'avenir du développement local devenait de plus en plus lié à la réussite du processus de décentralisation. Beaucoup d'intervenants en développement local dans la région de Louga ont pris la mesure des changements profonds apportés par la décentralisation et je suis particulièrement fier que notre partenaire AQUADEV ait été parmi les tout premiers.

Au titre des réalisations engrangées par le partenariat entre l'ONG AQUADEV et l'ARD dont je préside le Conseil d'Administration, je citerais notamment, en 2004 et en 2005 : la réalisation commune des Plans Locaux de Développement des communautés rurales de Pété-Ouarack et de Nguer Malal. Réalisés par une équipe technique constituée d'agents de l'ARD, du Système d'Information Géographique Régional, du CERP, et des secrétaires du CRU, ces PLD ont été réalisés au terme d'un vaste processus participatif impliquant tous les habitants des deux communautés. Les Conseils Ruraux de Pété-Ourack et Nguer Malal ont adopté leurs Plans et Programmes d'investissements prioritaires respectifs en septembre et en novembre 2004. Plus récemment, je citerais encore la mise en place d'un Fonds de Développement Local commun à l'ensemble des Communautés Rurales partenaires. Ce Fonds met en avant une disposition stratégique majeure prévue et promue par le Conseil Régional de Louga : je veux parler des initiatives de convergence, c'est à dire de la réunion des efforts techniques et financiers des collectivités locales frontalières pour augmenter l'impact de leurs actions. Je n'en parlerais pas plus car je sais qu'il en sera beaucoup question lors de cette rencontre.

Pour clôturer ce rapide passage en revue des fruits de notre partenariat avec AQUADEV, je ne peux qu'évoquer encore le SIG. En effet, outre les cartes produites par Sénégal 7 en appui aux services techniques, il faut citer l'appui logistique apporté aux travaux de notre SIG régional, le projet de délimitation de la frontière Louga – Saint-Louis en partenariat avec les deux Agences Régionales de Développement, l'établissement de la carte numérique des limites de la ville de Louga et de ses extensions dans le terroir de la communauté voisine de Nguidilé. Vous comprendrez donc sans peine pourquoi je suis particulièrement heureux de voir nos rapports d'amitié et de partenariat avec AQUADEV trouver un prolongement aussi important que le séminaire que nous avons le plaisir d'inaugurer ce matin. Ce séminaire est une étape importante ; il doit nous aider à faire le point et à dégager ensemble de nouvelles perspectives de travail et de collaboration. Le choix du thème, « le financement des collectivités locales », est difficile mais fondamental. C'est un prisme d'analyse qui nous permettra d'envisager ensemble les conditions du succès d'un développement local durable. Il me reste à nous souhaiter de fructueux travaux et à vous remercier de votre participation.

3. Allocution de Son Excellence Monsieur Luc Willmarck, Ambassadeur de Belgique au Sénégal

Monsieur le Directeur de Cabinet de Monsieur le Ministre de la Coopération internationale et de la Coopération décentralisée,
Monsieur le Directeur général
des Collectivités territoriales du Niger,
Monsieur le Président du Conseil Régional de Louga,
Madame la Directrice des Finances,
Messieurs les Représentants d'AQUADEV et d'AD Finance,
Mesdames et Messieurs les experts,

C'est bien volontiers que j'ai répondu à l'invitation que m'ont adressée les organisateurs du présent séminaire et que je prends part à cette cérémonie du lancement de vos travaux. Ceux-ci traiteront en effet d'aspects essentiels – et nous le savons tous, problématiques – d'une politique de décentralisation. Ils s'inscrivent de plus dans les préoccupations et réflexions de notre coopération au développement, comme en témoignent les quelques faits suivants :

- L'accord sans réserve émis par notre Ministre de la Coopération à la requête de cofinancement lui soumise par l'ONG AQUADEV et son partenaire, l'Agence Régionale de Développement de Louga, pour l'organisation du présent événement ;

- La mission confiée en avril 2005 par notre Ministre à un consortium international pour évaluer l'appui de la coopération belge, durant ces dix dernières années, aux divers processus de décentralisation et de gouvernance locale ;

- La tenue, à Bruxelles, d'un séminaire sur ce thème, les 28 et 29 mars prochain, avec la participation notamment de M. Ousmane SY, pionnier de la décentralisation au Mali et lauréat du Prix International Roi Baudouin pour le Développement

Monsieur le Directeur de Cabinet,
Mesdames, Messieurs,

Je pourrais multiplier les exemples de l'intérêt de mon pays pour la décentralisation et la promotion de la démocratie directe, et donc pour les échanges que vous aurez ici pendant trois jours de réflexion intense. Je suis assuré, de par l'information qui m'est donnée régulièrement par mes collaborateurs, sur vos actions de terrain, que ce soit dans le cadre du Fonds belge de Survie dans le secteur de la micro finance ou de tout autre appui à la décentralisation, que vous examinerez les thèmes à l'ordre du jour non comme un sujet académique, ce qui n'est pas notre préoccupation première en tant que praticiens du développement, mais bien comme base de recommandations opérationnelles dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et d'une poursuite réaliste des Objectifs du Millénaire en matière de Développement.

A ce propos, je me réjouis de la pertinence des questions soumises à l'expérience et à la sagacité des experts ; je reconnais qu'elles sont difficiles mais combien stimulantes aussi :

- l'expérimentation de la concertation et du partage du pouvoir entre élus locaux et leurs mandataires ;
- la créativité nécessaire pour diversifier, percevoir et affecter de nouvelles ressources locales, en complément aux dotations souvent insuffisantes du pouvoir central et aux contributions trop ponctuelles des partenaires extérieurs ;
- l'élaboration des budgets des collectivités locales sur un mode participatif et qui tienne compte de l'équité hommes-femmes ;
- la problématique de la réforme foncière pour laquelle des perspectives se sont ouvertes tout récemment.

Je pourrais en relever bien d'autres encore.

Monsieur le Directeur de Cabinet,
Mesdames, Messieurs,

Je ne voudrais surtout pas abuser de votre temps précieux ni m'imposer dans les débats qui sont les vôtres. Avant de conclure, je poserai cependant une question sur un sujet qui m'a toujours étonné : pourquoi la loi de décentralisation, au Sénégal, n'a-t-elle pas prévu parmi les compétences transférées, celles relatives au tourisme, alors que ce secteur d'activité est de nature à générer pour de nombreuses collectivités locales, y compris pour des communautés rurales, des revenus significatifs ? Et en corollaire, cette autre question : une deuxième phase de transfert des compétences est-elle prévue par le Gouvernement, souhaitable aux yeux des élus locaux et, le cas échéant, selon quelles modalités ?

Je me suis laissé entraîner par mon intérêt pour les sujets que vous aborderez ce matin. Je lirai avec autant d'intérêt les actes du séminaire que je me ferai un plaisir et un devoir de communiquer à nos Ministres compétents. Il me reste à vous souhaiter sincèrement des échanges enrichissants et fructueux, qui contribueront, je n'en doute pas un instant, à une conception meilleure des implications de la décentralisation, à des avancées dans la pratique de la démocratie et de la participation à la base et à une compréhension renforcée entre tous les acteurs et pays ici représentés.

C'est en tout cas mon vœu et je vous dis : « Plein succès à votre rencontre studieuse et… merci pour votre patiente attention ! ».

4. Allocution de Monsieur Lamine Seydi, chef de cabinet de Monsieur le Ministre de la Coopération Décentralisée de la République du Sénégal

Le séminaire qui me vaut le plaisir d'être parmi vous ce matin est organisé dans un contexte marqué, dans nos pays, par de profondes mutations faisant des Collectivités locales le véritable socle d'un développement à la base durable et homogène.

Au Sénégal, les politiques antérieures de décentralisation, malgré leurs réformes successives, n'ont pas pleinement répondu aux attentes des populations locales. Elles ont atteint leurs limites objectives dans la mesure où elles n'ont pas permis aux collectivités locales, en particulier rurales, d'avoir la maturité nécessaire techniquement et financièrement pour exercer leurs pouvoirs décentralisés.

Dans ces conditions, il est illusoire de faire de la subsidiarité l'un des principes fondamentaux de la décentralisation et de la démocratie locale, une réalité autour de laquelle, tout devrait s'articuler. Les obstacles sont nombreux mais pour les surmonter, il faut s'engager dans une dynamique de rupture comme en appelle le Chef de l'Etat, Son Excellence Maître Abdoulaye WADE.

Mesdames,
Messieurs,

Votre rencontre d'aujourd'hui, en abordant la question de l'un des instruments les plus importants de la décentralisation, participe à la recherche de solutions, à la prise en main et à la maîtrise par les Collectivités locales, de leurs propres destinées pour une meilleure gestion de proximité des populations locales et la satisfaction de la demande sociale.

Je voudrais donc me féliciter de cette initiative de l'ONG AQUADEV en collaboration avec l'ARD de Louga, avec le soutien de la Direction Générale de la Coopération Belge au Développement qui offre l'opportunité à ce panel de compétences de haut niveau et d'horizons divers d'échanger et de s'enrichir mutuellement des expériences des uns et des autres au profit de collectivités rurales décentralisées de nos pays dont vous êtes les principaux acteurs et partenaires.

C'est pourquoi, je ne doute pas que les conclusions issues de vos travaux reflèteront les préoccupations de nos gouvernements et, soutenues par une démarche pragmatique, ouvriront des pistes de solutions à des financements nouveaux et durables des collectivités rurales.

Mesdames, Messieurs,

Je voudrais, pour terminer, souhaiter la bienvenue et un bon séjour au Sénégal à tous nos hôtes avant de déclarer ouvert le séminaire international sur le Financement des Collectivités locales rurales.

Je vous remercie de votre attention.

Rapport et conclusions du séminaire

Par Monsieur Jean-Paul Mahoux,
rapporteur, Département Projets, ONG AQUADEV

I.1. Une réflexion en deux temps

Par Monsieur Jean-Paul Mahoux, rapporteur, Département Projets, ONG AQUADEV

Approche pragmatique de la question

On peut classer les interventions qui ont lieu au cours de notre séminaire en deux groupes dont la réflexion est de nature et de portée très différentes. Un premier ensemble de communications dessine progressivement une approche résolument pragmatique de la question de la décentralisation. Les modes de financement qu'ils soient ordinaires (recettes locales) ou extraordinaires (fonds issus de la coopération) y sont abordés dans le cadre du fonctionnement actuel des décentralisations sénégalaise et nigériennes.

A l'exception de la communication inaugurale de Jacques Faye qui aborde la question sous l'angle inattendu du modèle alternatif, l'approche du premier groupe est donc construite sur les réalités vécues de la décentralisation. Les communicants de ce groupe s'interrogent sur les moyens d'optimiser les différentes sources de financement, sur les façons de dégager de nouvelles marges et sur les stratégies visant à une utilisation plus efficiente des moyens mis en oeuvre.

Voilà schématiquement réunis les objets complémentaires des interventions de la 1e journée, de l'après-midi de la 2e journée et de la 3e journée d'étude. Les angles d'approche sont multiples : recouvrement des impôts locaux (Birahim Ndiaye), fonds spéciaux de développement (Louis Boël, Andrea Bessone, Ababacar Ndaw), expériences pilotes nigériennes (Idrissa Sama, Laouali Sama), « gender budgeting » (Fatou Sarr), appui à la démocratie locale (Laminou Saïdou), recours au secteur privé (Jean-Paul Couvreur) et sollicitation du marché financier local (Moussa Dieng). Mais quelque soit le mode d'action ou la stratégie présentée, il s'agit d'abord de consolider le modèle existant et souvent d'y intégrer au mieux les apports de la coopération.

Il ne naît donc pas de ces interventions un nouveau paradigme de la décentralisation. Se constitue plutôt une matrice d'expériences destinée à renforcer les finances locales et à pérenniser l'action des pouvoirs décentralisés. Des principes de base s'en dégagent; ils apparaissent comme autant de conditions sine qua non au bon fonctionnement des modèles de décentralisation tels qu'ils existent au Sénégal et au Niger. On remarquera que la plupart des principes dégagés, même formulés autrement et appuyés sur des connaissances empiriques, rejoignent pleinement la lettre sinon l'esprit des lois de décentralisation des deux Républiques. Exemples parmi d'autre : la corrélation entre le fonctionnement de la démocratie locale et le taux de recouvrement des impôts locaux sera démontré. Tout comme sera démontrée l'utilité des groupements organiques de collectivités dans l'organisation des services de base des zones limitrophes de ces mêmes entités. On objectera que ces logiques ne nécessitaient pas de démonstration. Nous pensons au contraire avoir fait oeuvre utile en illustrant la relative cohérence du modèle en place.

Les sceptiques l'oublient parfois et nous le réaffirmons ici : l'appui à la décentralisation suppose un assez fort degré d'adhésion au concept de développement local décentralisé tel qu'il a été conçu et mis en oeuvre par le législateur sénégalais ou nigérien. Que le modèle actuellement en place souffre d'un manque évident de moyens financiers - en raison de la faiblesse des transferts nationaux et d'une certaine confusion dans leur organisation - personne n'en doute. Nous ne nous sommes

cependant pas penché sur le problème des transferts dont la résolution sera l'oeuvre des institutions souveraines des deux pays.

Plus modestement, nous avons circonvenu notre réflexion aux expériences tirées des partenariats locaux entre projets et entités rurales ainsi qu'aux perspectives de partenariats locaux entre secteur public et privé. Bref, nous avons tenté de dégager les voies d'une amélioration des finances locales et d'un meilleur exercice des compétences dévolues aux pouvoirs locaux.

On objectera que, dans les communications de ce premier groupe, la question du financement est souvent abordée de manière par trop incidente. C'est vrai. On fera également remarquer que les communications se réfèrent surtout à des expériences où l'aide financière de la coopération internationale occupe une place déterminante. C'est vrai également.

Mais cela ne signifie pas que les leçons tirées ne soient applicables qu'aux 25% des collectivités sénégalaises et nigériennes qui bénéficient aujourd'hui d'un appui de la coopération bilatérale ou multilatérale. Nous pensons au contraire que les expériences présentées ont valeur d'exemples pour l'ensemble des collectivités et qu'elles restent utiles dans un contexte où l'appui à la décentralisation ne cesse de s'étendre. Les intervenants qui se sont succédés l'ont montré : il existe un éventail de techniques et de stratégies pour optimaliser la gestion et les finances des collectivités rurales. Citons les stratégies consistant à dynamiser le secteur privé, à recourir au marché financier local, à développer les capacités d'ingénierie des élus locaux, à cibler les investissements productifs et à portée intercommunale, à concéder au secteur privé une partie des missions de service public, etc. S'inscrivant dans un contexte d'indispensable bonne gouvernance et de bon fonctionnement de la démocratie locale, ces stratégies ont prouvé leur efficacité.

La gestion et l'exploitation du territoire

Venons-en au second groupe de communications. Ce deuxième ensemble cohérent envisage la question de la décentralisation et de son financement sous l'angle exclusif de la gestion du territoire. Ces interventions ont en commun d'avoir construit leur propos sur la nécessité de maîtriser voire d'exploiter l'espace. Comprenez par le concept de maîtrise de l'espace, la connaissance des limites territoriales et au sein de ces limites, la connaissance de la répartition des ressources naturelles, des infrastructures relevant du patrimoine public et de la répartition des populations qu'elles soient sédentaires ou nomades.

C'est en gros l'objet des interventions de Djibril Diop (gestion et imposition foncière), Maa Samba Dieng (ressources forestières des collectivités), Mainassara Sabo (implication des populations dans la sécurisation foncière), Virginie Derrien (le S.I.G. au service de la communauté urbaine de Zinder) et Thierno Ndour (problématique des frontières dans le développement local de Louga et de son hinterland rural).

La gestion des ressources foncières est une question capitale pour l'avenir financier et l'avenir au sens large des collectivités locales qui ont la charge de l'accès et de l'usage des ressources naturelles. Les interventions du second groupe démontrent clairement que les pouvoirs locaux doivent s'appuyer sur des instruments de maîtrise de l'espace pour remplir cette mission que l'Etat central leur a assignée (sans nécessairement en transférer les moyens équivalents). On mesure la pertinence de l'approche du second groupe à la lecture de la liste non exhaustive des enjeux qui dépendent de la maîtrise de l'espace par les pouvoirs locaux :

- maîtrise des options budgétaires grâce aux instruments géographiques d'appui à la décision,
- correspondance entre l'espace vécu des habitants et les frontières administratives,
- résolution des conflits d'accès et d'usage des terres agricoles et pastorales,
- exploitation des ressources naturelles (forestières, touristiques) au profit de la collectivité,
- résolution des conflits de frontières et collaboration entre entités voisines rurales ou urbaines,
- maîtrise de l'assiette fiscale actuelle (imposition forfaitaire per capita),
- éventuelle imposition foncière comme première source de financement des collectivités.

Ce dernier enjeu, prudemment dessiné par Djibril Diop, laisse entrevoir un augmentation considérable des moyens des Communautés Rurales sénégalaises : l'hypothèse la plus raisonnable projette des rentrées équivalentes à six fois le produit de la principale recette locale, la taxe rurale. La part imposable du foncier étant aujourd'hui marginalement exploitée par les collectivités (0,25 % des recettes inscrites dans le cas d'étude présenté par Djibril Diop), on se représente la révolution que représenterait une telle réforme. Bien entendu cette perspective est extrêmement complexe. Les implications d'une réforme fiscale de cette envergure sont énormes puisqu'elle signifie ni plus ni moins le passage d'un système d'usufruit des terres du Domaine Nationale à un régime de propriété.

On imagine sans peine les effets dévastateurs pour la paysannerie locale d'une réforme inéquitable et l'aggravation considérable de la pauvreté qui en résulterait. Sans parler des difficultés de mise en oeuvre dues à l'absence de cadastre foncier, à la survivance des prérogatives coutumières, à l'absence d'un plan d'occupation des sols ou à l'inexistence de délimitations des collectivités.

Loin d'être ignorés ces effets pervers et ces contraintes majeures ont été analysés dans le cadre d'une réflexion dynamique qui n'avait d'autre prétention que de réfléchir franchement à une perspective majeure de refinancement des collectivités locales. Car tous nos communicants l'ont rappelé : le foncier est le fondement de la légitimité du pouvoir local.

Partant de ce principe simple, le modèle est « probablement » à révolutionner pour que les moyens à disposition des collectivités soient à la hauteur de leur mission capitale de développement économique et humain.

Voyons à présent le résumé proprement dit des interventions. Nous vous proposons ici une tentative de synthèse dont, nous l'espérons, on nous pardonnera les quelques ellipses et le caractère fatalement impressionniste de l'exercice.

I.2. Consolidation des finances locales et efficience des actions

Comme indiqué dans notre introduction : la majorité des intervenants a dessiné une approche résolument pragmatique de la question de la décentralisation, axée sur l'amélioration du fonctionnement du modèle en place. La communication inaugurale de Jacques Faye a toutefois envisagé la question de l'avenir financier des collectivités rurales sous l'angle inattendu du modèle originel et endogène à réhabiliter.

Communication inaugurale :
le caractère endogène de la décentralisation

En guise d'introduction, Jacques Faye a remis le processus de décentralisation dans sa perspective historique. Les analystes d'aujourd'hui réduisent parfois l'origine du processus à deux phénomènes concomitant : la libéralisation des états africains - dont la décentralisation actuelle est effectivement une conséquence - et (dans certains cas spécifiques), la pacification de régions irrédentistes au moyen d'une décentralisation concédée aux mouvements autonomistes. Dans les années 1990, ces deux phénomènes ont amené les gouvernements sub-sahariens, incités par la communauté internationale des bailleurs, à se recentrer sur leurs fonctions régaliennes classiques et à laisser la responsabilité du développement local aux institutions décentralisées. Dans le même temps, les nouvelles législations prévoyaient que le financement de cette décentralisation s'appuierait sur un transfert d'une part des recettes de l'Etat et sur diverses recettes localement prélevées.

Pour exactes que soient ces analyses, elles omettent de mentionner que la décentralisation faisait partie intégrante du projet des indépendances, singulièrement au Sénégal mais aussi au Niger. Jacques Faye nous le rappelle : dès 1960, l'intention originelle était d'instituer un modèle de collectivité rurale fondé sur le binôme «démocratie locale - développement local». Corollaire du modèle, la gestion foncière devait être la mission première des pouvoirs locaux et la source majeure de leurs revenus.

Le cas du Sénégal est édifiant : la promulgation de la loi sur le Domaine National (1964) avait clairement pour objectif de «mettre en place les moyens et les outils d'un développement du monde rural à travers la Communauté Rurale» (art. 8). Nous reviendrons sur ces derniers aspects mais retenons que si les vicissitudes de l'histoire africaine ont débouché sur l'instauration d'états jacobins pendant trente ans, il n'en reste pas moins que le projet d'un développement local autonome et autofinancé est ancien d'un demi-siècle.

Jacques Faye enchaîne logiquement sa réflexion sur ce projet endogène de décentralisation en insistant sur l'urgence de sa réhabilitation. Condamnant le modèle "français" finalement adopté, il le dit fatalement voué à l'échec. Pourquoi? Parce qu'il est exogène, certes, mais aussi parce que son financement rend les collectivités locales dépendantes de la coopération internationale, seule à même d'en assumer le coût mais ce, de manière temporaire et seulement par endroits. Les revenus locaux (impôt de capitation et taxes) et les transferts de l'Etat (prélèvement d'une part du produit de la TVA) suffisent à assurer le fonctionnement du modèle importé mais ne permettent pas les investissements en infrastructures de base, condition du développement économique local et de l'amélioration des conditions de vie des populations. Jacques Faye plaide donc pour un modèle décentralisé authentique où

les missions des pouvoirs décentralisés sont adaptées à la culture et aux savoirs locaux et donc où les charges des collectivités sont localement supportables.

Les exemples qui illustrent le modèle alternatif esquissé (état civil et gestion foncière) susciteront le vif intérêt de celles et ceux qui sont confrontés aux réalités quotidiennes du terrain. Mais si la question fondamentale de l'adéquation du modèle aux réalités locales reviendra constamment dans les exposés et débats, les séminaristes n'exploreront directement pas les perspectives de modèle endogène ouvertes par la communication inaugurale.

En revanche, la problématique du financement des collectivités rurales sera envisagée sous l'angle de la gestion foncière, principalement dans l'intervention de Djibril Diop. D'autre part, les intervenants esquisseront une approche de la question fondée sur les expériences de projets et débouchant un ensemble de principes d'actions. A cet égard la communication de Louis Boël peut être lue comme une introduction globale à cet ensemble.

Trois grands principes d'action

Louis Boël fait le même constat que Jacques Faye : l'appropriation des modèles étrangers de décentralisation est une entreprise vaine dont la brutalité est illustrée par la fréquente absence de traduction en langues locales des textes réglementaires. Mais il développe une autre vision de la décentralisation où la pensée libérale et le référent communautaire africain tentent de s'ajuster. Il en surgit un ensemble de considérations non dénuées de contradictions mais qui offre trois avantages : les liens entre financement des collectivités, démocratie locale et développement économique sont formalisés; la question du mode d'appui à adopter par le coopération internationale est abordée de front et l'avenir financier des collectivités locales est placé dans une perspective optimiste ou à tout le moins, dynamique. Les trois grands principes d'intervention dégagés dans cette seconde communication sont les suivants:

1. Les finances publiques doivent être en interaction avec le développement du secteur privé;
2. Elles nécessitent l'effet d'entraînement d'un financement extérieur;
3. La bonne gouvernance incluant le développement des capacités des élus locaux et le meilleur fonctionnement possible de la démocratie locale, est la véritable garantie de viabilité financière des collectivités locales.

Hormis les interventions portant sur les techniques spécifiques d'appui à la décision des pouvoirs décentralisés (SIG) et le large débat sur la réforme foncière, on peut dire que chaque communication produite lors de notre séminaire se référera à l'un ou l'autre des ces trois principes de base.

Finances publics et développement du secteur privé

Premier principe : l'interaction entre finances publiques et développement du secteur privé. Louis Boël définit la décentralisation comme le moyen de «passer de l'état servile d'exploité à celui, compétitif mais épanouissant, d'entrepreneur». L'avenir du financement des collectivités résiderait donc dans la croissance de ressources «s'appuyant sur le développement communautaire des infrastructures qui facilitent la création de nouvelles activités économiques dans le secteur privé».

On peut dire que les réalités du terrain sont en partie conformes au voeu de Louis Boël : en effet, orienter les investissements communautaires vers les pôles de croissance locaux, c'est l'option ordinairement choisie par les Conseils Ruraux sénégalais quand ils bénéficient de subsides d'investissement affectés par l'Etat (le Fonds de Concours). Il y a fort à parier que les jeunes communes rurales nigériennes suivent la même voie. Le principe d'interactivité public / privé repose donc sur une réalité tangible : celle d'un choix politique dicté par l'étroitesse des marges budgétaires.

C'est un choix politique difficile mais fondé où – exemple emblématique - la croissance du chef-lieu de la communauté, localité densément peuplée, est privilégié aux besoins de base des populations enclavées. Les retombées de ce choix sont multiples; ne prenons que l'exemple courant de l'aménagement du marché de la communauté (électrification, construction de halles) qui stimule l'économie, accroît le patrimoine commun (rapidement amorti), consolide (en principe) les finances publiques par l'augmentation du volume de taxes et revenus divers et entraîne … de fortes dividendes électorales.

Mais cette politique orientée vers la croissance économique a un revers pour la démocratie voire les finances locales : l'impossibilité de satisfaire les besoins des plus pauvres et/ou des plus excentrés génère la naissance de groupes antithétiques au sein de la communauté. Les refus protestataires de payer la taxe rurale dans les zones négligées par l'intervention publique sont là pour en témoigner. L'intervention du président de la Communauté Rurale de Sakal, Birahim Ndiagne (non reproduite ici) a démontré que le civisme fiscal croît en fonction de l'accès de tous aux infrastructures communautaires.

Œuvrer équitablement à la satisfaction des besoins de base de leurs administrés tout en dynamisant l'économie locale représente donc une gageure pour des élus locaux qui gèrent des budgets annuels moyens très réduits (quelques millions de Fcfa issus des recettes locales et des transferts) pour une population de plusieurs milliers d'habitants éparpillés sur des superficies de plusieurs centaines de kmÇ et dont une partie est parfois en transhumance plusieurs mois par an. Les pouvoirs locaux doivent donc impérativement développer de nouvelles stratégies pour satisfaire les deux exigences.

Les différents intervenants au séminaire iront exactement dans ce sens en explorant principalement les deux voies suivantes :

a) Le financement intercommunal des infrastructures communautaires périphériques (Ababacar Ndaw). La réunion des efforts des entités limitrophes pour garantir les services de base les plus efficients (eau, santé, éducation) dans le cadre de groupement ou de régie communautaire est une voie d'autant plus intéressante qu'elle est déjà prévue par les lois organiques de la décentralisation. La réunion des efforts financiers et des capacités de gestion des communes rurales voisines sera également préconisée par

Idrissa Sama et Laouali Sama, les coordinateurs des Projets d'Appui au Développement Local (PADL) co-financés par le FBS, le FENU le PNUD et le Gouvernement du Niger.

On remarquera que l'un et l'autre cas renvoient à l'épineuse question du découpage territorial des communautés et communes rurales. Il ne fait aucun doute que les groupements d'intérêts de collectivités rurales voir un véritable redécoupage administratif visant à constituer des ensembles plus grands soient indispensables à la viabilité financière d'une partie importante des entités actuelles.

b) Le recours conditionnel au secteur privé (Jean-Paul Couvreur) et à l'emprunt sur le marché financier local (Moussa Dieng). La communication très structurée de Jean-Paul Couvreur le démontre méthodiquement : il existe tout un arsenal de voies légales et de possibilités d'entente entre le secteur public et le secteur privé pour "affermer" une part des missions dévolues au pouvoirs locaux. Nul doute que ce potentiel reste insuffisamment exploré en Afrique de l'Ouest, singulièrement au Sénégal et au Niger.

Ce n'est certes pas la panacée car tous les services publics ne sont pas "rentables" par essence (ne pensons qu'à l'éducation). De plus les collectivités pauvres, enclavées et faiblement peuplées ont de très faibles chances de développer des opérations "win-win" avec des opérateurs privés souvent purement et simplement absents de leur terroir et peu soucieux de s'y implanter. Mais c'est cependant une stratégie de réduction des coûts qui mérite qu'on s'y intéresse de très près dans le cas des collectivités mieux situées et plus densément peuplées. De la même manière, le recours temporaire et conditionnel au crédit local esquissé par Moussa Dieng est peut-être la solution des problèmes de retard ou de manque de disponibilités du Trésor Public.

L'intervention de la coopération

Deuxième postulat brossé par Louis Boël et objet des cas d'études présentés par Laouli Sama pour le Niger, Ababacar Ndaw et Andrea Bessone pour le Sénégal : la nécessité d'un effet d'entraînement au moyen d'une source de financement extérieure. Partant de l'exemple du Fonds de Développement Local (F.D.L.) financé par le Fonds Belge de Survie et mis en oeuvre par l'ONG AQUADEV à Louga, Ababacar Ndaw esquisse le montage financier devant présider aux investissements communaux : une mise de fonds opérée par les budgets des collectivités locales, augmentée des cotisations des populations intéressées et complétée par un apport du F.D.L. D'où la nécessité de modéliser avec le Conseil Rural (Sénégal) ou Conseil Communal (Niger) les tailles critiques des paramètres en présence: populations, revenus communaux, dimension du projet, importance et coûts des crédits, garanties des communes, etc.

Les intervenants s'accordent à constater qu'une utilisation plus efficiente des fonds de la coopération passe par un rôle accru des conseillers communaux dans la gestion des fonds alloués. Mais comme Andrea Bessone le fait remarquer sans détour, certaines expériences aboutissent à des résultats très mitigés en raison de la faiblesse institutionnelle des institutions locales. Un ancrage populaire incertain du Conseil, des dissensions politiques paralysantes mais surtout... une trop grande faiblesse des capacités des élus sont les obstacles majeurs à l'implantation réussie d'un fonds de développement géré par les pouvoirs locaux. En l'absence de capacités d'ingénierie des élus locaux et faute de maîtrise voire simplement de conscience de leurs compétences, la coopération avec les institutions locales est vouée à l'échec.

En guise de lien avec l'approche foncière, les coordinateurs des PADL rapportent quant à eux les cinq critères de base qui ont prévalu à la détermination des montants affectés à chacune des communes partenaires : le poids démographique; la pauvreté; le niveau d'équipement initial, l'enclavement. Ceci nous renvoie peu ou prou à la grille du Fonds belge de Survie en matière de lutte contre la pauvreté. Grille de critères dont personne ne conteste la pertinence mais que les intervenants de la 3e journée compléteront en indiquant que l'option qui consiste à concentrer les investissements dans les entités les plus pauvres doit être couplée avec une stratégie basée sur l'intercommunalité des services publics locaux.

Les effets de la bonne gouvernance sur le financement local

C'est le troisième postulat : la bonne gouvernance comme garantie d'un financement durable. C'est tant de crédit moral auprès des partenaires que de crédit politique auprès des électeurs et du pouvoir central dont il s'agit ici. C'est la condition pour que ces collectivités accèdent à des ressources croissantes. Une idée qui sera développée par les coordinateurs des PADL qui analyseront les effets de la bonne gouvernance sur les revenus des communes nigériennes. La Communauté Rurale sénégalaise comme la Commune nigérienne exigent d'abord l'émergence d'un cadre de bonne gouvernance. C'est dans ce domaine que s'inscrivent les premiers acquis de l'expérience «pré communale» des PADL. Acquis en bonne gouvernance qui ont pour noms : procédures participatives de planification – budgétisation - réorientation; pratiques transparentes de reddition des comptes; mécanismes d'auto évaluation citoyenne.

Les coordinateurs des PADL nous démontrent sans peine le rôle crucial de la maîtrise d'ouvrage des collectivités en matière de développement local. Mieux encore, ils voient dans la bonne gouvernance - et en particulier l'internalisation des rôles et responsabilités des acteurs – un véritable levier du recouvrement des taxes et impôts locaux. Ceci ne contredit pas la thèse fort bien relayée du président de la Communauté Rurale de Sakal, Birahim Ndiagne, dont l'intervention établissait que l'investissement en services publics était le moteur du civisme fiscal. Mais les coordinateurs du PADL apportent à la question de la fiscalité locale une dimension supplémentaire où la politique n'est pas ramenée à une entreprise de satisfaction des besoins des électeurs mais à une œuvre collective où tous deviennent responsables du développement local, ceux qui été ont élus pour l'ordonner et ceux qui les contrôlent et … éventuellement les sanctionnent.

Tous les intervenants insisteront, in fine, sur le rôle majeur que doit jouer la démocratie locale dans l'installation d'une décentralisation viable. Selon Louis Boël, la démocratie communale naissante doit favoriser «une culture du consensus» tout en allant à l'encontre des «féodalismes qui

caractérisent les pouvoirs coutumiers». Contradiction? Dans le sens où la culture du consensus est le socle du pouvoir coutumier, oui. Dans sa communication, Djibril Diop démontrera que l'élection des détenteurs coutumiers des droits fonciers au sein des Conseils Ruraux est un véritable obstacle à la gestion foncière et, ipso facto, au développement hypothétique d'une nouvelle fiscalité locale (voir plus avant). Cependant, dans un Sénégal où la démocratie est une vigoureuse réalité qui fait des émules en Afrique de l'Ouest et notamment au Niger, on peut légitimement penser que la problématique du financement se traduira en divers rapports de forces politiques sur les plans locaux et nationaux.

Et c'est la perspective adoptée en dernière analyse par Louis Boël : pour les élus communaux qui voudront réussir, il faudra «apprendre le jeu des groupes de pression antagonistes, procéder à un fréquent lobbying auprès des autorités gouvernementales et, surtout, comprendre que cette lutte est une lutte d'usure...» Autant dire que l'avenir financier des collectivités locales passera aussi par leur capacité de se muer en mouvement communal puissant issu d'une démocratie locale vivante et capable de réclamer son dû auprès du gouvernement central.

I.3. La maîtrise de l'espace, maîtrise des dépenses ... et des finances ?

Comme déjà indiqué, un second ensemble cohérent de communications a envisagé la question de la décentralisation sous l'angle de la gestion du territoire. Ce second groupe a construit son propos sur la nécessité préalable de délimiter avec précision le territoire de l'entité et d'en connaître la répartition des ressources naturelles, des infrastructures publiques et des populations. Les communications de Virginie Derrien, Maa Samba Dieng, Djibril Diop, Thierno Ndour et Mainassara Sabo démontrent en quoi la maîtrise de l'espace par les pouvoirs locaux est au coeur de l'avenir des entités décentralisées. Sans envisager la fiscalité foncière, la gestion des terres est en soi une question capitale pour l'avenir de collectivités qui ont charge de gérer l'accès et l'usage des ressources naturelles.

Les cinq interventions démontrent que les pouvoirs locaux doivent s'appuyer sur des instruments de maîtrise de l'espace afin de remplir cette mission que l'Etat central leur a assignée sans nécessairement en transférer les moyens. Certes, on peut débattre de la nature des outils présentés par les intervenants et de leur adéquation aux capacités locales (moyens humains et moyens financiers). Dans le cas du Système d'Information Géographique, on doit aussi s'interroger sur l'échelle d'utilisation optimale. Mais le principe de base – la nécessité de maîtriser l'espace où s'exercent les compétences et où se localisent les populations – ne fait aucun doute. Les exemples présentés par Virgine Derrien pour la Communauté Urbaine de Zinder (assainissement) et par Thierno Ndour pour la Ville de Louga et son interland rural (accès aux services de santé et d'éducation) démontrent la pertinence du principe : la maîtrise des dépenses passe par la connaissance la plus fine de l'espace et par la résolution des conflits de compétences territoriales.

Les limites territoriales des collectivités

Problème crucial au Sénégal comme au Niger : les limites des collectivités restent floues. Faute de délimitation, des problèmes de frontières surviennent entre communes rurales, entre villages, entre communes urbaines et rurales. Le territoire «administratif» peut entrer en contradiction avec «l'espace vécu» des acteurs. Ils découlent deux types de problèmes qui handicapent la gestion des budgets et le fonctionnement du pouvoir local : l'espace où s'exercent les compétences et où se localise le patrimoine de l'entité est méconnu et donc source de conflits; l'assiette fiscale de chaque entité est méconnue. Nous sommes donc face à un obstacle majeur à toute perspective de fiscalité foncière mais aussi à la planification de n'importe quelle action de développement. Les textes constitutifs des Collectivités Locales ne font pas référence à l'espace, c'est-à-dire aux territoires, mais à une réalité changeante: les implantations humaines (localités) telles qu'elles se présentaient à l'époque de la création de l'entité. Thierno Ndour propose une méthode participative déjà fort bien expérimentée par le Programme Sénégal III afin de surmonter cet obstacle et passer d'une liste de villages, souvent obsolète, à des frontières tangibles et acceptées par tous les acteurs.

Sans aborder la perspective d'une imposition foncière, Sabo Mainassara traite également des préalables à toute politique à venir au Niger : il faut achever le processus de décentralisation et clarifier les statuts fonciers. La situation nigérienne diffère sensiblement de la situation sénégalaise. Au Niger, seule la communalisation est effective et non les transferts de compétences et de ressources de l'Etat vers les communes. On déplore un manque de clarification des statuts des terres à travers les décrets d'application d'où une forte insécurité foncière. Mainassara Sabo traite donc de la nécessité de mettre en œuvre le Schéma d'Aménagement Foncier (SAF) et

d'harmoniser ce schéma avec le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU). Dans le cas du foncier urbain, on constate une expansion accélérée du domaine urbain de Zinder au détriment des terroirs villageois que la commune exproprie sans procédure légale; cela occasionne un rétrécissement du terroir villageois et un appauvrissement des citoyens ruraux et donc des communes rurales. Selon Virginie Derrien, il est indispensable de faciliter l'analyse comparée des quartiers urbains / communes rurales limitrophes de manière à aider les institutions locales partenaires à équilibrer les investissements dans l'espace, le temps et selon les priorités des populations.

Un potentiel de revenus considérable

Djibrill Diop évoquera la fiscalité foncière comme principale perspective d'avenir pour un financement durable des collectivités locales. Son cas d'étude est centré sur la moyenne vallée du Fleuve Sénégal (Région de Matam). Après une première partie consacrée aux fondements historiques de la gestion foncière, la deuxième partie de sa communication présente les principales caractéristiques de cette gestion par les Communautés Rurales et la troisième partie traite de l'opportunité d'une révision des dispositions actuelles.

Ouvrons sans plus attendre la perspective prudemment dessinée par Djibril Diop : le recouvrement d'un impôt sur le foncier bâti et non bâti représenteraient des ressources énormes pour les collectivités sans mesure avec leurs revenus actuels. En 1998, la valeur vénale des seules constructions en dur du monde rural était estimée à 485,5 milliards de Fcfa pour environ 95 000 concessions imposables. Si l'on considère la valeur locative estimée à 67,9 milliards de Fcfa, le revenu net imposable pourrait générer, au taux actuel de 15 %, une contribution globale de 6,33 milliards Fcfa. Même un taux de recouvrement réduit à 50 % représenterait trois fois plus que le produit de la principale recette locale, la taxe rurale. L'absence de marché foncier légal rend actuellement complètement hypothétique la mise en œuvre d'une telle politique fiscale. Djibril Diop fait observer que la réforme de la loi de 1964 demeure le préalable à toute réforme du financement des Collectivités Locales par l'impôt foncier.

La nécessité d'une réforme foncière ?

La loi de 1964 instituant le Domaine National et la loi de 1972 transférant la gestion du foncier au Conseil Rural, avaient pour objectif d'offrir à chaque famille paysanne les moyens de sa subsistance. Par la même occasion, elles devaient purger la gestion foncière des légitimités historiques réclamées par les grandes familles propriétaires et surtout instaurer une gestion collective des terres érigées au rang de bien commun. Le Conseil Rural endossait le rôle considérable de gérer l'attribution et la désaffectation des terres communes en fonction de leur mise en exploitation par les familles paysannes. Reconnaissons les vertus initiales et la hauteur des intentions de ce système foncier dans un Sénégal fraîchement indépendant qui ne comptait que quatre millions d'habitants pour dix millions aujourd'hui et disposait d'une surface de terres arables que les diverses dégradations n'avaient pas encore considérablement réduite.

Djibrill Diop constate sans détour les dérives actuelles du système dans la moyenne vallée du Fleuve Sénégal : la vente illégale de parcelles, les attributions non conformes, le maintien des prérogatives coutumières, l'absence d'appréciation rationnelle pour l'affectation des parcelles, le clientélisme et la réduction des prérogatives du Conseil Rural à entériner des situations de fait créées par de puissants acteurs extérieurs. De tels dysfonctionnements s'appuient sur les insuffisances de la gestion foncière locale : la fréquente absence de registre foncier, l'absence de plan d'occupation des sols, de cadastre foncier et de délimitation des limites de l'entité et enfin, l'ignorance des conseillers de leurs prérogatives. La passivité de certains Conseils Ruraux traduit ici tant une absence de projet qu'un manque de compétence. Ceci ne fait que renforcer notre constat sur la nécessité de renforcer les capacités des élus locaux en matière de maîtrise de l'espace.

Djibril Diop constate l'installation d'un marché foncier illégal - particulièrement dans les terres irrigables – et l'avènement d'un climat de spéculation dont les femmes, les jeunes et les populations les plus vulnérables sont les grands perdants. La terre - jusque là considérée comme un bien collectif inaliénable – tend à devenir un objet marchand. Nous sommes donc très éloignés de l'esprit des lois. La question d'une réforme foncière se pose sans ambiguïté. Mais comme les autorités et la société civile sénégalaises le mesurent pleinement, le problème est complexe. Toute réforme tendant à une privatisation des terres du Domaine National pourrait entraîner le développement de l'agrobusiness. La terre, moyen de subsistance et source de l'identité paysanne, échapperait aux ruraux qui risqueraient de devenir de simples ouvriers agricoles. Mais l'intérêt bien compris des paysans sahéliens n'exclut nullement la logique privative et met l'accent sur les opportunités de la petite et moyenne propriété agricole pour redynamiser l'agriculture.

Selon Djibrill Diop, le premier préalable consiste à dialoguer avec les paysans et les élus locaux de tous les axes possibles de réforme foncière qui poursuivrait deux objectifs complémentaires : rendre les collectivités locales viables et à même de gérer le développement d'une agriculture familiale paysanne, seule base possible d'une prospérité qui n'exclut personne.

Osons donc une toute dernière conclusion imprudente en stipulant immédiatement qu'elle n'est pas nécessairement partagée par l'ensemble des participants du séminaire : une réforme foncière débouchant sur une privatisation équitable des terres et qui serait dirigée vers l'intérêt du plus grand nombre, pourrait redynamiser le processus de décentralisation et lui garantir la viabilité financière qui lui manque en ouvrant la voie à une fiscalité foncière.

Telle réforme pourrait être envisagée comme la matrice des autres chantiers : la re-délimitation des limites des collectivités pour des espaces mieux maîtrisés, un découpage plus équilibré des entités (diminution des écarts de superficies, de populations, de couvertures sanitaires et scolaires, d'assiettes fiscales), une redistribution plus équitable des terres vers les groupes les plus faibles, l'émergence d'une petite et moyenne propriété paysanne offrant la possibilité de garantie foncière pour ses crédits d'investissement.

C'est peut-être la voie d'avenir pour que le binôme « développement local – démocratie locale» s'incarne définitivement dans des entités rurales vivantes, dynamiques et véritablement maîtresses de leur terroir et donc de leur avenir.

Mais quelles que soient les réformes à venir, il est un point martelé à raison par Jacques Faye et sur lequel tout le monde s'accorde : en dépit des insuffisances manifestes du processus en cours, les populations sénégalaises et nigériennes sont farouchement attachées à la décentralisation. C'est sur la base de cette adhésion réelle, en envisageant toute action locale et à fortiori toute réforme d'ampleur nationale sous l'angle décisif de leur assise populaire, que la décentralisation produira tous ses effets.

Ressources locales et démocratie

II.1. La démocratie locale base d'une décentralisation durable.

Communication de Monsieur Jacques Faye, sociologue rural

(Synthèse établie à partir du texte original)

La question du financement des collectivités locales et plus largement de leurs ressources humaines et financières est présente dans l'agenda politique national depuis les premières réflexions menées au Sénégal sur la décentralisation. Ces réflexions datent des années 1958 quand l'idée de créer des Communautés Rurales (CR) a été retenue. Le but était de permettre aux CR de base d'être les principaux acteurs de leur développement dans un cadre de démocratie locale. Cette idée de création des CR est inséparable de l'idée de nationalisation des terres concrétisée avec la loi de 1964 sur le Domaine National et qui précisait que, dans les zones de terroirs, le Domaine National serait géré par les CR.

Depuis, la question de la viabilité des collectivités locales n'a plus quitté l'agenda politique national. La loi de 1972 créant les CR n'a pas apporté de réponse satisfaisante. A la place de CR gérant leurs ressources foncières et leurs ressources naturelles, élaborant et menant leur projet de développement communautaire, on a créé des Collectivités Locales dotées de maigres ressources et de fait administrées par des sous-préfets élaborant et exécutant leurs budgets et exerçant un contrôle a priori sur toutes leurs décisions. Même sur le foncier, principale attribution des CR, la moindre décision devait au préalable être approuvée par le sous-préfet. L'Etat pouvait, sans grande formalité, extraire des terres du domaine national et en faire l'usage souhaité sans réel dédommagement des affectataires. De fait, les conseils ruraux étaient plus des instances de consultation des populations locales que des collectivités bénéficiant de la personnalité juridique.

Le code des collectivités locales de 1996 n'a pas apporté de solution satisfaisante à la question alors qu'il a élargi les domaines de compétence des CR. Ce code a aussi créé de nouvelles collectivités régionales sans résoudre le problème de leurs ressources financières et humaines. Les régions sont encore plus que les communes et les CR à la charge et donc sous la dépendance de l'Etat central. Depuis l'alternance politique intervenue en 2000, la question est encore plus d'actualité.

Malgré l'expertise nationale et internationale mobilisée, le Sénégal peine à trouver une solution efficace et durable à la question du financement des collectivités. La réalité est que, sans les transferts de l'Etat qui sont largement insuffisants, sans l'aide des partenaires au développement et sans la coopération décentralisée, les collectivités, à quelques rares exceptions près, n'arrivent pas à assurer à leurs citoyens les infrastructures locales et les services publics dont ils ont besoin. Elles ne sont pas en mesure d'initier et de promouvoir des programmes locaux ou régionaux de développement. De multiples plans locaux et régionaux de développement dorment dans les tiroirs ou ne sont que partiellement exécutés.

La réponse est que, pour l'essentiel, la politique de promotion de la démocratie locale et de la décentralisation est inspirée par des modèles de référence étrangers à notre culture et à nos sociétés et ignore nos traditions et les pratiques des populations locales.

Ces modèles sont inadaptés à nos réalités. Même si les populations adhèrent à ces idées, nous n'avons pas les

ressources humaines et financières nécessaires à ce modèle. Le paradoxe de la décentralisation est que tout le monde est pour. Les populations accepteraient difficilement que l'on revienne là-dessus, mais personne n'est satisfait des résultats. Dans notre exposé, nous prendrons l'exemple des CR pour montrer en quoi ce modèle de référence, essentiellement français, est inadapté et surtout exige des compétences humaines et des ressources financières qui ne sont pas disponibles. Il ne peut donc être mis en œuvre. Pour cela, nous ne faisons pas de grands développements théoriques. Nous prenons deux exemples significatifs – l'état civil et la gestion foncière - pour montrer l'inadaptation mais aussi pour montrer comment en nous inspirant des traditions et des pratiques locales, il serait possible de promouvoir une politique durable de décentralisation et de démocratie locale.

L'état civil

L'état civil est un exemple de notre incapacité à résoudre un problème essentiel par refus de nous appuyer sur nos réalités et nos pratiques locales. Le Sénégal a repris sans adaptation l'organisation et le fonctionnement de l'état civil tel qu'il existe en France, l'ancienne puissance coloniale. Le résultat est qu'un pourcentage très élevé d'enfants nés en milieu rural et même dans les banlieues urbaines ne sont pas enregistrés et n'ont aucune existence juridique jusqu'aux moments où pour s'inscrire à l'école, passer un examen ou trouver un emploi, il leur faut des papiers d'état civil.

Des efforts sont faits pour résoudre cette question cruciale : amélioration et informatisation des services d'état civil des communes et CR, multiplication des audiences foraines, etc. Récemment, un décret est venu donner des pouvoirs aux commandants de brigades de gendarmerie pour seconder les magistrats. Aucune de ces améliorations n'apporte une solution durable à la question fondamentale qui est : comment faire en sorte que les enfants soient inscrits à l'état civil dès leur naissance.

Le modèle français de l'état civil n'est pas adapté à un pays dont la population rurale est analphabète à plus de 70 % et dont une partie, pour des raisons religieuses ou traditionnelles, ne voit pas tout de suite l'utilité d'une telle démarche.

Une réflexion partant de nos réalités permettrait de trouver des solutions à cette question. Le Sénégal est un pays religieux, à majorité musulmane. Il n'y a pas de village ou de quartier qui n'ait un ou plusieurs imams. Ces derniers baptisent les enfants huit jours après leur naissance. La minorité catholique baptise aussi ses enfants dans les semaines qui suivent leur naissance. Pourquoi ne pas s'appuyer sur les imams et les prêtres pour enregistrer les naissances ? Ceux-ci pourraient être dotés de registres de naissance (ou de baptême) dans lesquels ils enregistreraient provisoirement les enfants baptisés et en délivreraient copie aux parents et à l'officier d'état civil de la Communauté Rurale. Les parents pourraient ensuite, dans un délai fixé, régulariser la déclaration auprès de l'officier d'état civil. Dans le cas contraire, l'officier d'état civil disposant des déclarations provisoires envoyées par les imams et les prêtres pourrait faire des tournées dans les villages pour enregistrer les naissances. Cette méthode n'exclut pas le système actuel. Il le complète et le renforce à un coût très faible. Je ne doute pas que les autorités religieuses adhéreraient à un tel système et qu'elles lui apporteraient leur autorité et leur compétence. Ils le font déjà pour les mariages religieux. Il faut rappeler à ceux qui seraient opposés à un tel modèle que l'état civil français est né des registres de baptême des églises chrétiennes. Ainsi en partant de nos pratiques, il est possible de résoudre, dans des délais raisonnables et à un coût acceptable, le problème de l'état civil.

La gestion foncière

Le foncier est le meilleur exemple de nos difficultés à trouver des solutions aux problèmes que posent la décentralisation et la démocratie locale à cause des modèles de référence étrangers qui nous servent d'inspiration. La loi sur le domaine national pose sur ce plan deux types de problèmes : celui des droits et celui de leur application.

Du point de vue des droits, le juge Kéba Mbaye a très bien résumé la question en disant dans un texte de 1968 que le droit d'affectation accordé aux paysans n'était pas un droit mais une obligation de mise en valeur. Cette obligation n'est pas transmissible automatiquement aux ayants droits et ne peut être ni louée, ni cédée. Le Conseil Rural ou l'Etat peuvent à tout moment désaffecter des terres et les affecter à d'autres usages et à d'autres personnes sans justification et en ne remboursant que les impenses. C'est, quoiqu'on dise, une injustice grave faite au monde rural.

Cela est, aussi, inefficace d'un point de vue économique. Car, comment demander à un exploitant agricole ne disposant que d'un droit d'affectation d'investir sur une terre qui ne lui appartient pas et qu'on peut lui reprendre à tout moment ? Comment lui demander de préserver la fertilité des sols, des forêts et des pâturages ? Comment motiver les paysans quand la loi elle-même introduit l'incertitude sur leur principal facteur de production ? Il n'existe aucun pays au monde qui ait réussi la transformation de son agriculture sans reconnaître des droits réels sur le foncier à ses paysans. Il ne s'agit pas de prôner un retour au droit coutumier. Ce n'est pas possible. Mais, il est possible de transformer les droits d'affectation en droits réels et de mettre en place un système juridique et une politique foncière permettant de les faire évoluer et d'inciter ainsi les paysans à moderniser leurs systèmes de production. Cela est tout à fait compatible avec la satisfaction des besoins en terre pour le développement des villes et des activités économiques.

La loi de 1964 et ses décrets d'application confient au Conseil Rural, le pouvoir de gestion des terres du domaine national. En réalité, ce pouvoir n'est pas réel car tous les actes du conseil sont soumis à l'approbation préalable du sous préfet. Pour l'exercice de ce pouvoir fictif, la CR doit disposer d'un registre foncier et doit avoir la capacité, dans certains cas au moins, de procéder à des relevés fonciers sur le terrain. Tout le monde sait que le Conseil Rural ne dispose ni des compétences humaines ni des ressources financières pour le faire. Les centres d'expansion rurale polyvalente, supposés les assister, sont depuis longtemps dans un tel état d'abandon que les rares agents disponibles ne peuvent le faire sans que quelqu'un ne paie. Le résultat est que la loi sur le domaine national n'est appliquée que dans certains cas. En fait, l'application de la loi est l'exception et les pratiques coutumières la règle. Cette situation de cohabitation de deux normes juridiques est la porte ouverte à toutes les injustices et à toutes les corruptions.

Les populations locales avaient leurs méthodes et leurs techniques de gestion des conflits fonciers, de délimitation des terres et de gestion des ressources naturelles. Les chefs de village, les maîtres de terres et les notables savaient comment arbitrer les conflits fonciers. Dans la pratique, ils continuent à arbitrer tous les conflits sauf dans le cas où une des parties refuse leur arbitrage et fait appel au Conseil Rural. Dans les villages existaient et existent des personnes qui sont de véritables cadastres vivants. La loi et les décrets ont préféré ignorer les compétences et les pratiques locales.

La même analyse peut être faite pour les terres non affectées de la CR, zones forestières et de pâturage, etc. La communauté ne peut les gérer de façon efficace et durable car elle n'en a ni les moyens ni les compétences. Il est pourtant possible d'en assurer une exploitation et une gestion durable si on s'appuie sur les connaissances et les moyens des communautés villageoises. On préfère s'appuyer sur les agents des eaux et forêts. Ils n'ont pas les moyens d'en assurer la police encore moins d'aider les populations à les exploiter de façon durable.

La démocratie locale base d'une décentralisation durable

Les exemples ci-dessus pourraient être appliqués à d'autres services publics locaux. Ils montrent que la question du financement des collectivités locales et plus largement de leurs ressources humaines et financières n'est pas indépendante de la question du modèle de démocratie locale et de décentralisation que nous voulons. Le modèle français dont nous nous inspirons ne sera pas à notre portée avant longtemps. Entre temps, cette expérience pourrait échouer et donc être abandonnée.

Nous avons de la peine à imaginer une décentralisation durable dans laquelle les populations concernées n'apporteraient aucune contribution ou une contribution marginale ; l'essentiel des ressources étant apporté par l'Etat, les partenaires au développement et les transferts de revenus des émigrés en ville ou à l'étranger. Les collectivités locales et les populations ne seraient plus que de simples assistés. Aucune démocratie locale ne peut se développer sur un tel terreau. Celui-ci serait plutôt favorable à la domination des plus riches, au clientélisme, à la corruption.

Il nous faut imaginer un modèle de décentralisation dans laquelle les populations apportent une contribution significative même si de façon transitoire la solidarité nationale et internationale sera décisive. Cela suppose que le modèle s'appuie sur une participation importante des populations, sur le recours important aux compétences, aux savoirs et savoirs faire locaux pour rendre les services effectifs et réduire très fortement leurs coûts. Cela ne sera pas possible si l'équité entre tous n'est pas respectée, si tous les habitants de la collectivité ne sont pas persuadés d'un égal accès de tous aux services et aux infrastructures publics, s'ils ne constatent pas que les ressources disponibles sont gérées dans la plus grande transparence et au profit de tout le monde.

La question du financement des collectivités locales n'est pas simple. Elle ne peut être résolue indépendamment de la question de la démocratie locale. La facilité qui consisterait à accroître les transferts extérieurs sans engagements des ruraux serait une erreur grave.

II.2. La décentralisation: un nouveau paradigme pour le développement.

Communication
de Monsieur Louis Boël,
Conseiller Coordinateur,
Projet Sénégal VII, ONG AQUADEV.

(Texte original)

1. La décentralisation offre une opportunité unique d'entreprendre une réorientation complète de la stratégie du développement en zones rurales.

Dans un contexte général de "développement centré sur l'humain", "d'indicateurs de développement humain" (ONU), "d'objectifs du millénaire" et de "respect des diversités culturelles", partout les principes mettent l'être humain en avant, et son épanouissement en première priorité. C'est donc bien de culture, de bonheur, de sagesse, … de "philosophie" qu'il faut d'abord, parler.

Il est inutile de discuter des techniques et méthodes de la décentralisation si nous ne sommes pas, d'abord, convaincus que c'est un moyen d'atteindre un équilibre économique et social qui respecte à la fois les droits fondamentaux de l'humanité et les valeurs des cultures et traditions africaines. Comment la décentralisation s'articule-t-elle avec cet objectif humaniste ? Il serait vain d'épiloguer sur les causes des nombreux échecs et retards du développement entrepris, depuis les indépendances, en collaboration avec les diverses sources de coopération tant bilatérales que multilatérales. On peut y voir avant tout une question de dignité (par dignité nous entendons, ici, un mélange de liberté individuelle et de droit à la création, droit au cheminement et, donc, droit à l'erreur).

On constate facilement un déséquilibre de dignité dû à une mauvaise prise de conscience des termes de l'échange que devrait être la coopération. De part et d'autre on semble croire qu'il est possible de coopérer sans avoir pris préalablement conscience des déséquilibres induits par la perception de l'autre. Souvent, les coopérants sont d'abord attirés par les clichés de l'exotisme, du voyage, de la découverte. Clichés qui ne sont, bien sûr, que les projections de leurs propres fantasmes ou complexes. Que l'Afrique ou l'Asie soient le territoire de leurs voyages initiatiques est fort respectable, pour autant qu'on en prenne conscience de part et d'autre. Mais on réalisera que, dans ce cas, c'est le coopérant qui est demandeur. Si on en prend conscience, il s'agira bien d'un échange. Mais souvent le jeune coopérant européen ignore les pulsions qui le mènent. Il se croit facilement investi d'une mission d'aide. C'est peut-être la cause première de tous les échecs de la coopération. En effet s'il y a aide, il y a déséquilibre. Il n'y a plus d'échange. Il y a un aidant et un aidé, un riche et un pauvre, un généreux et un assisté, un dominant et un dominé. Parce que les pouvoirs les plus apparents, pouvoir de l'argent et pouvoir des armes, sont d'un seul côté, les deux partis sont inconsciemment convaincus que la force, l'avenir, voire la vérité (!?) sont aussi de ce côté. Coopérer, c'est travailler ensemble, sur un pied d'égalité. Et on est alors, de part et d'autre, des co-opérants. Le regard de supériorité du "coopérant" venu du Nord, qui croit devoir apporter des méthodes, des schémas, des principes eurocentrismes, vole en fait sa dignité aux personnes qu'il croit venir aider. Dans ces conditions, les moteurs même du développement (énergie individuelle, enthousiasme, initiative) sont éreintés avant même de démarrer.

On le comprendra mieux par l'exemple inverse: la musique et le chant africains. Ici pas de complexe de supériorité du monde occidental. Au contraire les européens et les américains sont

demandeurs de rythmes, mélodies et harmonies "afro". Et l'on note en effet que les musiciens et chanteurs africains n'ont, eux, aucun complexe d'infériorité et aucune difficulté à laisser libre cours à leur créativité, soutenue par leurs cultures et leurs traditions. Ils ne sont pas du tout tentés de "s'approprier" les musiques des autres, telles quelles.

Si on est regardé de haut, comment se sentir encouragé à faire valoir ses propres idées ? Et si on ne fait qu'appliquer les idées des autres, comment y mettre de l'enthousiasme, comment "se les approprier" comme on dit aujourd'hui ? Par ailleurs on peut remarquer que le mot même d'appropriation est vicieux : l'agriculteur et l'artisan sahéliens sont appelés à "s'approprier" les méthodes conçues par les bailleurs et mises en place par les ONG. Ces méthodes sont-elles donc exogènes ? Et les populations locales sont-elles priées de faire « comme si » elles les avaient conçues ? S'il faut redonner à chacun sa dignité, égale entre tous les humains, alors il ne devrait pas s'agir de s'approprier les idées des autres mais bien de créer ses propres solutions.

La politique de décentralisation, en donnant à la population, à travers ses élus directs, la liberté des initiatives et la responsabilité des résultats, rend à chacun la dignité et l'autonomie qui sont les moteurs de l'économie et du développement car elles permettent de passer de l'état servile d'exploité à celui, compétitif mais épanouissant, d'entrepreneur.

Dans le contexte du projet Sénégal VII – Ferlo, basé dans la région de Louga, tous les membres de l'équipe d'AQUADEV, et plus particulièrement de sa Cellule de Décentralisation, s'efforcent de mettre en place cette politique, en étroite collaboration avec les structures et institutions sénégalaises qui peuvent y jouer un rôle. On peut espérer que cette expérience devienne un modèle pour le pays.

En effet, on voit dès aujourd'hui (a) qu'une nouvelle étape du développement est maintenant possible, grâce à un bond significatif dans la dignité des développeurs locaux et (b) qu'il faut être très prudent car il serait facile de retomber dans les ornières du passé.

2. **Parmi les effets positifs, on peut souligner :**

   - un développement plus endogène. On n'insistera jamais assez sur la nécessité pour l'être humain d'être à la source, à l'initiative de ses propres projets. L'important n'est pas de réussir mais d'entreprendre, de comprendre, de progresser. La vie ne devrait pas être un labeur plus ou moins bien payé mais un parcours de découverte plus ou moins passionnant. La décentralisation, telle qu'AQUADEV et ses partenaires sont en train de la mettre en place dans les communes de Pete Ouarak et Guer Malal, se veut une démarche sincère de non-directivité. Il est fort impressionnant de voir les élus, membres du Conseil d'Administration du Fonds de Développement Local, réellement engagés dans une démarche de responsabilité et d'initiative. Sincèrement convaincus de la nouveauté de la démarche ils s'y investissent en confiance et on peut réellement espérer que cette dynamique débouche sur des initiatives originales.

   - un contrôle citoyen direct sur les élus locaux et, par là, un apprentissage concret de la démocratie. Cet engagement personnel est confirmé par des réactions très concrètes de contrôle citoyen que nous avons déjà pu observer dans les commentaires des populations villageoises qui veulent empêcher les abus de pouvoir et les avantages indus qui pourraient être facilités par les nouveaux investissements structurels. Un contrôle plus systématique par des débats contradictoires, puis une introduction des pratiques démocratiques de sanction électorale s'inscrivent dans le droit-fil de la formation dispensée aujourd'hui aux élus et seront introduits dans les prochaines semaines.

   - un encouragement à remplacer la corruption facile par les bénéfices légitimes d'une carrière politique sanctionnée par le vote citoyen. Le contrôle citoyen, rendu d'autant plus efficace que les élus des petites communes rurales sont proches de la population, entraîne une réelle difficulté à pratiquer les combines classiques de la corruption. Les élus expriment dès aujourd'hui leur intention de trouver leur intérêt dans une carrière politique dont la longueur sera fonction de leur capacité à remplir les engagements de leurs campagnes électorales.

   - des possibilités d'ingénierie financière dans lesquelles la bonne gouvernance entraîne des capacités d'investissement élevées. L'aspect le plus intéressant de la décentralisation nous semble être la possibilité de générer le développement à partir des ressources locales. C'est certainement la différence la plus flagrante par rapport à l'Histoire des cinq dernières décades, caractérisée soit par la paralysie fataliste ("on pourrait faire ceci et cela mais on n'en a pas les moyens…"), soit par l'intervention de financements exogènes accompagnés de tous leurs défauts (inadaptation au désir des bénéficiaires, manque d'appropriation, d'où manque d'entretien, etc.). La décentralisation telle que nous l'encourageons s'appuie principalement sur un développement communautaire des infrastructures qui facilitent la création de nouvelles activités économiques dans le secteur privé.

   - la possibilité pour les classes de jeunes adultes d'obtenir des élus les priorités sociales nécessaires au développement des zones rurales : écoles, électrification, eau, centres culturels, sportifs ou de loisirs ;…À quoi bon, en effet, la décentralisation du pouvoir si c'est pour l'accorder à des communes fantômes, désertées par les jeunes générations, parties en masse vers le mirage des villes? Dès que les schémas de fonctionnement du pouvoir local sont en place, nous voulons sensibiliser, former et incorporer les classes d'âge montantes afin qu'elles puissent, dès aujourd'hui, inventer, concevoir et préparer leurs villages et bourgs de demain.

2. **Mais il est important de garder à l'esprit les risques et les contraintes.**

   Cette stratégie ne peut réaliser ses promesses qu'au prix de certaines conditions nécessaires :

   - les ressources financières (fiscalité locale, dotation gouvernementale, participation directe des populations,

…). Il faut dire haut et fort que si la possibilité d'initiative dans la transformation du milieu communal est la facette la plus intéressante et la plus prometteuse de la décentralisation, par contre il sera complètement impossible d'entretenir une telle dynamique, même plus modeste, même plus lente, si les communes ne disposent pas de ressources financières suffisantes. Celles-ci doivent en effet atteindre la taille critique nécessaire pour obtenir l'effet d'entraînement des autres sources de financement. Aujourd'hui, grâce au soutien temporaire du Fonds de Développement Local (F.D.L. qui dans notre projet est fourni, à travers AQUADEV, par le Fonds Belge de Survie), le montage financier des investissements communaux (et de préférence intercommunaux) est possible à partir d'une mise de fonds modeste des communes (provenant pour part de la fiscalité locale et pour part de la dotation gouvernementale aux communes), augmentée, le cas échéant, d'un investissement direct des populations intéressées (cotisations), le tout complété par l'encouragement de la subvention du F.D.L.

Tout d'abord il faut être intransigeant sur la dégressivité, de projet en projet, de la part apportée par le FDL. Dans le cas contraire, il est évident que toute la stratégie ne serait qu'une grosse farce, un nouveau masque pour camoufler une permanence de l'assistanat méprisant. La part importante du FDL ne se justifie que pour commencer tout de suite l'exercice de conception, de programmation, de financement et de gestion des nouveaux projets d'infrastructures par les élus communaux à travers les organes ad hoc qu'ils ont créés. D'ailleurs, pour bien s'assurer que les principes de l'ingénierie financière (= des montages financiers complexes et bien articulés) sont bien compris, dès les premiers projets, le FDL s'efface partiellement derrière d'autres sources de financement complémentaires, comme la Région Wallonne (IDEMLS) dans le cas du Forage, Château d'eau et Adduction, à Guer Malal.

Il est clair que rien de tout cela n'est possible de façon durable si la mise de fonds de la commune reste symbolique. Pour faire intervenir les financiers institutionnels (Banque Africaine de Développement, Banque Mondiale, Banque Islamique de Développement, …) et commerciaux (Mutuelles de Crédit, Caisse Nationale du Crédit Agricole du Sénégal, …), il faut d'abord que la mise initiale représente une garantie crédible d'engagement et de sérieux. Est-il utile de souligner qu'une carence de la dotation gouvernementale aurait ici un effet désastreux?

- la réalité et la persévérance d'une bonne gouvernance qui sera la seule garantie du crédit des communes pour leurs projets d'investissement. L'objectif est beaucoup plus ambitieux : si le Conseil d'Administration du F.D.L. acquiert rapidement, et garde sans fléchir, une réputation de bonne gouvernance : concepts clairs, faisabilités rigoureuses, budgets transparents et respectés, plannings raisonnables et bien suivis, crédits remboursés de façon saine (pas de cavalerie entre comptes, pas d'emprunts pour remboursements défaillants), alors les communes concernées pourront accéder à des ressources croissantes, parallèlement à la croissance de leurs revenus.

- une instruction et une formation de qualité pour apprendre aux élus les outils de cette bonne gouvernance. Même si le schéma est rationnel et même si les populations y souscrivent avec enthousiasme, il ne faut pas pécher par excès d'optimisme : ce genre d'exercice nécessite des élus alphabétisés et une bonne formation de base dans les domaines concernés. Heureusement cette formation, qui est notre priorité aujourd'hui, est très bien accueillie et le Sénégal compte des enseignants compétents et disponibles dans ces domaines : Droit foncier, Gestion des Finances Publiques, Programmation-suivi-évaluation, Appels d'Offres, ...

- le recrutement de compétences salariées par les communes pour l'exécution professionnelle des tâches techniques. Par contre, il ne faut pas confondre formation à la décision et au contrôle de gestion avec amateurisme et vague bénévolat dans la gestion elle-même ou dans les tâches techniques. Ces tâches doivent nécessairement être confiées à des professionnels compétents, responsables dans le cadre de contrats clairs et officiels. Ces coûts émargeront soit au budget des communes, soit aux budgets des projets d'investissement. Une fois encore il est clair que ces budgets doivent donc être suffisants. D'où la nécessité de modéliser rapidement, à travers nos premières expériences, les tailles critiques des divers paramètres : populations, revenus communaux, fiscalité locale, taille des projets, importance et coûts des crédits, garanties des communes, etc.

- la traduction en langues locales de tous les documents À notre grande surprise, il n'était pas évident pour tout le monde que la décentralisation suppose de travailler en langues locales. Comment peut-on imaginer l'appropriation des initiatives et la responsabilité des élus locaux si l'ensemble de l'exercice doit être effectué dans une langue qui reste, dans l'inconscient collectif de ces populations villageoises, celle de l'oppresseur colonial, ou du gouvernement central qui a pris sa suite. On en rirait si les enjeux n'étaient pas si importants. S'il fallait une preuve de cette contrainte, on l'a eue lors de la dernière réunion plénière en voyant le mélange de surprise et d'enthousiasme lorsque les documents de supports et les débats furent présentés en wolof.

Enfin, parmi tant de raisons d'être optimiste, il nous faut admettre deux contraintes aussi graves que le serait l'insuffisance de ressources :

- l'apprentissage du respect de la décision majoritaire : Chez les nouveaux adeptes de la voie démocratique décentralisée, l'avantage principal est le droit de défendre ses idées et d'être entendu. Mais dans tous les cas (et surtout en démocratie naissante ou décadente) les positions qui se révèlent être minoritaires sont difficiles à admettre. Il sera important d'expliquer et d'illustrer ce phénomène pour prévenir le durcissement des groupes minoritaires d'opposition qui pourraient facilement être tentés de refuser leur collaboration. Au plan communal, il est important de favoriser une culture du consensus pour éviter d'instaurer la zizanie au sein même des villages, voire des familles !

- l'organisation d'un lobbying efficace et l'entretien de sa première qualité : la persévérance.
  La liste des risques aurait pu commencer avec celui-ci. Je me souviens que lorsque nous avons rejoint les projets d'AQUADEV au Niger, nos collègues nigériens de Zinder nous ont expliqué le sens et l'importance de l'approche participative, de l'appropriation des initiatives de développement et de la responsabilisation des organisations paysannes. Après quelques jours de réflexion, je leur ai demandé s'ils avaient bien conscience de la dimension révolutionnaire de ces principes. La remarque reste valable ici et aujourd'hui. Ces principes, qui sont bien ceux de la décentralisation, vont clairement à l'encontre à la fois des féodalismes traditionnels qui caractérisent les pouvoirs locaux coutumiers, et des pouvoirs centralisateurs jacobins qui, dans plusieurs pays d'Afrique, sont en position d'exploiter les populations. Il faut prendre conscience du fait que les intérêts en présence représentent des pouvoirs forts dont l'inertie s'opposera encore longtemps au progrès de la décentralisation. Pour les élus communaux qui voudront réussir à installer ce nouveau paradigme du développement il faudra donc apprendre le jeu des groupes de pression antagonistes, il faudra procéder à un fréquent lobbying auprès des autorités gouvernementales et, surtout, il leur faudra comprendre et admettre que cette lutte est une lutte d'usure. Le plus persévérant gagne.

3. Une Vision d'Avenir ?

Si les méthodes et moyens de la décentralisation arrivent à se protéger de ces risques et contraintes, on peut espérer mieux encore que l'apprentissage réussi d'un réel pouvoir communal.

On peut, et on doit, dès aujourd'hui, garder à l'esprit que le réel enjeu est que VOUS inventiez, à terme, un modèle de développement alternatif, une économie qui aide le monde à sortir du cul-de-sac du dogme de "croissance permanente". Dieu merci, nous ne sommes pas tous condamnés à pratiquer l'eurocentrisme économique qui semblons aujourd'hui nous conduire dans des situations qui risquent, au mieux, de ne pas être durables.

On peut évoquer la fin des énergies fossiles. On peut citer les dégâts difficilement réversibles causés, par des industries irresponsables, à certains équilibres environnementaux.
Mais on peut aussi, avant de conclure, revenir une dernière fois à une philosophie plus concrète, plus proche de chaque humain.

Où va l'individualisme effréné rendu possible par l'abondance des biens produits par l'industrie? Que devient l'humain s'il s'enferme dans un solipsisme où la solidarité n'est plus qu'une émotion médiatique? Comment empêcher que cette décentralisation, si espérée ici, ne fasse le lit d'autres corruptions comme en Europe aujourd'hui, chez ces bailleurs eux-mêmes qui encouragent cette politique en Afrique?

Même si peu d'européens s'en rendent clairement compte, la politique et l'humanisme sont les prochains sujets où nous serons demandeurs des solutions originales créées en Afrique, en Amérique latine ou en Asie. Comme pour la musique, je parie sur les solutions africaines. Et, je le redis ici ce soir, je vois venir le jour, très proche, où vos bureaux de consultants seront appelés à aller aider les européens à trouver des solutions à leurs problèmes.

Je crois cela depuis plusieurs années. Je le dis tout haut depuis quelques semaines. Lorsque je le dis, tous, européens comme africains, croient que c'est une plaisanterie et ils rient gentiment. J'espère qu'aujourd'hui vous comprenez que je suis parfaitement sincère. C'est dans l'échange d'expertises et de solutions que nous retrouverons tous la vraie dignité. Et c'est dans ce travail d'équipe, et seulement ainsi, que nous trouverons des solutions équilibrées et durables.

Aujourd'hui déjà, des psychologues congolais aident les enfants de certaines écoles belges à retrouver leur sociabilité, et leurs parents à refonder leurs valeurs personnelles, dans un nouveau contrat social. Grâce à leur distanciation culturelle, ils ont un regard aigu sur les inepties de certaines dérives de la société de consommation. Grâce à leur approche empathique et à la tradition orale héritée des griots, ils permettent une catharsis qui allie souvent prise de conscience et guérison.

La consultance Sud-Sud, considérée comme une utopie il y a vingt ans, est aujourd'hui une réalité dans nos projets.
Lorsque vos élus communaux auront, en toute liberté, créé et pratiqué leur démocratie locale, ils auront certainement acquis des connaissances et conçu des solutions originales qui seront utiles à rajeunir la démocratie dans nos intercommunales vieillissante.

Ne me faites pas mentir. C'est maintenant qu'il faut commencer à organiser ces expertises! Ce n'est qu'un changement de paradigme :

AFRICAN SOLUTIONS for WORLD PROBLEMS

II.3. Approche novatrice de financement des activités de développement local dans les structures pré communales au Niger.

*Communication
de Messieurs Idrissa Sama,
Coordinateur du Projet d'Appui
au Développement Local de Mayahi
et Laouali Sama,
Coordinateur du Projet d'Appui
au Développement de Nguigmi*

(Texte élaboré à partir de l'exposé fait au séminaire)

Contexte

Les Projets d'appui au développement local de Mayahi (PADLM) et de Nguigmi (PADLN) sont implantés au centre et à l'est du Niger, deux zones où les conditions naturelles - en particulier le climat - expliquent l'état de pauvreté des populations. Le PADLM intervient dans le département de Mayahi (Région de Maradi), dans huit communes qui regroupent une population d'environ 300.000 personnes. Les habitants vivent essentiellement de l'agriculture et de l'agro pastoralisme. Le PADLN intervient dans la Région de Diffa, à l'est du pays, dans cinq communes ; trois de ces entités sont situées dans le département de Nguigmi; les deux autres se situant dans le département de Diffa. Le projet couvre une population d'environ 80.000 habitants, vivant essentiellement d'agriculture, d'agro pastoralisme et de pastoralisme. Avant la mise en place effective du cadre juridique de la décentralisation nigérienne et les premières élections qui ont suivis, les deux PADL ont posé sur le terrain les problèmes de gouvernance locale et de financement des collectivités, et ce dans la perspective spécifique de la lutte contre la pauvreté. De fait, les treize institutions « pré communales » partenaires des PADL, ont préfiguré les institutions actuelles. Dans bien des cas, ces nouveaux acteurs institutionnels ont assumé la responsabilité du développement local exactement comme s'ils avaient les pouvoirs que la décentralisation allait conférer aux organes officiellement élus. Cette expérience d'appui aux collectivités a été menée en collaboration avec les instances nationales chargées de la décentralisation et en particulier, le Haut Commissariat à la Décentralisation et à la Réforme Administrative (HCRAD). Les PADL ont constitué un laboratoire d'expérimentation de la décentralisation nigérienne. Le PNUD, la Banque Mondiale, la Coopération Belge (Fonds belge de Survie) et la Coopération Française se sont inspirés de cette expérience pour leurs programmes d'intervention.

1. Profil de pauvreté de la zone d'intervention

Les neuf contraintes majeures au développement de la zone d'intervention sont le déficit alimentaire répétitif, la saturation foncière alarmante (dans les zones agricoles du Sud), la dégradation continue du couvert végétal, les faibles taux de couverture sanitaire et d'instruction, l'enclavement des communes, le temps de travail très élevé des femmes rurales et enfin, le faible pouvoir d'achat des populations dû au faible niveau de développement des activités économiques. Les principaux atouts de la zone sont la disponibilité importante en ressources humaines (en raison d'une population relativement jeune), la cohésion sociale relativement forte des populations, l'existence de quelques ressources naturelles et, last but not least, l'engouement réel des populations pour impulser une dynamique de développement socio-économique.

2. **Objectifs et Outputs**

Les Objectifs des PADL sont de réduire la pauvreté de façon durable, d'assurer le développement socio-économique - et particulièrement la sécurité alimentaire - tout en encourageant l'adoption de pratiques de bonne gouvernance. Les outputs du PADL sont de rendre opérationnelles les structures d'appui au développement local, d'améliorer la fourniture des services socio-économiques de base de même que la gestion durable des ressources naturelles. L'atteinte de ces objectifs passe par l'articulation et l'adoption de Plans d'Actions Locaux (PAL) et de Plans de Développement Communaux (PDC) qui sont élaborés selon une démarche participative impliquant toutes les couches socioprofessionnelles et sont auto évalués et actualisés à la fin de chaque année.

3. **Justification du niveau d'intervention**

Le niveau privilégié d'intervention est la Commune, c'est-à-dire une collectivité territoriale de base jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Pour l'exercice des compétences que lui confère la loi, la commune nigérienne dispose d'un budget, d'un personnel et d'un domaine propre. La commune est chargée des intérêts communaux. Elle assure les services publics répondant aux besoins des populations et qui ne relèvent pas, par leur nature ou leur importance, de l'Etat, de la Région et du Département (Loi n° 2002-12 du 11/06/02).

Ce choix d'intervenir au niveau de la commune en partenariat avec des institutions « pré communales » se justifie de la manière suivante : la commune est un cadre d'implication, de mobilisation et de responsabilisation des communautés villageoises dans la promotion du développement local à travers la mise en place d'organes locaux composés de membres élus. Elle permet la promotion d'une administration de proximité; implique l'émergence d'un cadre de bonne gouvernance locale; elle approfondit, renforce et consolide la démocratie locale et la prépare les populations à devenir des véritables acteurs civiques au lieu de rester des simples bénéficiaires.

4. **Les sources de financement et dispositif financier des PADL**

Fonds du FBS : Fonds d'appui local (FAL) gérés par les Conseils Communaux (CC)
Composé à 60 % du Fonds Communal pour les infrastructures collectives et la gestion des ressources naturelles (dont au moins 10% consacrés à la gestion des ressources naturelles) et à 40 % du Fonds de Développement Communautaire destiné à financer les initiatives productives (dont au moins 35% d'initiatives féminines)

Fonds du PNUD gérés par l'Antenne PADL

Destiné à la logistique et au fonctionnement du projet de même qu'au renforcement des capacités des Conseils Communaux et des Organisations Paysannes (OP)

Fonds du FENU

Fonds des Opérations Spéciales (FOS) gérés par la Conférence Intercommunale de Concertation (CIC) et destiné à financer des actions intercommunales du type : infrastructures, recherche-action et gestion des ressources naturelles intercommunales et à réaliser une péréquation entre les infrastructures socio collectives intra communales.

Cinq critères de base ont prévalu à la détermination du montant affecté à chacune des communes bénéficiaires des PADL : la démographie (plus le poids démographique de la commune est important, plus élevé sera le score lui correspondant); les potentialités économiques (plus la commune recèle des potentialités économiques moins est élevé le score correspondant); le niveau d'équipement initial (plus la commune est nantie en infrastructures socio-économiques collectives moins le score correspondant est élevé) l'enclavement (plus la commune est supposée être enclavée, plus le score correspondant est élevé). Le score total réuni par une commune détermine son poids relatif et par conséquent la portion du Fonds d'Appui Local qui lui est allouée et confiée à la gestion des Conseils Communaux. C'est donc sur la base de ces cinq critères que les dotations financières initiales des communes ont été fixées.

FBS (5 ans : Novembre 00 – Octobre 05)	3 214 000 $
FENU (5ans : Novembre 00 – Octobre 05)	2 625 310 $
PNUD/DAP (5 ans : Juillet 99 – Décembre 03)	1 053 000 $
PNUD/CPAP (4 ans : Janvier 04 – Décembre 07)	62 500 $ (2004)
DDC (1 an : 2003)	67 000
Gouvernement du Niger (5 ans : Nov. 00 – Oct. 05) Apports Populations	371 000 $ 10 % à 15 % des fonds externes
Autres Partenaires : PAM, FAO, UNICEF, PAFN, PAC, AQUADEV, Coopération Décentralisée, etc.	Selon leurs centres d'intérêt, efforts de mobilisation

1. **Les Synergies et les partenariats développés par les communes**

Des Synergies ont été élaborées et mise en œuvres avec le PAM (pour les matières sécurité alimentaire et gestion des ressources naturelles) de même qu'avec l'UNICEF (pour le programme Services de Base Intégrés) et la Commune Urbaine de Mayahi (renforcement de capacité des acteurs). Des complémentarités existent notamment avec Dryland Development Center (pour la gestion des ressources naturelles) avec la FAO (pour le Projet Intrants et en particulier le Warrantage) avec la Banque Mondiale (pour le Programme d'Actions Communautaires - PAC). Un accord de coopération décentralisée existe avec la Flandre Orientale (Belgique) pour la construction de deux sièges communaux. Un partenariat en cartographie nous unit avec l'ONG AQUADEV. Des complémentarités ont été tracées avec le Projet d'Aménagement des Forêts Naturelles pour l'aménagement de la vallée Goulbi N'kaba.

2. **Les processus de Planification / Programmation et Mise en oeuvre des actions**

Les étapes de planification / programmation se déroulent de la manière suivante :

- 1e étape : élaboration des diagnostics participatifs par les Comités Locaux de Développement (CLD).
- 2e étape : élaboration des Plans d'Actions Locaux (PAL) par les Comités Locaux de Développement.
- 3e étape : élaboration du Plan de Développement Communal (PDC) par les Conseils Communaux.
- 4e étape : élaboration du Plan de Travail Annuel Communal (PTAC) par les Conseils Communaux.
- 5e étape : élaboration des Dossiers de Micro projets par les Promoteurs (CLD, CVD, OP, GF).
- 6e étape : analyse et approbation des Micro projets par les Conseils Communaux

Les étapes de l'appui à la mise en œuvre des micro projets suivent le chemin suivant : processus de contractualisation; signature de la convention d'opération entre le Conseil Communal et le Promoteur; engagements du promoteur et du Conseil Communal dans la mise en œuvre; avis d'appel d'offre; consultation et sélection du prestataire; signature du marché; contrat; bon de commande ; lancement des travaux ; avance de fonds ; exécution de l'activité; contrôle - suivi - réception – paiement; auto évaluation de l'exécution du micro projet ; entretien et gestion des réalisations.

Les acteurs de la mise en oeuvre sont le maître d'ouvrage soit le Conseil Communal ; les maîtres d'ouvrage délégués soient les CLD, CVD, GF voire d'autres acteurs ; les maîtres d'œuvre soient les prestataires de service. Le Collectif d'Appui Conseil est constitué d'ONGs, des Services Techniques et de l'équipe du PADL.

3. **Réalisations et effets en matière d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale**

Les réalisations concrètes sont les suivantes : élaboration et/ou adaptation puis adoption de textes réglementaires (statuts, RI, CoFi, GU); mise en place à tous niveaux d'organes de concertation (CVD, CLD, CC, CS, CIC, CLEC); formulation et / ou actualisation de plans de développement communaux dans toutes les communes; réalisation de modules de formation aux élus locaux; formation de comités de gestion spécifiques formés et enfin, élaboration d'outils d'appui à la maîtrise d'ouvrage. Les principaux acquis de l'expérience menée par les deux PADL en matière d'appui à la décentralisation et aux pratiques de gouvernance démocratique locale concernent :

- les procédures de planification et de budgétisation participatives,
- les pratiques transparentes de reddition des comptes,
- les mécanismes d'auto évaluation par les bénéficiaires
- la mise en place d'une architecture institutionnelle appropriée.

L'un des acquis principaux est d'avoir montré le rôle crucial de la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales en matière de lutte contre la pauvreté des populations. Dans le domaine de l'institution des principes de concurrence et de contractualisation, on notera la maîtrise des procédures de passation des marchés publics. Quant à la démocratisation du processus de prise de décision, elle s'est traduite à toutes les étapes du processus de gouvernance locale communale à travers la planification, l'élaboration de projets, la passation et l'exécution des marchés et enfin la gestion des infrastructures. La mise en place des administrations pré communales a permis à nombre d'élus et à leurs concitoyens de vivre le fonctionnement d'une commune réelle. La plupart des conseillers pré communaux ont fait actes de candidature aux premières élections communales, ce qui permet aux zones de Mayahi et de Nguigmi de disposer de ressources humaines capables d'assurer les missions d'un conseil communal régulier.

Les PADL Mayahi et Nguigmi ont également permis de tester la mise en application des dispositions juridiques prévues dans le cadre de la décentralisation, entre autres : les quotas des femmes au sein des organes élus des communes d'une part et d'autre part, la cohabitation au sein des organes communaux d'élus et de représentants des pouvoirs traditionnels qui fait l'une des originalités de la décentralisation au Niger.

4. **Réalisations et effets en matière de sécurité foncière**

En matière de gestion des ressources naturelles. On a réalisé 8 commissions foncières communales (Cofocom) et récupéré 124 hectares de terres détériorées. 344 kilomètres de couloirs de transhumance et d'aires de pâturage ont été balisés et on a réalisé 281 km de pare-feux [1]. Les PADL ont eu l'initiative d'appuyer la mise en place des commissions foncières communales chargées d'une gestion préventive des conflits fonciers. Ces institutions mises en place en collaboration avec le Secrétariat Permanent du Code Rural, mènent de nombreuses actions de prévention des conflits. Dans le département de Mayahi où le taux d'occupation des terres (indicateur de la pression foncière) est élevé, les Cofocom font enregistrer les transactions au niveau des chefs de villages. De ce fait, il y a plus de transparence dans les ventes et les cessions de terres. D'après les autorités coutumières et administratives

[1] Le département de Mayahi est en effet une zone où les conflits nés de l'accès à la terre sont récurrents; ils opposent tantôt les agriculteurs entre eux, tantôt les éleveurs aux agriculteurs. La zone de Nguigmi n'échappe pas à ce problème ; les conflits fonciers y sont concentrés autour du lac Tchad, du cours d'eau Komadougouyobé et des puits.

en charge de la question foncière, le nombre de conflits traités dans le département a considérablement baissé au cours de ces dernières années, grâce aux efforts fournis en amont par les Cofocom appuyées par les PADL.

5. Réalisations et effets en matière de sécurité alimentaire et amélioration des conditions

En matière de gestion de sécurité alimentaire. Ont été installés et/ou formés : 5 banques d'intrants, 4 groupements de production de semences améliorées, 624 brigadiers phytosanitaires, 8906 producteurs répartis en 235 groupements dont 176 groupements féminins. 2400 femmes ont été appuyées en maraîchage; 6 groupements de warrantage et 99 banques céréalières ont été mis sur pied. Les effets enregistrés sont la réduction du déficit céréalier (219 villages déficitaires en 1999 contre 44 villages en 2003), l'augmentation des rendements de 2,4 fois et donc l'amélioration de la sécurité alimentaire. En matière d'élevage, on note la vaccination de 49.833 têtes de bétail; 230 tonnes d'aliments de bétail mis en place et l'installation de 262 groupements féminins d'élevage (petit cheptel). Outre l'amélioration de la santé animale, on note parmi les effets une augmentation sensible des revenus des femmes.

Au niveau de l'accès aux services sociaux de base. En matière d'hydraulique, 99 puits villageois et pastoraux ont été foncés ou réhabilités. Le premier effet a été l'amélioration du taux de couverture en eau potable ; 39 % en 1999 contre 52 % en 2004. En Santé, on a réalisé 8 Centres de santé intégrés (construits et équipés) et 2 cases de santé (construites et équipées). Les effets en ont été l'amélioration du taux de couverture sanitaire de 20 % en 1999 à 66,79 % en 2004 de même qu'une attitude des femmes plus favorable à la fréquentation des centres. En matière d'éducation et d'alphabétisation, 8 centres d'alphabétisation ont été ouverts ; 98 classes ont été construites ou réhabilitées (et équipées) Les effets en la matière sont l'amélioration du taux brut de scolarisation (de 24,4 % en 1999 à 47,35 % en 2003) et l'amélioration du taux brut d'alphabétisation des adultes (de 0,52% en 1998 à 12,47 % en 2004).

Au niveau des infrastructures structurantes. Parmi les réalisations d'infrastructures structurantes, on notera la construction et l'équipement de 7 sièges de commune (2 à travers la coopération décentralisée) ; la mise en place de 8 parcs de vente de bétail, de 4 abattoirs et l'aménagement de 7 marchés. Les effets en sont l'amélioration du cadre de travail des conseillers, l'amélioration du recouvrement des taxes sur les marchés,

6. Quelques Leçons Apprises et les difficultés rencontrées

1. Le Diagnostic participatif facilite le démarrage du processus participatif de planification locale. Le processus participatif de planification locale est un véritable exercice d'apprentissage de la démocratie ; il apporte une modification des comportements des populations en développant une «Culture démocratique de prise de décision» et une «Culture de gestion transparente des affaires publiques».

2. Les Populations sont particulièrement sensibles au choix du «Foncier et de la structuration du milieu » comme centres d'intérêt. Ce qui facilite les négociations sur la satisfaction des besoins immédiats et l'utilisation rationnelle et durable des ressources naturelles.

3. Le principe de convention liant Conseils Communaux, CLD, CVD, promoteurs de microprojets et autres prestataires favorise le développement de la notion de partenariat et le respect des engagements. La maîtrise d'ouvrage communale est en train de devenir une réalité; c'est une œuvre de longue haleine. Les communes prennent conscience de leur responsabilité.

4. Les séances d'auto évaluation impliquant tous acteurs facilitent l'identification des goulots d'étranglement et la prise en compte des réajustements/réorientations budgétaires nécessaires. La valorisation des compétences locales (le savoir-faire des populations, l'expertise des services techniques et des autres partenaires : ONG, Associations, GIE) favorise la durabilité et la possibilité de répliquer les expériences réussies.

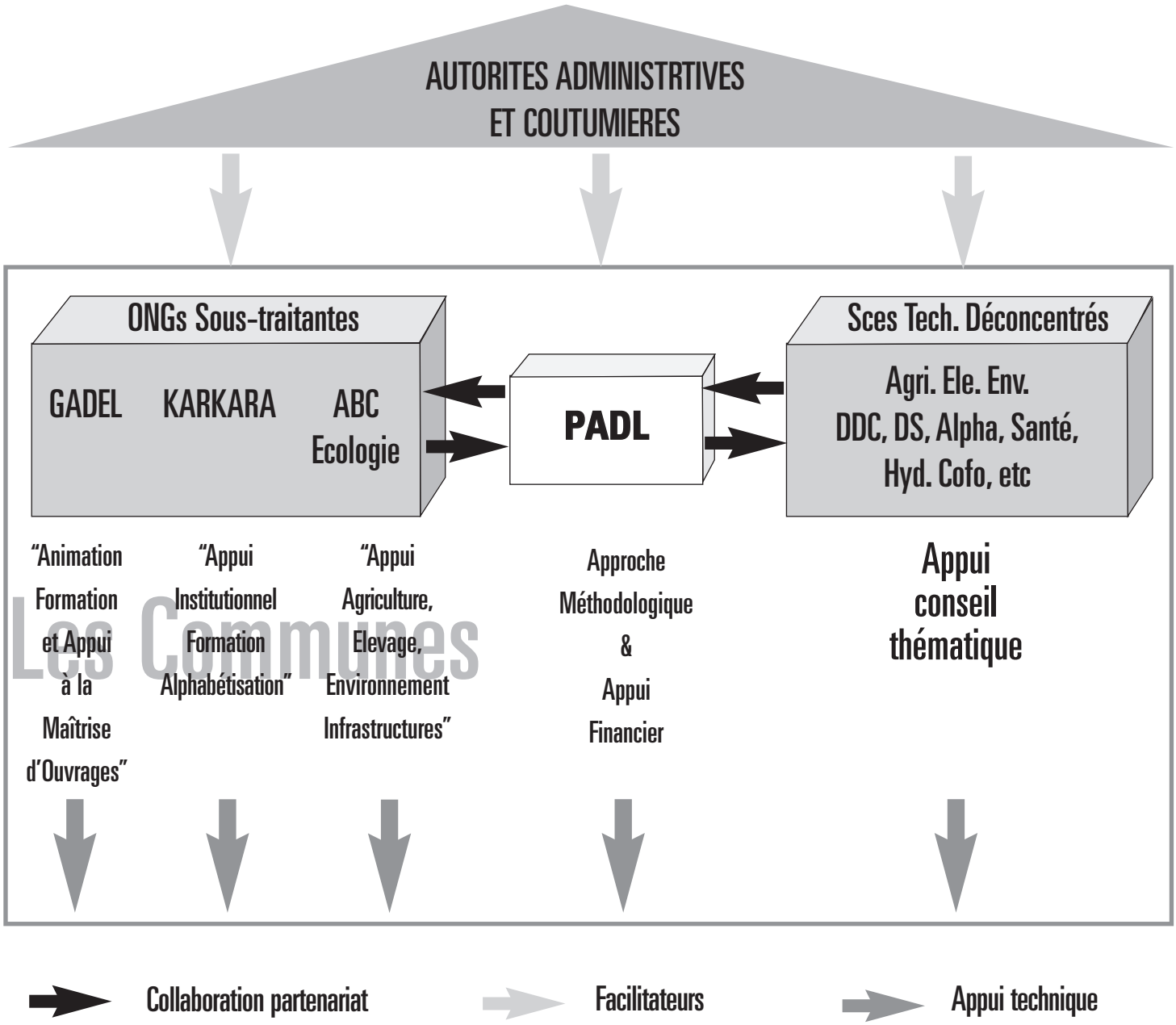
Quant aux difficultés majeures rencontrées, on doit citer à nouveau l'enclavement voire l'inaccessibilité des communes bénéficiaires, la pauvreté des populations et donc … la faiblesse structurelle de leurs apports. On notera à cet égard que les contributions financières des bénéficiaires à la mise en œuvre des microprojets sont relativement faciles à mobiliser si les populations sont assurées de la destination de leurs contreparties. Dans les villages où une contribution financière a conditionné le bénéfice d'un financement de microprojet, ces contributions ont été payées dans un délai raisonnable alors que le recouvrement des impôts et taxes affiche de très sérieux retards. Parmi les autres difficultés majeures, on notera le faible niveau d'instruction des élus, frein majeur au développement de la décentralisation et à la gestion des finances locales.

7. Défis Importants à relever et perspectives

Parmi les défis à relever aujourd'hui par la décentralisation nigérienne, on peut citer, sans ordre de priorité, la dépolitisation effective de l'administration communale, une participation plus effective de la population au processus de développement ; la mise en place d'une stratégie communale de sécurité alimentaire ; l'amélioration du niveau d'instruction des conseillers et le renforcement de leurs capacités notamment en matière de maîtrise d'ouvrage et enfin, la mobilisation plus forte des ressources internes et externes. S'agissant spécifiquement de gouvernance locale, les défis à relever sont la mise en œuvre d'une stratégie de transfert de compétences aux nouvelles administrations communales et le renforcement du dispositif technique d'appui aux collectivités territoriales. S'agissant du financement de ces collectivités, deux des défis de

l'avenir sont d'une part la mise en place d'une stratégie de fiscalité locale efficace et d'autre part, le développement de la coopération décentralisée dont l'intervention pourrait être conditionnée au taux de recouvrement des impôts et taxes, fixé comme critère primordial de financement extérieur des actions de développement.

STRUCTURE D'INTERVENTION DES PADL



Les Communes

II.4. Mise en place des Comités Villageois de Développement Local en vue de créer une dynamique de développement.

Communication de Monsieur Saïdou Laminou, Coordinateur du projet Niger X, ONG AQUADEV.

(Texte établi à partir de l'exposé réalisé au séminaire)

1. Présentation du projet

D'un financement s'élevant à 1.280.107 euros dont 90% proviennent de l'Union européenne, 7,3% de l'ONG AQUADEV et 2,6% d'AEDES, le Projet Niger X a pour zone d'intervention la commune de Gafati dans le département de Mirriah, soit 27 villages comptant une population cible d'environ 14000 habitants. L'objectif global du projet Niger X est d'améliorer la sécurité alimentaire dans la zone d'intervention.

2. Contexte de mise en œuvre

La mise en œuvre du projet a commencé à quelques mois de la tenue des élections locales consacrant l'aboutissement du processus de décentralisation au Niger. Il s'agit là d'une période transitoire entre la gestion du canton par le chef traditionnel et la cogestion de l'espace commune/canton par le chef et les nouvelles autorités communales élues. Pour s'adapter à ce contexte et créer les conditions de pérennisation des activités, le projet a privilégié la promotion de la gouvernance locale à travers la mise en place des comités villageois de développement local (CVDL).

3. Pourquoi les comités villageois de développement local ?

La création des CVDL a été motivée par les soucis de s'adapter au nouveau contexte de décentralisation, mais aussi de rompre avec la tradition de comités éphémères, disparaissant avec la fin des projets. Il s'agissait aussi de limiter les interventions disparates dans les villages et former des ressources humaines compétentes, susceptibles d'accompagner le développement dans les villages et la future commune issue des premières élections de pouvoirs locaux au Niger. La mise en place des CVDL a obéi au protocole suivant : une première phase d'information et de sensibilisation sur le rôle et l'importance des comités; en second temps, on a procédé à l'enregistrement des candidats et à l'organisation des assemblées générales villageoises électives. Les élus ont prêtés serment devant les assemblées villageoises et une réunion d'investiture des présidents et secrétaires des CVDL - réunion à laquelle participaient les chefs de villages, les représentants du projet et le préfet de Mirriah - a été ensuite organisée chez le chef de canton de Gafati. Les membres des CVDL ont été formés sur leurs missions et sur la manière de les accomplir. Un dispositif d'encadrement - composé des techniciens multidisciplinaires, cadres du projet, des services techniques et d'animateurs alphabétiseurs – a été mis en place.

Les principaux rôles assignés aux CVDL sont :

- la planification des actions de développement dans les villages,
- l'harmonisation des actions des différents intervenants,
- le suivi et l'évaluation des activités en collaboration avec la cellule outils du projet, les services techniques et les comités sectoriels,
- une contribution à la relecture des « priorisations » des actions de développement réalisées par les villages,
- la recherche de partenaires pour l'exécution des activités qui ne peuvent pas être financées par les intervenants présents dans les villages,

- la mobilisation des contreparties villageoises, en collaboration avec les comités sectoriels et les chefs de villages,
- la sécurisation des investissements réalisés par les intervenants.

Les CVDL sont responsables devant l'AG villageoise. Leurs collaborateurs au niveau des villages sont d'une part l'instance traditionnelle de prise de décision (composée du chef de village, de l'Imam et des représentants des quartiers ou mosquées) de même que les comités sectoriels mis en place pour la gestion de chaque activité et d'autre part, les animateurs, techniciens et cadres du projet de même que d'autres projets intervenant dans le village et les services techniques.

4. Le dispositif au niveau inter villages

Les relations fonctionnelles existant entre les différents comités villageois sont surtout liées à la réalisation des actions d'intérêts communautaires, qui nécessitent une concertation entre les villages bénéficiaires. C'est pourquoi il a été créé un cadre de concertation inter villageois au niveau de chacune des 4 sous zones du Projet. Cette instance est constituée par les chefs de villages, les présidents et secrétaires des CVDL, les comités sectoriels en fonction du sujet abordé. Pour le moment, les activités de ce cadre sont ponctuelles et généralement sous l'instigation des techniciens du projet ou d'autres intervenants.

5. Les relations avec le Conseil Communal de Gafati

Les relations entre les CVDL et le Conseil Communal se limitent à des actions comme l'information, la sensibilisation et la mobilisation des populations pour la réalisation de travaux initiés par le conseil. Notons que 5 des 11 conseillers que compte la commune de Gafati sont issus des CVDL, ce qui est important dans les prises de décisions. Ces relations seront de plus en plus importantes grâce au renforcement des capacités qui induira sans doute des initiatives endogènes qui appuieront le plan de développement communal.

6. Points forts et points faibles des CVDL. Parmi les points forts des CVDL, on peut retenir (entre autres) :

- l'introduction d'une dynamique de groupe dans les villages de cette zone marginalisée malgré sa position péri urbaine par rapport à la ville de Zinder,
- l'émergence d'un « auto-encadrement » villageois bénévole qui facilite la prise en charge de la problématique de développement dans les villages,
- l'empowerment des femmes qui permet leur implication dans la prise des décisions,
- un début de maîtrise des outils de diagnostic, de planification et de suivi évaluation,
- des efforts d'harmonisation des interventions des projets présents dans les villages,
- la conception de micro projets villageois et la recherche de financements,
- le développement d'initiatives porteuses qui appuieront la commune dans la mobilisation des ressources.

Les points faibles constatés sont les suivants :
- les clivages sociaux qui limitent l'action des comités dans certains villages,
- l'absence de base juridique permettant à ces comités d'exercer en tant que structures légales,
- la difficulté de mobilisation de ressources autres que celles des projets présents,
- la réticence de certains projets à faire prévaloir la synergie, ce qui rend difficile l'harmonisation des interventions,
- un problème de leadership entre le chef de canton et le maire, qui empêche d'avoir une cohésion susceptible de faciliter le regroupement des CVDL au sein d'une structure communale d'appui au développement,
- le taux d'analphabétisme très élevé dans cette zone qui limite la capacité des membres des comités,
- le bénévolat sans retombées substantielles qui décourage certains membres des comités,
- le taux d'exode très élevé dans la zone qui entraîne des départs saisonniers de certains membres des comités vers le Nigeria,
- la difficulté à intégrer les « urgentistes » dans la dynamique de développement du village.

Parmi les perspectives des CVDL on peut pointer la poursuite du renforcement des capacités dans les matières suivantes : alphabétisation (par la pédagogie de textes), diagnostic, planification, programmation, suivi et évaluation comme en élaboration de micro projets. La mobilisation des ressources internes et externes comme le rôle des élus dans le développement de la commune seront également l'objet de renforcement de capacités. Il faut aussi mentionner la prochaine implication des CVDL dans l'élaboration du schéma de développement communal qui sera financé par projet. En outre les CVDL seront incités à préparer les municipales futures, afin d'être bien représentés dans le conseil. Les autres perspectives des CVDL sont la formalisation des cadres inter villageois en CLDL et la mise en place d'un cadre de concertation réunissant les intervenants dans la commune pour limiter la confusion et faire en sorte que l'harmonisation soit une réalité. Enfin on notera la prochaine formulation d'un nouveau dossier de projet de développement local à l'échelle de la commune, avec un volet appui à la décentralisation.

Ressources des collectivités locales et gestion foncière

III.1. Pouvoir local et gestion foncière dans la moyenne vallée du fleuve Sénégal.

Exemple des Communautés Rurales de la Région de Matam.

Communication
de Monsieur Djibril Diop
Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.

(Synthèse réalisée à partir du texte original)

Introduction

La gestion du patrimoine foncier est un des points de cristallisation dans pratiquement toutes les communautés rurales du Sénégal. Pour cause, le foncier constitue le fondement et la base de la légitimité du pouvoir local. Aussi, la gestion du foncier est un enjeu économique et socioculturel de taille partout où la terre constitue un potentiel de mise en valeur. Enfin parmi les défis qui se posent à la promotion du développement local, la gestion des terres se présente au premier chef, compte tenu de l'importance de la population active dans le secteur primaire. Or, très souvent on a présenté la décentralisation comme une solution miracle, notamment pour la résolution des conflits concernant l'accès et l'usage des ressources naturelles. Car selon ses initiateurs, lorsque les populations se chargent de telles questions à la base, les solutions peuvent être mieux adaptées. Mais on le voit à travers les différentes réformes, la logique étatique et celle des populations ne sont pas toujours convergentes. Au-delà de la valorisation des terres, des problèmes existent entre communautés rurales, entre villages, entre communes et communautés rurales et communes, notamment pour le partage des terres. Cette problématique de la gestion décentralisée des ressources foncières est capitale pour l'avenir financier des collectivités locales. Nous allons le voir en examinant un cas d'étude centré sur la moyenne vallée (Région de Matam). Cette communication se structure en trois partie : la première présente les héritages en matière domaniales dans la région, la seconde la gestion du foncier dans les communautés rurales de la région de Matam, enfin la troisième partie présente quant à elle, l'opportunité d'une révision des dispositions actuelles. La Région de Matam est localisée dans le nord du Sénégal. Jusqu'en 2002, elle n'était qu'un des trois départements de la région de Saint-Louis. A partir de cette date par la loi 2002-04 du 6 février 2002 érige ce département en région avec l'intégration de deux Communautés Rurales de la Région de Louga. Ainsi Matam devient la 11e région du Sénégal, par ordre de création et 7e par ordre alphabétique.

I. Héritages de la gestion foncière dans la moyenne vallée

I. 1. Origines et gestion traditionnelle foncière au Fouta

Pour comprendre la complexité de la question foncière dans la moyenne vallée et de ses implications dans l'exercice du pouvoir local actuel, il est nécessaire de faire un rappel de l'origine et de l'évolution de la propriété foncière dans la région. Car l'exercice du pouvoir et la propriété de la terre sont intimement liés à l'organisation générale de la société Fuutanké. Quatre évènements historiques permettent de situer l'origine de la propriété foncière dans le Fouta [2].

I. 1. 1. Les propriétés des Farba. Parmi les sources de propriété de la terre au Fouta, celle des Farba est la plus ancienne. Il s'agit des terres défrichées avant la conquête des Saltigi sous l'autorité de chefs autochtones : les Farba (à Matam, Kaédi) les Lam-Toro (à Podor, Guédé).

[2] Seck I., 1993, p. 16-29.

I. 1. 2. Les conquêtes des Saltigi. La seconde source de la propriété foncière date de la domination Deniyanké après la conquête de Koli Tengella Ba sur les Farbas, premiers possesseurs du sol. Les Satigi disposèrent des terres à leur guise en effectuant différentes donations par la suite [3].

I. 1. 3. Le Feccere Fuuta avec les Almamy. La troisième origine de la propriété foncière est liée à la prise du pouvoir des Toorodo, après de la Révolution des marabouts de la fin du XVIIIe siècle. L'islamisation du Fouta s'est accompagnée de la conquête des terres des «infidèles» qui deviennent la propriété collective de la communauté des croyants. Les droits de gestion et de concession de ce patrimoine foncier en théorie inaliénables étaient concédés à l'Almamy, chef spirituel et temporel de la communauté [4] – que lui seul avait le droit d'en affecter la jouissance. Ce dernier effectua d'importantes donations sur lesquelles il percevait une dîme, « l'Asakal » (dérivé du mot arabe « zakat »). Cette redevance formait une réserve pour le trésor royal ou utilisée en cas de disette (5). Ainsi, l'essentiel des terres - en particulier les riches terres du walo convoitées aujourd'hui - a été affecté aux grands lignages Haal Pulaar descendants ou alliés de la première heure du premier Almamy [6]. Ce qui est resté dans la conscience populaire comme le partage du Fouta (feccere Fuuta). A ce jour, malgré tous les bouleversements, ces donations restent incontestées et font office de droit dans le domaine domanial. Cependant les Almamy n'ont pas fait table rase de toutes les coutumes antérieures. Aussi, les litiges concernant la gestion des terres domaniales comme pour les biens de famille, continuaient d'être soumis aux juridictions traditionnelles [7]. Toutefois, l'obligation de la dîme coranique est venue se superposer aux autres redevances foncières héritées de la période précédente.

I. 1. 4. Autres sources de propriété foncière au Fouta. La quatrième source de la propriété foncière au Fouta est liée à l'émigration volontaire du marabout El Hadj Omar vers Nioro (Mali). Les familles ou individus qui l'ont suivi, abandonnèrent leurs terres. Ces dernières restées en jachère pendant plusieurs années furent reprises par de nouveaux défricheurs qui ont ainsi accédés au droit de «lowre» (lopin de terre)[8].

L'origine de la propriété foncière dans la moyenne vallée du fleuve Sénégal est donc rattachée à ces évènements majeurs de l'histoire du Fouta. Cette légitimité historique se base sur le droit du premier défricheur qui a mis en valeur ces terrains. Mais de toutes ces sources, celles résultants de la domination des Almamy sont restées les plus populaires dans la conscience collective au Fouta.

I. 2. Fondements de la gestion traditionnelle du foncier au Fouta

Dans la mise en valeur traditionnelle des terres, le statut des terres cultivées (l'ager) est fondé sur trois principes fondamentaux complémentaires, ceci suivant les zones écologiques (car ces droits ne sont pas les mêmes qu'il s'agissent des terres du walo ou celles du jeeri).

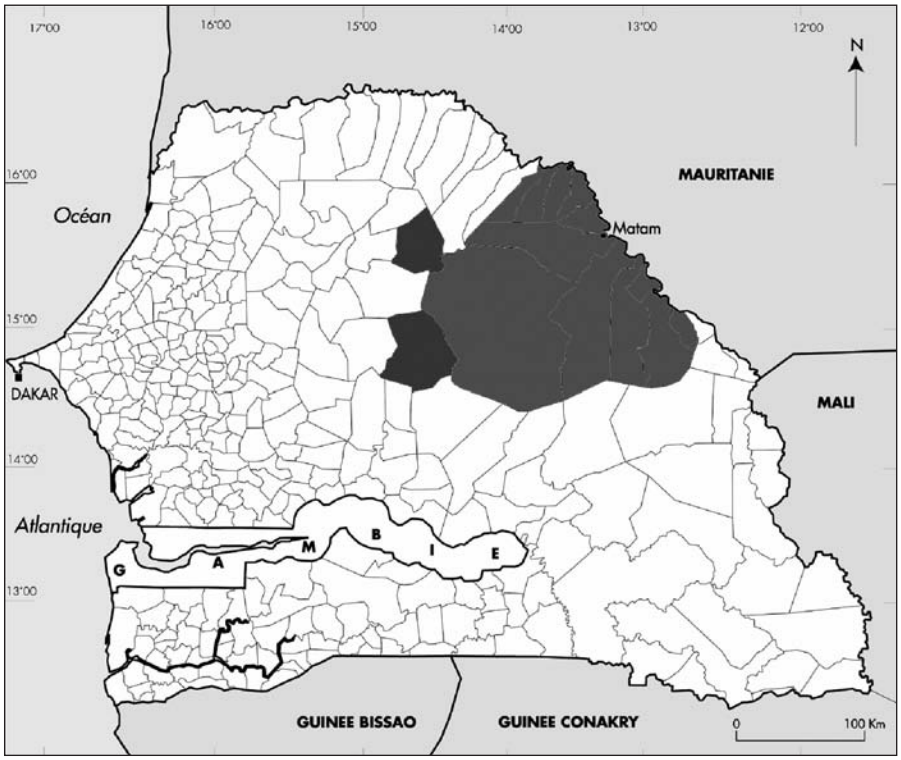
I. 2. 1. Principes de la propriété foncière traditionnelle.

Premier principe : le défrichement fonde le contrôle foncier, mais c'est l'exploitation et la mise en valeur qui justifient la pérennité de la tenure.

Deuxième principe : tout membre de la communauté a accès aux terres en fonction de sa capacité de travail et de ses besoins. De sorte que la notion de « paysan sans terre » était presque inconnue.

Troisième principe : sans doute le plus original et le plus menacé aujourd'hui : les vivants ne sont que des usufruitiers d'un « bien commun » qui leur est prêté et qui, par conséquent, est inaliénable, le droit d'abusus étant prohibé.

Quatrième principe : « leydi alaa ndi alaa hujja », qui signifie, nul terrain sans redevances. On appelle hujja leydi les redevances perçues, du fait de la tenure, de l'occupation définitive ou temporaire d'un terrain de culture, par le propriétaire ou par un ayant-droit.



Localisation du cas d'étude : Région de Matam érigée à partir de l'ancien département de Matam (Région de Saint-Louis) et de deux Communautés Rurales de la Région de Louga en 11e région, par ordre de création, du Sénégal par la loi 2002-04 du 6 février 2002.

[3] Kane A. S., 1935, p. 449 et Kane O., 1986, p.755, cité par Seck I., 1993, op. cit. p. 16.
[4] Kane O., 1973
[5] Kane A. S., 1935, p. 449 et Kane O., 1986, op. cit., p.755.
[6] Fride A., 1997
[7] Gaden H.
[8] Selon Kane A. S., il est d'usage que tout indigène qui reçoit d'un propriétaire, un terrain walo couvert d'arbres et d'une brousse épaisse, et qui le remet en valeur par son travail, obtient le droit de culture et ne doit de redevance qu'après avoir cultivé pendant trois années de suite. Kane A. S., 1935, op. cit. p. 450., cité par Seck I., 1993, op. cit. p. 17.

I. 2. 2. Organisation du système foncier traditionnel.

Sur la base de ces principes, le titre héréditaire de maître de la terre (jom leydi) reste habituellement dans les mains de l'homme le plus âgé d'un même lignage. Celui-ci avait la charge de régler les différends entre les membres de la collectivité au sujet des usages des terres, sans toutefois pouvoir les aliéner. Chaque chef de concession (jom galle) possède une part de terres transmissibles par héritage à ses fils. Les terres qui ne sont pas distribuées dans la communauté constituaient les kedde leydi (reste des terres). Les étrangers ne pouvaient être admis que sur celles-ci.

Les habitants du Fouta classent les terres du walo (terres alluviales de cultures de décrue) en deux catégories : leydi bayti (terres domaniales) et leydi njeyaandi (terres appropriées). L'appellation des leydi bayti remonte au régime de l'Almamy. Elle désigne les terres du domaine de la communauté musulmane. L'Almamy en détenait le droit d'administration et de jouissance des revenus mais sans avoir le pouvoir de vendre bien que la coutume lui reconnaisse le droit de les concéder par donation. Par délégation, les chefs locaux (jom leydi) géraient l'administration de ces terres et percevaient les redevances au nom de l'Almamy du Fouta. Ils disposaient du droit d'affectation des terres libres et réglaient les contestations entre les utilisateurs. Au quotidien, cette gestion était confiée à des fonctionnaires appelés « jaagaraf » du groupe social Ceddo.

Dans le système traditionnel, la femme était exclue de l'héritage foncier. La succession de propriété revenait à l'homme le plus âgé de chaque famille. La femme étant le plus souvent à la charge de ses parents, de son mari ou de ses enfants, n'y avait pas droit. Toutefois une femme sans famille pouvait recevoir un lopin de terre mais cette concession lui était retirée dès qu'elle se mariait. De même, les terres d'un co-propriétaire qui mourrait sans enfants de sexe masculin, revenaient à la collectivité. La terre constituait ainsi un bien inaliénable, alors que chaque membre mâle de la collectivité avait le droit d'en posséder une part de ce bien commun. En règle générale, on note une parfaite similitude dans les règles traditionnelles régissant l'accès et la gestion à la terre chez les Soninké et les Pulaar, les deux grandes communautés ethniques de la région.

I. 3. L'influence coloniale dans la gestion foncière

I. 3. 1. L'accaparement des terres par le colonisateur.

A la fin du XVIIIe siècle, la région passe sous domination coloniale. La gestion du patrimoine foncier constitue un des points focaux de l'entreprise coloniale ; ainsi il fallait faire du « droit de propriété » la clé de voûte de la politique coloniale. Or ce droit, tel qu'il est défini dans la déclaration des Droits de l'Homme de 1789 et dans l'article 544 du Code civil, était non seulement en contradiction avec les traditions africaines [9] mais aussi avec l'idéologie coloniale. En effet, transférer un droit de propriété aux autochtones équivalait à les tenir égaux en droit avec le colonisateur et signifiait une négation économique de l'entreprise coloniale.

Pour dépasser ces contradictions et traduire son projet dans un ordre juridique, le système colonial va emprunter diverses voies [10]. B. Moleur distingue principalement trois phases. Dans un premier temps, le pouvoir colonial s'est réclamé maître du sol pour la simple et unique raison qu'il avait acquis cette compétence des souverains précoloniaux. Ensuite, ce fut l'annexion pure et simple des territoires conquis et enfin la reconnaissance de certains droits aux indigènes. Ainsi, pour réaliser son projet, l'autorité coloniale trouva des solutions à travers la notion des « terres vacantes et sans maître ». Les articles 539 et 713 du Code Civil relatifs aux « biens sans maîtres ou à l'abandon » stipulaient que « ceux-ci sont tout naturellement attribués à l'Etat ». C'est sur cette base que fut promulgué en A.O.F. (Afrique Occidentale Française) le décret du 23 octobre 1904. Pour le colonisateur, ces terres laissées en jachères, étaient abandonnées. Dans ce prolongement, dès 1903, la perception de l'Asakal fut supprimée sur les terres beyti au profit d'une taxe à verser aux chefs de provinces [11].

I. 3. 2. Evolution de la loi domaniale coloniale

C'est en 1866 que fut institué réellement le droit de propriété. Le décret du 24 juillet 1866 « permettait aux indigènes de recourir à l'immatriculation pour consolider les droits d'usage et les transformer en droits de propriété au sens de la loi française ». Mais, la procédure d'immatriculation étant assez coûteuse du fait notamment des opérations de bornage, peu y ont eu recours. Malgré cette voie intermédiaire, confirmée par décret en 1933 et 1935, il n'avait été établi que 38 titres portant sur 586 hectares. Alors qu'en Côte d'Ivoire, 1351 titres avaient été établis pour une superficie de 18.945 hectares. Cette énorme différence s'explique par le fait qu'en Côte d'Ivoire (comme en Guinée), les autochtones avaient déjà des plantations de valeur qu'ils devaient défendre contre les empiétements des voisins [12]. Mais dans la vallée du Fleuve Sénégal, l'impact de ces décrets fut pratiquement nul. Ignorée par les indigènes, cette logique foncière fut abandonnée et ce, malgré l'allègement de la procédure d'immatriculation qui permettait aux autochtones d'obtenir un titre garanti par l'administration (sans l'intervention de géomètres ni de tribunaux).

Peu avant l'indépendance du pays, le principe de « terres vacantes » a disparu du régime domanial (décret 55-580 du 20 mai 1955). Mais, si la formule est abandonnée, la logique coloniale n'avait pas varié [13]. Ainsi l'article 7 de ce décret prévoyait que l'Etat avait la possibilité de contraindre un indigène - dont le droit de propriété avait été déclaré incontestable par une enquête publique - à la cession de son droit coutumier pour cause d'utilité publique. Tandis que l'article 5 créait l'obligation pour les détenteurs d'un droit coutumier de justifier leur propriété par « une emprise évidente et permanente sur le sol qui devait se traduire par des constructions ou une mise en valeur régulière » (sauf si le mode de culture justifiait une interruption périodique).

Mais si le colonisateur, par différents manœuvres, est parvenu à effacer certaines possessions, toutefois les modalités de son appropriation s'inspirant des traditions autochtones ont

[9] Moleur B., 1986, p. 83, cité par Seck I., 1993, op. cit. p. 33.
[10] Seck I., 1993, op. cit. p. 34.
[11] Malgré cette disposition, selon M. Vidal, « dans le Bosséa, le Nguénar et le Damga où la tradition est restée encore vivace, elle subsistait encore au profit des chefs de terrains en partage avec les notables du clan » Vidal M., 1935, pp. 430-431, cité par Seck I., 1993, op. cit. , p. 28.
[12] Seck I., 1993, p. 36.
[13] A.N.S., L 60, V.132, Document anonyme de l'Inspection des Domaines, Dakar, Juin 1936, cité par I. Seck, 1993 op. cit. p. 37.

survécu. Ce survol historique était nécessaire pour bien comprendre les dynamiques actuelles dans la gestion du foncier et ses implications dans l'exercice du pouvoir local.

II. La gestion foncière dans les Communautés Rurales

II. 1. L'établissement du domaine national

Dès l'indépendance, le règlement de la question foncière s'est posé comme une priorité aux nouvelles autorités du pays. En 1964, intervient la loi 64-46 du 17 juin, relative à l'établissement du domaine national [14]. Cette réforme fut le point de départ d'un bouleversement de l'approche du politique vis-à-vis du monde rural tant au niveau de la mise en œuvre des actions de développement qu'au niveau des rapports entre l'État et les acteurs locaux. Au niveau local, la gestion des terres est confiée à une commission domaniale composée du chef de village et de notables [15]. Cette réforme avait pour objectif de mettre en place les moyens et les outils d'un développement rural à travers la Communauté Rurale (art. 8) (16). Il s'agissait de créer les conditions d'une mise en valeur des terres en luttant contre l'exploitation des paysans par les grands détenteurs fonciers. Mais les modalités de son application n'ont jamais été clairement définies. Il en est ainsi de la notion de « mise en valeur », pourtant critère d'attribution des terres.

Dans la vallée du fleuve Sénégal cette loi a toutefois remis en cause l'institution du « maître de la terre » (Jom leydi) [17]. Mais elle va se heurter à la résistance des détenteurs traditionnels qui vont tout simplement occuper les nouvelles instances d'affectation et de désaffectation des terres. Les élites traditionnelles locales pour conserver leur pouvoir foncier ont - depuis cette époque et jusqu'à aujourd'hui – adopté une stratégie en occupant les instances locales de décision, d'abord les commissions domaniales (avec la loi de 1964) puis les Conseils Ruraux (avec la loi de 1972) [18]. En s'accaparant de ces instances, elles retrouvent une légitimité moderne que l'idéologie réformatrice de l'indépendance avait voulu leur enlever. Il en résulte un mode de gestion combinant tenure traditionnelle et droit moderne. Ainsi, on peut considérer la réforme foncière de 1964 comme un échec car elle n'a pas permis de résoudre cette question fondamentale de la maîtrise de la terre (en particulier dans la région du Fouta). La loi foncière de 1964 - synthèse de l'héritage de la tradition et de la période coloniale - a toutefois permis d'assurer une transition avec les périodes antérieures.

II. 2. La Communauté Rurale et la gestion du foncier

Après la loi de 1964 sur le domaine national, intervient l'intervalle des «terroirs-test», entre 1967 et 1970, pendant laquelle la gestion des terres est confiée au Président du Conseil Rural [19]. La CR de 1967 avait comme principale prérogative la gestion des terres du domaine national. Mais les nombreux litiges fonciers ont écourté cette expérience. L'initiative fut très vite abandonnée en raison des lacunes et des imprécisions de la loi quant aux fonctions et attributions des acteurs censés gérer la réforme. Ces contraintes conjuguées aux problèmes de délimitation des terroirs, entravèrent son application.

Ensuite, après plusieurs hésitations et un long débat au sommet de l'Etat, la loi 72-25 du 19 avril 1972 donna effectivement naissance aux Communautés Rurales. Elle précise leur régime juridique et leur mode d'organisation ainsi que les attributions de leurs organes délibérant et exécutif. Avec cette loi (art. 2), le Conseil Rural s'est vu investir du pouvoir d'affectation et de désaffectation des terres des zones de terroir (déterminées par le domaine national de 1964). Mais si la gestion des zones de terroir est logée dans les compétences du Conseil Rural, les limites de ces collectivités locales restent jusque-là non explicitées. Cette nouvelle disposition engendre de nouveaux enjeux, même si la loi 96-07 du 22 mars 1996 et le décret d'application 96-1130 du 27 décembre 1996 (portant transfert de compétences) précisent les conditions de gestion et d'utilisation des terres. Si l'on prend par exemple le cas de l'élevage, les couloirs de transhumance ignorent tout découpage administratif.

La gestion des zones de terroir par les Communautés Rurales

Rappel législatif

Les zones de terroir constituent des terres régulièrement exploitées par les habitants et ce, pour l'habitat rural, la culture ou l'élevage (art. 7); c'est au Conseil Rural de fixer les conditions pratiques de cet usage (art. 17). L'affectation est prononcée en faveur soit d'un membre de la Communauté, soit de plusieurs membres groupés en association ou en coopérative. Les terres affectées aux parcours des troupeaux peuvent être utilisées par tous les ressortissants du terroir dans les conditions fixées par le Conseil Rural (art. 16). Leur mise en valeur doit être conforme au programme établi par le Conseil. L'affectation est fonction de la capacité de travail des bénéficiaires et elle ne confère qu'un droit d'usage. Cet usage est garanti aux bénéficiaires tant qu'ils en assurent la mise en valeur. On constate que la législation moderne rejoint ici le droit coutumier. L'affectation ne peut être prononcée pour une durée indéterminée (art. 3); elle prend fin de plein droit au décès de la personne physique ou à la dissolution de l'association ou de la coopérative affectataire (art. 5). Pour éviter un morcellement des parcelles, l'affectation peut être prononcée au profit de certains héritiers en fonction de leur capacité d'exploitation (art. 6). Pour ce qui est de la désaffection, elle peut être demandée par le Conseil Rural, lorsque l'intérêt général de la Communauté l'exige (art. 14). Dans le cas d'une désaffectation, la victime peut recevoir une parcelle équivalente et une indemnité égale à la valeur des constructions ou des récoltes estimées au jour de la nouvelle affectation (art. 15). Si le décret n°80-268 (10 mars 1980) porte organisation des parcours du bétail et conditions d'utilisation des pâturages, l'élevage n'est pas interprété comme une condition de valorisation de la terre ; celle-ci n'est comprise que dans le sens de l'agriculture stricto sensu [20].

[14] Cette première grande loi divise le territoire national en quatre catégories : les zones de terroir (92 %), les zones pionnières (3%), le domaine public (2%) et les zones urbaines (3%).
[15] Traoré S., 1997, « Un cas de prise en compte réussie du droit foncier coutumier par la politique étatique : l'affectation concertée des périmètres villageois dan la Haute vallée », pp. 301-305, in Actes du Colloque Saint-Denis, Île de la Réunion, p. 302.
[16] Débène M et Caverivière M., 1985, p. 186.
[17] Traoré S., 1997, p. 302.
[18] Car selon Traoré S., op. cit, p. 303, le droit d'affectation des terres était du ressort des chefs de village (Jom Wuro), alors que le Conseil Rural ne faisait qu'entériner la décision et ceci jusqu'en 1990, où désormais c'est le Conseil Rural qui a cette charge.
[19] Ce test fut initié dans quatre régions : Bokidiawé sur le Fleuve, de Labgar dans la région de Diourbel, de Ngayohème dans la région du Sine-Saloum et Médina El Hadji en Casamance.
[20] Ceci est valable aussi pour le Code forestier qui introduit la notion d'appropriation de l'arbre alors ce dernier est fixé sur un sol qui lui appartient au domaine national.

Après ces repères posés à la lueur de nos investigations sur le terrain, voyons comment les pratiques actuelles du pouvoir dévolu aux Conseils Ruraux en la matière dans les Communautés Rurales de la région de Matam.

II. 3. La problématique foncière dans les Communautés Rurales de Matam

II. 3. 1. Les pratiques foncières au niveau des Communautés Rurales.

Comme nous l'avosn vu plus haut, au Fouta, les détenteurs de la légitimité historique sur le foncier - notamment les familles victorieuses de la révolution Toroodo du XVIIIe siècle - réclament un héritage historique sur ce patrimoine. Avec la promulgation de la loi relative au domaine national après l'indépendance, les commissions domaniales leur furent confiées ainsi que pendant l'intervalle des « terroirs-test » mais également depuis l'institution effective des Communautés Rurales en 1980 [21].

Exemple : dans la CR de Bokidiawé bien qu'un Président fut élu en 1980, aucune affectation de terre n'a eut lieu. Les affectations n'ont commencées qu' à partir de 1986, avec l'arrivée à la tête du Conseil Rural d'un Pulaar Toroodo. Ce dernier procéda à d'importantes attributions de parcelles d'habitation et de culture et même à la vente illégale de parcelles. Cette situation s'explique principalement par la légitimité en matière foncière que ce dernier pouvait revendiquer, légitimité que son prédécesseur, un Soninké qui n'avait pas. Ainsi, depuis cette date, la spéculation foncière est devenue une réalité dans cette localité au mépris des dispositions réglementaires. En effet, si c'est le Conseil Rural qui affecte officiellement les terres (art 2), officieusement on assiste très souvent à des transactions foncières codifiées ensuite par un acte du Conseil Rural.

Par ailleurs, on note aussi que malgré l'absence de registre foncier dans les communautés de la région de Matam, les décisions d'affectation de terres sont nombreuses. Elles font l'objet de la plupart des délibérations des Conseils Ruraux [22] : 90% des affectations bénéficient à l'agriculture, 10% à l'habitat ou aux activités commerciales et artisanales. Mais le rapport superficie affectée / nombre de bénéficiaires et très irrégulier. Dans la CR de Sinthiou Bamambé par exemple, le Conseil Rural a affecté 110 hectares en 1993 (dont 90 aux jeunes de Hamady Ounaré), 190 hectares en 1997 (dont 85 à un GIE de Hamady Ounaré), 10 hectares en 1998 (tous affectés à deux Groupements de Promotion Féminine de Hordonldé et Babalel) et 5 hectares en 2000 (tous affectés au projet Ya Allah du village de Hamady Ounaré). Les femmes sont les grandes perdantes de cette dynamique foncière malgré l'initiative gouvernementale prise en 1992 visant à faire attribuer par toutes les CR de la région, cinq hectares de parcelles aux Groupements de Promotion Féminine pour des activités de maraîchage

A l'échelle régionale, les mouvements irréguliers sont plus importants et les affectations portent le plus souvent sur de petites surfaces (quelques hectares en moyenne) sauf dans le Ferlo. Les destinataires des grandes affectations sont surtout les GPF, les coopératives, les GIE, (pour l'établissement de périmètres irrigués). Viennent ensuite les affectations pour la création d'infrastructures d'intérêt général (école, poste de santé, mosquée). Ces dernières sont surtout allées à des AVD ou des ONG. Enfin, dans certaines localités à forte croissance démographique et économique comme Bokidiawé et Nabadji Civol, ce sont les parcelles d'habitation qui constituent le gros lot des affectations.

Par ailleurs, outre l'importance de ces terres irrigables favorables à l'implantation de périmètres irrigués, la région de Matam est aussi une zone pastorale, en particulier dans sa partie Ferlo. Dans ce dernier, on pourrait présumer d'une faible pression foncière vu ses vastes étendues vides où domine le pastoralisme transhumant. Mais les affectations de terres par grands lots de plusieurs dizaines d'hectares clôturés sont un phénomène spécifique à cette zone. Ces parcelles sont affectées à des sociétés de développement ou à des projets comme le PAPEL et le FNRA ou à des groupements d'éleveurs mais aussi à des particuliers. C'est le cas dans la CR de Vélingara. Parallèlement à ces implantations d'élevage intensif, on retrouve des enclaves d'aires pastorales régies par des droits fonciers traditionnels plus souples et plus ouverts. Ce qui entraîne une forte concentration des troupeaux sur des espaces réduits provoquant très souvent des tensions entre quartiers ou campements d'éleveurs regroupés autour des points stratégiques (forages ou à la périphérie des parcours).

On peut constater peu de désaffectations de terrains dans la région en dehors des zones d'implantation des périmètres irrigués. Dans la CR de Dabia par exemple en 1996, ces désaffectations faisaient l'objet de 8 décisions (23 hectares) ; elles dépendaient surtout de la mobilité du concerné et de son rang social. En effet, si les désaffectations frappent logiquement les absents (8,5 hectares), elles touchent également les résidents présents (14,5 hectares) [23]. Le motif de ces désaffectations est généralement pris au nom de l'intérêt général de la communauté. Mais les décisions de désaffectation sont généralement la résultante de conflits. Enfin, une fois les parcelles attribuées, il est difficile de procéder à leur désaffectation même sur la base d'une appréciation rationnelle.

De cette analyse il ressort deux contradictions majeures. D'abord, le rapport entre la mission de développement local confiée aux CR et les affectations de terres pratiquées dans ce domaine. Ensuite, lorsqu'un investisseur s'installe dans une CR, « l'intérêt général » est souvent évoqué pour déposséder le Conseil Rural de tout droit de contrôle. Il en est ainsi de la réalisation de certains périmètres irrigués de la SAED, de particuliers ou d'ONG. Les Conseils Ruraux ne conservant qu'un droit de regard. Cette passivité des Conseils Ruraux face aux initiatives externes, ne traduit-elle pas une absence de projet ou un manque de compétences face à leurs prérogatives ? De toute évidence, elle résulte de l'absence de moyens endogènes pour la mise en œuvre de projets de développement local. Ainsi, pour diverses raisons (économiques, politiques, culturelles ou historiques), les Conseils Ruraux sont souvent dominés par des stratégies de localisation du capital qui les dépassent. Leur souveraineté et leur légitimité en deviennent formelles. Ce qui n'est guère étonnant, face à des les Conseillers Ruraux ignorant

[21] Les CR ont été instituées dans la vallée du fleuve Sénégal à partir de 1980, suivant le schéma progressif arrêté en 1972.
[22] Dans les CR test étudiées à savoir : Bokidiawé, Dabia, Nabadji, Bokiladji et Orkodiéré.
[23] Résultats de l'enquête sur la capacité des élus de la région de Saint-Louis, 1998, ISRA.

le plus souvent leurs prérogatives et se bornant à accompagner les mouvements dans leur territoire ou à renforcer les moyens d'action de certains acteurs au détriment de l'intérêt collectif qu'ils sont pourtant sensés défendre.

Enfin, des phénomènes de clientélisme politique dans les décisions d'affectations et de désaffectations sont aussi un autre facteur de blocage. Les articles 20 à 22 de la loi 96-07 et l'article 10 du décret d'application n°96-1130, en matière de gestion et d'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national, sont ainsi souvent ignorés. Tout cela fait que la question foncière est à l'origine de nombreux litiges entre individus et le Conseil Rural, entre individus et entre familles ou encore entre villages [24].

II. 3. 2. Les conflits autour de la gestion du foncier.

Les litiges fonciers ont pour causes principales : des problèmes de succession, des problèmes d'interprétations divergentes entre droit d'exploitation moderne et droit traditionnel et, plus classique, la concurrence entre éleveurs et agriculteurs. Ce dernier type est en recrudescence pendant la saison des pluies et au moment des cultures de décrue. Comme solution les Conseils Ruraux tranchent souvent dans le sens du partage ou du gel de l'usage des terres jusqu'à nouvel ordre. On notera aussi le phénomène de contestation de la compétence du Conseil Rural dans ce domaine. Dans la CR de Bokidiawé, le litige le plus significatif que nous avons noté opposait les villages de Doumga Ouro Alpha et de Nguidjilone au Conseil Rural au sujet de la réalisation d'un marché par ce dernier, initiative contestée par les populations de ces localités. Egalement, dans la quasi-totalité des CR de la région - hormis les villages-centre - les jom leydi (propriétaires terriens) continuent d'affecter des terrains de cultures ou d'habitation à des particuliers ou à des personnes morales et ce, sans en référer au Conseil Rural. Les articles 20 à 22 de la loi 96-07 du 22 mars 1996 et l'article 10 du décret d'application n°96-1130 du 27 novembre 1996, relatif aux compétences du Conseil Rural en matière de gestion et d'utilisation du domaine national, sont ainsi systématiquement ignorés.

A la méconnaissance des dispositions relatives aux compétences transférées aux CR vient se greffer sur la contrainte maints fois mentionnée dans cette communication : l'affirmation constante de la légitimité historique des anciens propriétaires terriens. La conséquence de cette situation est que la spéculation foncière, devenue monnaie courante notamment dans les CR à forte croissance démographique et économique. La terre - jusque là considérée comme un bien collectif et inaliénable - est devenue un objet marchand comme tout. L'absence de plan d'occupation ou d'un cadastre rural facilite cette dérive.

En réponse à ce problème, l'Etat sénégalais privilégie la recherche de solutions sous la supervision des autorités déconcentrées (gouverneurs, préfets et sous-préfets). Mais ces réponses n'ont pas toujours permis d'obtenir les résultats escomptés [25] car elle se heurtent à deux contradictions : d'un coté, l'Etat avait confère cette mission aux collectivités locales sans leur donner les moyens d'y faire face et de l'autre côté, les pratiques des populations ne sont pas toujours concordantes avec la logique étatique. Tout se passe comme si les règles et les pratiques locales étaient complètement désuètes pour servir de repères. En effet, on préfère transposer des modèles copiés ailleurs sur des réalités locales largement éloignées l'une de l'autre.

Enfin, si depuis 1972, la gestion des ressources naturelles, en particulier la terre, est logée dans les compétences du Conseil Rural, les limites des CR restent à ce jour floues ou peu explicitées, pour les acteurs locaux. Des problèmes existent entre CR, entre villages, entre communes et CR. Le territoire « administratif » peut dès lors entrer en contradiction avec « l'espace vécu » ou « l'espace de pratique » des acteurs. Aussi, le rattachement ou le détachement d'un village à une CR dont les terroirs sont à cheval sur plusieurs villages peut être source de conflits entre acteurs dont chacun peut affirmer sa légitimité sur ce patrimoine commun. Nous avons observé ce cas de figure sur les terres alluviales des CR de Ouro Sidi et de Sinthiou Bamambé. C'est le cas aussi entre les villages de Ombo (au sud-ouest) et de Thiambé (au nord), tous les deux appartenant à la CR de Ogo, et la commune de Ourossogui qui ne cesse de s'étendre. Ainsi, le découpage administratif, parfois arbitraire et très souvent sans correspondance avec la géographie humaine est aussi source de conflits. Ainsi, en dépit de la création des commissions paritaires pour solutionner les litiges fonciers au niveau local, on ne doit pas observer également le silence sur les contours réels des CR, objets de beaucoup de contentieux.

III. Une nécessité d'adapter la loi foncière au contexte

III. 1. La privatisation comme seule solution ?

Depuis quelques années la question de la sécurisation foncière est agitée au Sénégal. C'est suite à la rencontre entre les organisations paysannes (CNCR) et le Président Diouf en mars 1997, et à la déclaration du ministre du Budget devant le Conseil Economique et Social[26] que la question de la privatisation des terres est venue cristalliser les débats autour de la gestion du foncier rural[27]. Selon les autorités, la privatisation des terres favoriserait « la sécurisation des investissements tout sauvegardant l'esprit de la loi sur le domaine national »[28]. C'est ainsi que, après un diagnostic des carences de la loi de 1964, le plan d'action foncier élaboré par le ministère de l'Agriculture en octobre 1996, proposait trois options - le statu quo, l'option libérale et l'option mixte - Selon ses promoteurs, en « tenant compte de l'évolution générale de la situation socio-économique » du pays, l'instauration d'un marché foncier favorisait une meilleure exploitation du patrimoine des collectivités locales, car « le titre d'occupation par les organes de gestion est précaire, et ne confère qu'un droit d'usage. Il ne peut en conséquence servir de garantie pour les fonds nécessaires à une exploitation rationnelle de grande surface. Or, un investisseur avisé ne saurait s'engager sans s'assurer que la consistance du droit qu'il détient, lui garantit une durée minimum pour l'amortissement de sa mise ». Ce plan mettait plutôt en avant l'option libérale.

[24] Les incidents qui opposèrent les populations des villages de Sarakouro et les Soninkés de Bokidiawé en 1987 au sujet de l'exploitation d'un périmètre irrigué en est une illustration parfaite de cette situation.

[25] En théorie on n'a plus besoin de se référer à l'autorité centrale pour la délimitation des espaces des collectivités locales, sinon que pour la décision finale, l'acte ou l'arrêt le confirmant. Mais la réalité en est tout autre. Car l'Etat est au début et à la fin de tout le processus à travers ses démembrements.

[26] M. L. Loum, alors Ministre du Budget du Président A. Diouf.

[27] M. L. Loum op. cit. , déclarait devant le Conseil économique et social que l'Etat pourrait de cette privatisation des terres environ 30 milliards de F Cfa.

[28] M. L. Loum, op. cit.

Or, de plus en plus on assiste à une privatisation déguisée des terres là où elle représente un potentiel de mise en valeur. C'est le cas dans la région de Dakar, au niveau de la vallée du fleuve Sénégal, dans les Niayes et en Casamance. En effet, l'inexistence de plan d'occupation et d'aménagement des sols (PAOS), mais surtout la survivance de pratiques traditionnelles, sont autant de facteurs bloquant toute valorisation de la terre. C'est justement, selon les promoteurs de ce projet, pour éviter ces spéculations qu'il faut apporter des changements de manière à ce que l'exploitation de la terre puisse profiter au mieux aux populations et aux collectivités locales.

C'est partant de ce constat aussi, que lors de la rentrée solennelle des Cours et Tribunaux 2005, le Président Wade a relancé ce projet de réforme foncière « pour corriger les imperfections de la loi actuelle ». Cette dernière comportera aussi bien un aspect économique, en ce qu'elle permettra d'avoir un droit de la terre attractif aux yeux des investisseurs, qu'environnemental. Ainsi, outre la valorisation de la terre, cette réforme permettre la tenue de livres fonciers par la réalisation d'un cadastre.

Cependant, si la nécessité d'adapter la gestion foncière au contexte est un enjeu économique incontestable, elle représente aussi un défi socioculturel de taille. En outre, lorsqu'on examine les vraies contraintes du développement agricole dans la région on se rend compte que les problèmes d'accès à la terre ne viennent qu'en seconde position très loin derrière les problèmes techniques et financiers. En discutant avec les populations selon elles, ceux qui posent cette urgence sont pratiquement déconnectés des réalités locales (les urbains essentiellement). Pourtant ceux qui demandent cette privatisation ont des arguments à ne pas ignorer. On peut en retenir principalement trois :

1°) c'est parce que la terre n'appartient à personne qu'il n'est pas possible d'accéder au crédit pour investir dans l'agriculture, donc une privatisation écarterait cette contrainte et garantirait l'accès au crédit à l'investissement ;

2°) c'est parce que la terre n'appartient à personne qu'on constate toutes les formes de dégradations des ressources naturelles, donc sa privatisation présenterait un cadre idéal pour une gestion durable des ressources ;

3°) enfin, il y a une insécurité à investir sur une chose qu'on peut perdre à tout moment, donc une privatisation assurerait la sécurisation des investissements.

Il faut noter que derrière tous ces présupposés, se cachent des références occidentales de la gestion foncière, alors que les réalités locales diffèrent et les contextes ne sont pas du tout les mêmes d'une région à une autre même dans le pays [29]. Tout indique cependant que l'on s'achemine vers cette solution de la privatisation. Car se sont « ces structures foncières inégales et déséquilibrées »[30] qui sont aujourd'hui, les cibles des réformateurs qui parlent de sécurisation.

III. 2. Zones d'ombres sur la logique privative

Le recouvrement des impôts sur le foncier bâti et non bâti pourraient représenter des ressources énormes pour les communautés rurales, sans commune mesure avec leurs revenus actuels. En 1998, la valeur vénale des seules constructions en dur du monde rural était estimée à 485 565 655 698 F Cfa pour 94 943 concessions imposables [31]. Si l'on considère « la valeur locative estimée à 67,9 milliards et revenu net imposable de 40 à 70 milliards F Cfa pourrait générer, au taux actuel de 15 %, une contribution globale à l'émission de 6,33 milliards F Cfa. Un taux de recouvrement de 50 % donnerait 3,05 milliards F Cfa, soit trois fois le produit actuel de la taxe rurale» [32]. En effet, la part imposable du foncier est encore très marginalement exploitée par les collectivités locales. Par exemple, la part des taxes sur le foncier bâti et non-bâti ne représentait que 50 000 F Cfa dans le budget 2003 de la CR de Nabadji Civol dans la région Matam, soit seulement 0,25 % des recettes prévues. Alors que le seul village de Nabadji Civol chef-lieu de la CR pourrait générer dix fois cette somme[33].

Certes, l'absence d'un marché foncier légal et d'un cadastre fiscal gênerait considérablement la mise en œuvre d'une telle politique fiscale. De plus, les paysans craignent d'être dépossédés et marginalisés dans leur propre terroir. En effet la privatisation pourrait entraîner un développement de l'agro-business et la terre - moyen de subsistance et source de l'identité des paysans – échapperait aux ruraux qui risqueraient de devenir de simples ouvriers agricoles [34]. Toutefois, la logique paysanne n'exclut pas totalement la logique privative ; elle met l'accent sur la petite et moyenne exploitation. Selon Sow Adrien, la solution serait de reprendre le travail là où il aurait dû commencer, c'est-à-dire discuter avec les paysans de tous les axes de promotion des ressources et faire revivre en premier lieu l'agriculture familiale paysanne, base du secteur privé et seule base possible d'une prospérité qui n'exclut personne.

Face à ces deux visions, la question principale reste de savoir : comment se fera cette privatisation ? Si elle devrait se faire dans le cadre d'une expropriation [35] elle pourrait être source de complications, d'autant que l'on voudrait calquer deux logiques différentes. Même s'il faut reconnaître que la modernisation de la tenure foncière est un impératif pour le développement de l'agriculture, elle implique des investissements hors de portée pour bon nombre de paysans de la région. L'irrigation exige en effet, des infrastructures coûteuses, un savoir-faire et une maîtrise de technique qu'on ne trouve pas toujours au niveau local[36].

Ce projet de privatisation aboutirait certainement à la récupération des terres par l'Etat avant même d'investir, alors que dans le système traditionnel, malgré les inégalités, chacun a accès à la terre dans le cadre d'unités de production dont la capacité de travail détermine l'emprise.

L'évolution en cours tend dans tous les cas à assurer la mainmise sur les réserves foncières aux entrepreneurs disposant de moyens

[29] Par exemple l'appropriation du foncier chez les Sérères n'est pas la même que les Toucouleurs de la vallée.
[30] Faisant référence à la tenure coutumière du foncier, au séminaire du GRS à N'Dioum.
[31] Fall O. M., Le cadastre rural et la fiscalité locale, Inspecteur du cadastre Séminaire élargi Collectif des Organisations de la Société Civile sur le Réforme de l'Administration Territoriale et Locale, Dakar 9-10 janvier 2002.
[32] Fall O. M., 2002, op. cit.
[33] Le budget 2003 de la CR de Nabadji Civol a été arrêté à 38 712 994 F Cfa.
[34] Amadou Aboubacar Sow président de l'Association des Présidents de Conseils Ruraux de la Région de Saint-Louis à la rencontre de N'diaye en 1998.
[35] L'expropriation étant définie comme « l'opération qui permet à l'administration d'acquérir d'autorité un bien appartenant à un particulier, afin de réaliser une opération revêtant un intérêt public, et moyennant le versement d'une indemnité » Pelissier P., 1996, Les campagnes africaines en devenir.
[36] Il faut entre 400 et 800 000 F Cfa pour réaliser 1ha des PIV et 5 à 12 fois plus pour les grands périmètres selon Diop C. T. , (1993), citant Seck, (1991).

financiers dont l'origine est extérieure au monde rural. Le sentiment d'insécurité foncière jusque là étrangère à ces sociétés locales, est de plus en plus mis en avant. La sécurité foncière est-elle la condition première de tout investissement et de tout effort d'intensification ? Même s'il apparaît évident qu'une clarification du statut de la terre et la garantie des droits d'usage, constituent à la fois une exigence sociale et une condition essentielle d'un progrès de l'agriculture, il serait toutefois, erroné de penser qu'un quelconque automatisme présiderait à un mouvement et stimulerait l'intensification des systèmes de culture (Pélissier P. ,1996) [37]. Les réalités sur le terrain avec des coûts élevés pour des aménagements primaires et une dégradation rapide des sols sont également là pour infirmer cette hypothèse.

Quelle que soit la place réservée aux pratiques traditionnelles, l'objectif premier de toute politique de développement agricole, si elle veut réussir, elle devra passer nécessairement par une sécurisation des populations autochtones dans leurs terroirs. L'incompatibilité entre la loi sur le domaine national et le droit foncier Diola, semble être un des facteurs majeurs de la cristallisation des événements qui endeuillent la Casamance depuis 1982 [38]. Au Fouta aussi la question foncière pourrait constituer une poudrière potentielle, si on s'y prend mal dans cette logique privative. En effet, il existe un risque important de cristallisation autour de la question foncière en raison des positions historiques connues. A cet effet, les remarques formulées sur le projet de loi de 1906 par le Gouverneur Général de l'AOF, Camille-Gentille, sont encore d'actualité [39]. Il insistait particulièrement sur les risques que comportait la confirmation de la procédure de l'immatriculation notamment le risque de voir des communautés entièrement dépossédées : « puisque sur un terrain une seule personne recevra un titre de propriété » et «les risques de conflits graves entre collectivités, entre collectivités et circonscriptions domaniales, entre nomades et sédentaires chaque fois qu'il y aura appropriation du sol par les cultivateurs etc.» [40].

En outre, la logique privative pourrait s'accompagner de pratiques expéditives dont les conséquences seraient hautement préjudiciables pour l'environnement, comme c'est le cas dans la vallée du Zezira en Égypte. .Parce que les considérations écologiques sont très souvent étrangères à toute agriculture pionnière [41]. Une communauté ne peut les prendre en compte, que si elle a la conscience que la terre est un produit social, donc qu'elle en est responsable, alors que l'apparition d'un marché foncier assortie d'une laïcisation de la tenure changerait radicalement la situation et les perspectives. Il apparaît toutefois claire qu'une clarification mettra fin « aux ambiguïtés et aux incertitudes foncières » [42].

Force est de reconnaître néanmoins, que l'existence d'un marché foncier illégal dans presque toutes les CR de la région tend à balayer la logique coutumière. Par exemple en 1997 une parcelle de 30m² a été vendue à 2 millions FCfa par le PCR de Bokidiawé, alors que la loi sur le domaine national l'interdit. On note en effet, des stratégies de contournement par les familles de jom leydi pour vendre illégalement des parcelles de terrain à des particuliers. Ainsi, malgré la survivance de la tenure traditionnelle la question reste de savoir si l'Etat peut s'écarter de ses alliés traditionnels, à savoir les élites locales (maîtres des terres) mais aussi sa clientèle politique, sur lesquelles il s'est toujours appuyé pour mener à bien cette nouvelle logique ? Autrement dit, est-ce que l'Etat a la volonté aujourd'hui d'obliger ces dignitaires locaux à s'accommoder de la loi, notamment en gelant ces terres pour en faire une véritable zone de développement agricole ? C'est la question centrale et ceci plus de 20 ans après la mise en service des barrages dans une région toujours confrontée à un paradoxe persistant : un potentiel hydro-agricole immense face à un déficit vivrier important. Jadis des conditions agro-écologiques bien plus clémentes et un calendrier précis, assuraient une exploitation harmonieuse des ressources sur la base d'un arbitrage équitable et juste entre les différents usages. Hélas, de nos jours cette image a disparu. Cette région, présente l'image d'une zone dont les ressources n'arrivent plus à subvenir aux besoins d'une population qui ne cesse d'augmenter et ceci malgré l'importance de l'émigration. En effet, depuis le début des années 70, cette région est plongée dans une sécheresse persistante qui affecte considérablement ses ressources naturelles. Cette péjoration climatique a été d'autant plus ressentie qu'elle est aggravée par des actions anthropiques négatives, notamment par des pratiques agricoles inappropriées.

Conclusion

Plus que dans toute autre région du pays, à Fouta, la gestion foncière est compliquée par la structuration socio-historique locale. En outre, les propriétaires terriens ne vivent pas forcément dans la même circonscription territoriale, ni dans le même terroir villageois, où sont localisées les terres qu'ils exploitent. A cela s'ajoute l'attrait qu'exercent les possibilités de mise en valeur des terres dans le contexte de l'après barrage. On observe ainsi l'émergence de conflits de type nouveau comme : Conseil Rural/village, Conseil Rural/individu ou à la recrudescence de rivalités plus classiques de type agriculteurs/éleveurs. Tandis que la dégradation de l'environnement physique apparaît de plus en plus comme un facteur générateur d'instabilité sociale et politique. Les réponses, très souvent d'inspiration étatique, n'ont pas permis d'obtenir les résultats escomptés. En dépit de la volonté proclamée des autorités de transférer certaines compétences en matière de gestion des ressources naturelles de l'Etat aux collectivités locales, les politiques de développement rural initiées depuis l'indépendance n'ont pas conduit à une véritable responsabilisation des populations. Compte tenu de toute cette situation complexe, il est tout à fait légitime de s'interroger sur l'avenir de la question foncière dans la vallée du fleuve Sénégal.

Or, au-delà du manque de moyens financiers et techniques, la dichotomie entre juridictions et institutions s'inspirant des coutumes et celles des législations dites modernes se présentent aujourd'hui comme le principal facteur de blocage du développement agricole digne dans une région à forte potentialité hydro-agricole. Ainsi, il y a avant tout une superposition de droits qu'il faut au préalable régler pour progresser. Dans la mesure où l'on assiste encore à la survivance de pratiques traditionnelles qui étouffent toute tentative de modernisation des activités agricoles. Car les paysans de la région ne parviennent pas encore à appréhender la loi sur le domaine national qui a abolit pourtant depuis 1964 tous les droits coutumiers sur la terre. Toutes ces contraintes font que pour l'instant, les communautés rurales de bénéficient pas de cette immense ressource.

[37] Pelissier P., 1996, pp.310-350.
[38] Pelissier P., 1996, op. cit., p. 309.
[39] A.N.S., L.66, V.144. Lettre du Gouverneur Général de l'AOF au Ministre TOM, Dakar, 03 octobre 1952.
[40] Lettre du Gouverneur Général de l'AOF au Ministre TOM, Dakar, 03 octobre 1952, op. cit.
[41] Le cas du Nord-est brésilien en est aussi une parfaite illustration de ce cas de figure.
[42] Pelissier P., 1996, op. cit., p. 309.

III.2. Problématique des frontières dans le développement local: approche consensuelle et apport du S.I.G. dans la maîtrise des territoires des collectivités locales: exemple de la zone d'intervention du Projet Sénégal VII.

Contribution
de Thierno Ndour,
Responsable Cellule Outils
Projet Sénégal VII, ONG AQUADEV.

(Texte original)

Introduction

L'évolution rapide du processus de décentralisation au Sénégal se matérialise sur le terrain par une prise en main des populations de leur propre développement. La participation effective de celles-ci dans la gestion des affaires locales a permis aujourd'hui à l'Etat de s'investir davantage dans les domaines non transférés (hydraulique, agriculture, routes, etc.) Cependant certaines contraintes de taille pèsent lourdement sur le développement de Collectivités Locales. Parmi ces contraintes figure le grand flou qui entoure jusque–là les limites réelles des Communes et des Communautés Rurales (CR). Les textes de lois constitutifs des Collectivités Locales ne font pas référence à l'espace, c'est-à-dire aux territoires sur lesquels s'appliquent les actions de développement local.

L'absence de lisibilité des limites réelles de ces collectivités locales est vécue partout comme un manquement notoire (surtout avec le transfert des compétences où la maîtrise de l'espace par les élus est urgentissime pour l'accomplissement de leur mission) et une source de litiges fonciers, notamment dans des zones à forte valeur ajoutée (Niayes, lac de Guiers, vallée du fleuve Sénégal, etc.). Par ailleurs, au Sénégal, les questions foncières en général revêtent une complexité qu'elles doivent aux implications socioculturelles et aux enjeux économiques et politiques. Toutefois, la prise en charge du développement par les populations locales, bénéficiaires, nécessite une parfaite maîtrise des potentialités naturelles des terroirs qu'elles sont censées développer.

Fort de cette conviction, dans le cadre de sa stratégie de recherche – action et de son programme d'appui à la décentralisation, l'ONG AQUADEV, à travers le Projet SENEGAL VII, a initié un programme test de re-délimitation des Collectivités Locales. L'objectif est de développer une méthodologie documentée et illustrée au moyen du SIG, et applicable à l'ensemble des collectivités locales.

I. Historique des Collectivités Locales au Sénégal

Depuis les Indépendances, le Sénégal a entamé un processus de décentralisation avec comme objectif majeur la responsabilisation des populations dans le développement socio-économique du pays. Des compétences ont été ainsi transférées progressivement du Pouvoir central au niveau local.

Les institutions communales, présentes depuis le 19eme siècle ont été renforcées par la Loi n° 66-64 du 30 juin 1966 portant Code de l'administration communale. Cependant, le premier grand maillon de ce long processus de décentralisation entamé dans le pays remonte à 1972. Une réforme de l'Administration territoriale a été promulguée.

Cette Loi n° 72-02 du 1er février 1972 a porté la création des Communautés Rurales et des Conseils Ruraux, et a érigé de nouvelles Communes. Les CR crées sont dirigées par un Conseil élu et un Exécutif nommé (le sous-préfet de la localité). Cette Loi est ensuite modifiée en 1990 [43] (loi 90-35 du 08 octobre 1990) et transfère la gestion des Communautés Rurales du Sous-préfet aux Présidents de Communautés

[43] loi n° 90-35 du 8 octobre 1990

Rurales. A ce stade de la décentralisation, le Sénégal comptait 48 communes et 320 communautés rurales, soit au total 368 Collectivités Locales (CL).

En 1994, une révision constitutionnelle fait de la Région une Collectivité Locale [44]. Cette modification entre dans le cadre d'un meilleur approfondissement de la politique de décentralisation et dans le souci de mieux répondre aux exigences du développement économique et social. Ainsi, la Région est considérée comme intermédiaire entre les Administrations centrales de l'Etat et les Communes et Communautés rurales, considérées comme Collectivités Locales de base. Elle sert de cadre à la programmation des actions de l'Etat et des CL.

L'administration territoriale a connu d'importants bouleversements en 1996. Au cours de cette année, six (06) Lois et vingt deux (22) Décrets ont été adoptés en vue d'encadrer la réforme administrative et locale communément appelée «Régionalisation». C'est ainsi que la Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités Locales met en place une nouvelle architecture administrative, et les décrets relatifs à l'application de la loi de transfert de compétences aux Régions, aux Communes et aux Communautés rurales sont promulgués. Les compétences transférées sont : la Gestion et Utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national : décret n°96-1130, Aménagement du territoire : 96-1132, Planification : 96-1133, Environnement et Gestion des ressources naturelles : 96-1134 , Santé et Action sociale : 96-1135, Education, Alphabétisation, Promotion des langues nationales et Formation professionnelle : 96-1136 , Culture: 96-1137, Urbanisme et Habitat : 96-1138, Jeunesse et Sport : 96-1139.

Toutes les Collectivités Locales (Région, Commune et CR) sont dotées d'une personnalité morale et d'une autonomie financière. La Région est administrée par un organe délibérant, le Conseil Régional et un Organe exécutif, le Président du Conseil régional. La Commune est créée par décret et peut être dissoute dans les mêmes formes sous réserve des limites imposées par la loi. Pour la création d'une Commune, deux conditions doivent au moins être remplies :

1 La Commune doit disposer des ressources propres nécessaires à l'équilibre de son budget.
2. La Commune ne peut être instituée si la population groupée n'est pas supérieure ou égale à 1.000 habitants.

La CR est créée par décret. Elle est constituée par un certain nombre de villages appartenant au même terroir, unis par une solidarité résultant du voisinage, possédant des intérêts communs et capables ensemble de trouver les ressources nécessaires à un développement. Tout comme les autres CL, la CR est administrée par un organe délibérant, le Conseil Rural et un organe exécutif, le Président du Conseil Rural.

Les villages relevant de la CR sont créés par arrêt du Gouverneur de région sur proposition du Préfet et après avis du Conseil Rural et du Comité départemental de développement. Toutefois, sur aucune des lois et aucun des décrets promulgués, il n'est défini le cadre territorial de ces collectivités. Les entités ne sont pas spatialisées officiellement à la date de leur création mais font seulement référence à une liste de villages pour les Communautés Rurales ou à la taille de la population pour les Communes.

II. Contexte et justification

L'exercice de re-délimitation du territoire national en entités administratives et politiques remonte à la période coloniale avec l'érection des Cercles et des Subdivisions. Dans certains endroits ces tracés constituent encore des références historiques qui déterminent les modes de représentations des populations de leur terroir villageois.

Malgré les différentes réformes territoriales qui se sont succédées à la suite de l'accession du pays à la souveraineté internationale, des survivances sont notées quant aux modes d'occupation de l'espace et de représentation au niveau local des terroirs villageois.

Le phénomène s'observe au Sénégal et particulièrement dans les régions de Saint-Louis et de Louga à travers l'existence de terroirs villageois étendus de part et d'autre de la limite officielle séparant les régions (carte1). Des villages contrôlent et exploitent des domaines fonciers censés officiellement relever de la collectivité voisine, la juxtaposition des zones de pâturages sur deux entités territoriales distinctes, le déplacement de villages sur le territoire voisin en maintenant les mêmes liens avec l'entité d'origine (Keur Samba Dia : Ross-Béthio / Mbane).

Les textes et lois issus des différentes réformes territoriales permettent certes de trancher la question de l'appartenance des établissements humains à telle ou telle entité politico - administrative, mais ils n'ont pas encore réussi à fixer les frontières les concernant. Le tracé fait par la Direction de l'Aménagement du Territoire (DAT), très linéaire, revêt certes un intérêt cartographique, mais n'a pu répondre à cette attente parce que ne faisant pas l'objet de matérialisation précise et reconnue sur le terrain par les populations.
(voir CARTE 1 en annexe)

L'état actuel de méconnaissance des frontières ne permet pas aux élus d'exercer correctement leurs prérogatives. Face à la prolifération des litiges fonciers très récurrents au niveau des routières (CARTE 2), ni les autorités administratives ni les Collectivités Locales ne disposent d'outils appropriés pour les trancher par voix légale. Le recours à des solutions à l'amiable se montre souvent payant lorsque les protagonistes se situent à l'échelle village, mais dès qu'il y a implication du niveau institutionnel (Conseil Rural), des compromis durables sont difficilement obtenus voire impossibles. Les litiges fonciers entre la CR de Ross-béthio (région de Saint Louis) et celle de Keur Momar Sarr (région de Louga) sont une illustration éloquente de la complexité de cette question au niveau institutionnel. Malgré l'implication des autorités administratives des Régions au niveau le plus élevé (Gouverneurs), le problème est resté au statu quo faute de compromis entre les acteurs locaux.

Si au niveau village/terroir, les principes de solidarité familiale et de sauvegarde de la paix sociale entre voisins et/ou parents constituent les facteurs principaux permettant de transcender les conflits, au niveau CR il s'agit de positionnements en

[44] La Région était considérée jusque là comme circonscription administrative.

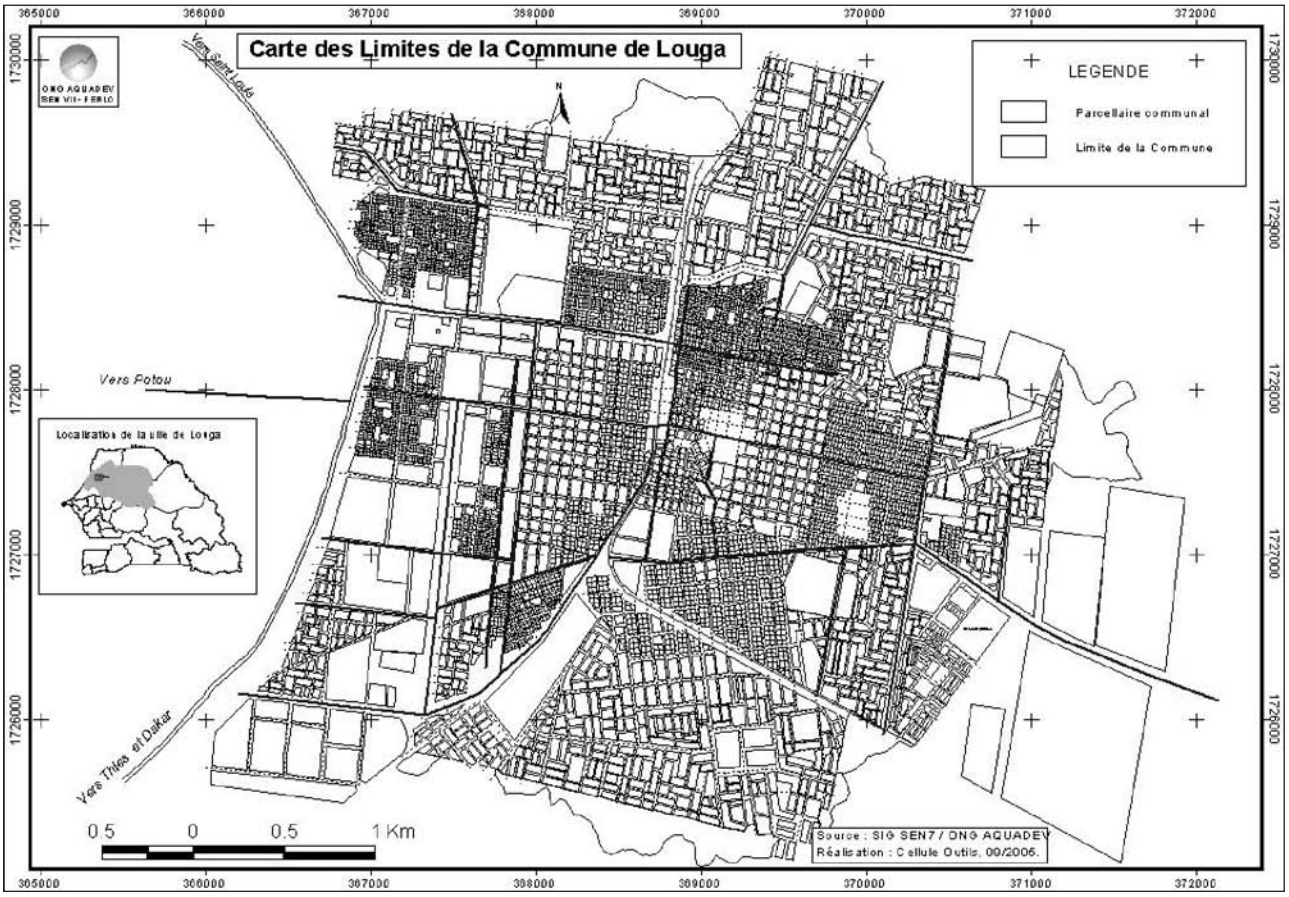
fonction d'enjeux stratégiques et d'intérêts spécifiques qui se laissent difficilement surmonter sans négociation ou recours à des moyens légaux. La présence de ressources naturelles comme l'eau et la terre, déterminants principaux du jeu des acteurs en milieu rural, explique l'accentuation des convoitises dans ces zones frontalière : le cas de la zone du lac de Guiers qui concerne quatre CR et deux régions (Saint-Louis et Louga). Les mutations survenues suite à la maîtrise de l'eau favorisée par la réalisation des barrages de Diama et de Manantali, ont donné lieu à de nouveaux systèmes d'exploitation agricole basés sur l'irrigation. Les possibilités offertes en terme d'amélioration des rendements, de sécurisation du processus de production, d'exploitation de superficies plus étendues, etc., constituent des facteurs sources d'attraction justifiant l'ampleur des convoitises sur le foncier. **(voir CARTE 2 en annexe)**

La persistance des litiges fonciers découlant des modes de représentation confus sur les limites territoriales soulève la question de savoir à quelles limites faut-il se référer et qui fassent l'objet d'une reconnaissance de tous les acteurs ? Le phénomène courant de la juxtaposition de plusieurs frontières sur le terrain qui ne saurait être résolu sans compromis requiert une concertation approfondie entre les acteurs à tous les niveaux. Cette concertation qui constitue un préalable en toute chose dont l'application nécessite une reconnaissance et une appropriation par les acteurs concernés, ne semble pas été suffisamment prise en compte dans les travaux antérieurs de délimitation des frontières des Collectivités Locales. La question a été considérée comme étant l'affaire de techniciens. La composante population apparaissait comme simple source d'informations dont le traitement relèverait exclusivement des techniciens.

Ainsi, les références historiques et socioculturelles qui déterminent les modes de représentation des populations locales, ont été souvent l'objet d'une table rase dans ces travaux. Ainsi, la prise en compte du terroir villageois comme entité intégrée a souvent échappé à la vigilance des techniciens. Devant de telles limites méthodologiques, il convient d'apporter des corrections appropriées restituant aux institutions traditionnelles et modernes locales toute leur place d'acteur qui leur revient dans l'exercice de délimitation des limites territoriales des collectivités. C'est là l'ambition que s'est assignée le Projet SEN VII, en partenariat avec les ARD de Saint et de Louga, en proposant de tester une méthodologie appropriée, participative pour arriver de façon consensuelle à des compromis fixant définitivement les frontières entre collectivités voisines, pour une pour une meilleure maîtrise de la gestion foncière des CR. Au-delà de la constitution des frontières réelles, des dynamiques intercommunautaires viables partiraient d'une bonne connaissance des potentialités naturelles de base. Au niveau communal, la question des limites se pose souvent sous deux angles : l'extension de l'habitat irrégulier sur les terres de CR voisines; l'utilisation des infrastructures communautaires par les citadins. Dans chacun des cas, les CR concernées connaissent des manques à gagner : taxes sur le foncier, redevances sur l'eau, les écoles, les postes de santé, etc.

La croissance spatiale des villes au Sénégal, en général, est souvent étudiée avec en toile de fond les problèmes d'infrastructures socio-économiques de base des quartiers spontanés [45]. Pourtant, le phénomène d'urbanisation accélérée s'opère avec l'occupation et / ou l'utilisation continuelles les terres voisines relevant des CR. La décentralisation ne prend pas suffisamment en compte la problématique de l'urbanisation rapide, résultante de la croissance démographique galopante des villes. La crise du

CARTE 3



[45] Comité National Habitat II, 1996 : Gestion des établissements humains au Sénégal, diagnostic et plan d'action, 145 p.

monde rural observée consécutivement à l'installation de la sécheresse depuis les années 70, a provoqué des agglutinations humaines autour des villes aux dépends des CR. Le cas de la Commune de Louga (carte 3) par rapport à la CR de Nguidilé indique clairement l'ampleur des déséquilibres spatiaux (sous-jacents à la dynamique sociodémographiques des villes) largement préjudiciables aux CR (notamment, la faible couverture de la taxe sur le foncier). En effet, la Commune de Louga passe de 33400 habitants en 1976 à 53429 en 1988 puis à 73662 personnes en 2002 soit un taux d'accroissement de 4,7% [46] (pour une moyenne nationale de 2.7%) [47]. A ce rythme, de nouveaux quartiers dotés de programme de lotissement validé par la Mairie voient le jour (c'est le cas de Grand Louga), mais d'autres quartiers «spontanés» naissent souvent en dehors du périmètre communal de droit. Communément appelés «fakk dëkk » [48], cette forme d'habitation incontrôlée fait suite à une demande de plus en plus pressante de la population en quête de parcelles à usage d'habitation. Les limites du périmètre communal empiètent aujourd'hui sur les terres de la CR de Nguidilé de plus en plus réduite au profit de la ville. (cf. photo1)

Face à ces profondes mutations désavantageuses pour les CR, l'ONG AQUADEV affine une méthodologie dite de «reprécisions des limites des Collectivités locales» suivant trois échelles : intercommunautaire, Communale et Interrégionale. La Communauté de Pété Ouarack (carte 2), la Commune de Louga (carte 3) et la frontière entre les Régions de Saint – Louis et de Louga (carte 1) ont servi de zones d'applications de cette méthode comptant plusieurs phases.

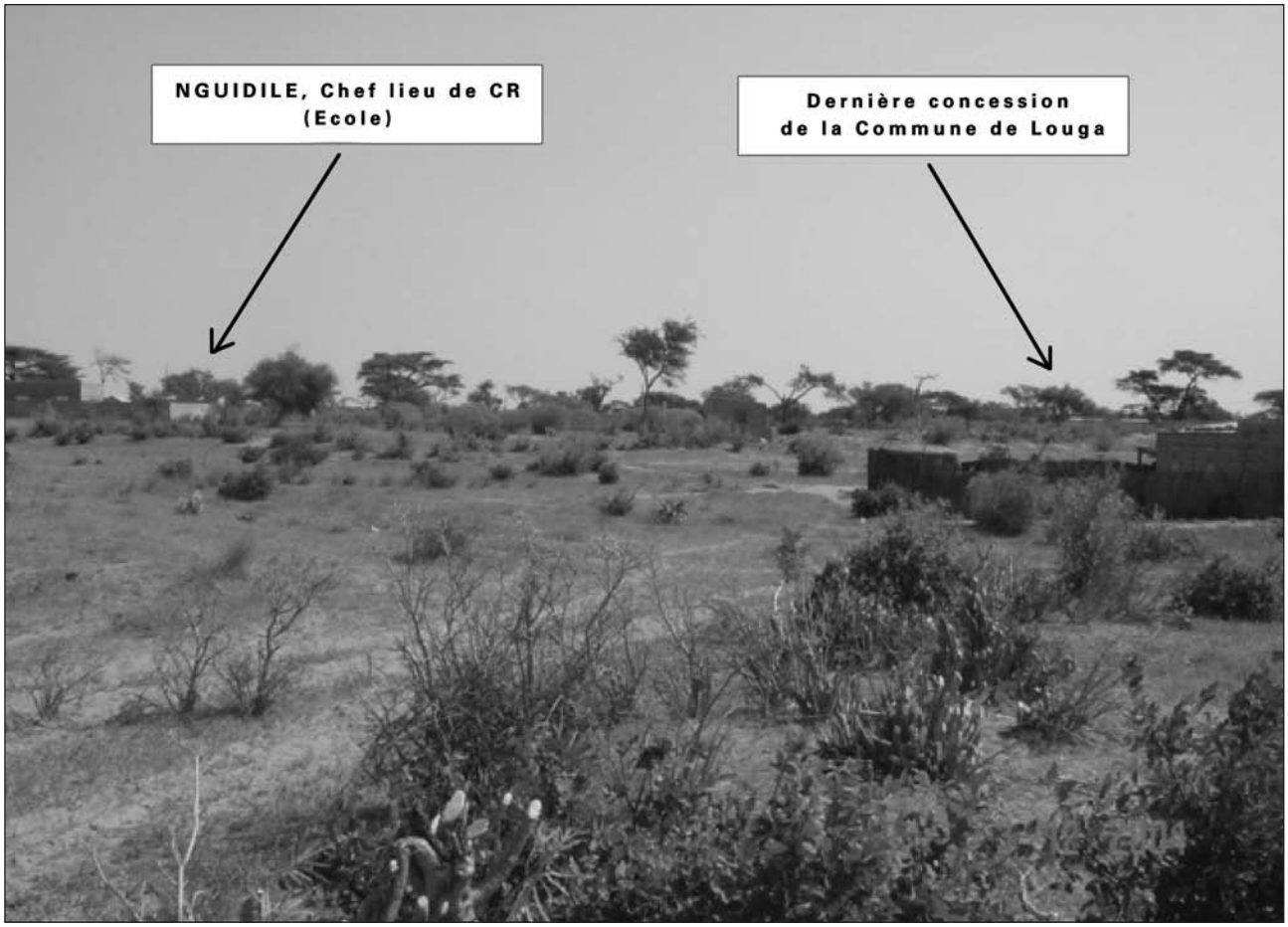
III. Les étapes de la re-délimitation

3.1. Partage de la décision

3.1.1. L'accord des opérateurs. Le démarrage de l'opération de délimitation nécessite avant tout l'identification et l'accord d'opérateurs qualifiés et habilités à conduire un travail de cette nature. Au Sénégal, les ARD (Agence Régionale de Développement) en tant que seuls bras techniques mis à la disposition des CL par l'Etat, doivent être nécessaire associés au travail. Plusieurs rencontre entre le Projet SEN 7 et l'ARD (ou les ARD) concernée(s) permettent de réfléchir sur la pertinence et la faisabilité du projet, sur l'importance des résultats attendus, sur les perspectives d'action liées à ces résultats, sur le choix de la choix, etc. A l'issue de ces rencontres, le projet est approprié par les structures partenaires, toute la procédure est planifiée et une équipe technique d'exécution centrée sur les Cellules Outils – SIG de ces structures est mise en place.

3.1.2. Mise en place du comité technique. Le comité technique pluridisciplinaire composé d'experts en animation, planification, Développement local et Systèmes d'information Géographique, est à institué. Il est chargé d'entreprendre et d'exécuter l'opération suivant une démarche méthodologique appropriée, et de constituer à la fin, un dossier d'officialisation qui sera soumis à l'appréciation et à la validation des autorités centrales.

PHOTO 1 : distance Commune de Louga et Nguidilé (Chef lieu de la CR éponyme)



[46] Sources : Projections de population du Sénégal issues du recensement de 2002, Direction de la Prévention et de la Statistique (DPS), janvier 2004, 36p.
[47] Souces : Profil environnemental de Louga, Institut Africain de Gestion urbaine 5IAGU), Centre des Nations Unies pour les Etablissements Classés (CNUEH), Janvier 2002, 81p.
[48] Fakk dëkk est l'appellation vernaculaire des quartiers spontanés constitués autour de la ville

3.1.3. Recherche documentaire. La documentation est accès sur la recherche de textes officiels (lois et Décrets) et autres documents de référence relatifs à la Gestion foncière, à la Décentralisation et aux transfert de Compétences aux Collectivités Locales. Les documents de caractérisation des tenures foncières traditionnelles doivent être également étudiés. Ensuite, l'inventaire de la liste des villages des Communautés rurales impliquées est à effectuer. Dans cette collecte d'informations, les données des Sous-préfectures et des services administratifs ainsi que les bases de données des autres structures intéressées par le découpage du territoire sont à consigner dans une base de données à exploiter avant les relevés sur le terrain.

3.1.4. Le relevé des villages. La géo-référenciation des villages (sur le terrain ou au moyen de cartes disponibles) est l'une des premières étapes permettant d'avoir en numérique les villages officiels frontaliers. Ce travail permet de déterminer le nombre d'acteurs à la base dont les intérêts seront directement touchés. A ce niveau, les terroirs situés dans des zones à forte valeur ajoutée (cas des Niayes et du lac de Guiers) sont mis en relief.

3.1.5. Préparation des outils et des moyens de collecte de l'information. Cette préparation d'outils consistera à l'élaboration de fiche d'observation des ressources naturelles et des activités socio-économiques ; 'élaboration d'une fiche d'observation sur la gestion du foncier au niveau des villages et à l'échelle de la CR ; l'élaboration de guide d'entretien pour alimenter les discussions autour des points litigieux ; la mise en place de la logistique et des équipements nécessaires.

3.1.6. Travail de cadrage. La première sortie sur le terrain offre l'occasion à l'équipe technique de faire la connaissance du milieu physique (à l'aide de fiches voir 2.1.5.) et de mener les premiers entretiens avec les autorités locales (administratives et politiques) et les chefs de villages. Cette sortie permet de caractériser la zone et d'avoir un premier aperçu du contexte, des facteurs et des modes de gestion et d'usage des ressources naturelles «en partage». C'est l'occasion de prendre contact avec tous les chefs de villageois, les responsables des CERP, les services techniques compétents en la matière (Cadastre, SRAT), les Présidents de Communautés Rurales et les Sous-préfets de la zone concernée. Il s'agit d'informer ces acteurs, de solliciter leur implication à l'opération et de recueillir leur avis sur la planification des missions de terrain, mais aussi sur le contexte des frontières communes. A l'issue de cette mission, un rapport de « contextualisation » du milieu et de conceptualisation de la démarche est produit, ensuite partage avec les acteurs lors des rencontres suivantes.

3.1.7. Rencontre avec les acteurs. Compte tenu du caractère sensible de la question des limites, ce travail nécessite l'implication effective et l'attention particulière des représentants de l'Etat (Gouverneurs, Préfets, les Sous-préfets). Ils constituent une garantie de succès à l'opération sur terrain (par la facilitation) et se chargent de transmettre les résultats à l'autorité centrale pour promulgation. La participation à l'opération et l'appropriation des résultats par les Conseils Régionaux et les Conseillers Ruraux demeurent tout aussi indispensable au vu des compétences qui leur sont transférées (lois 96-06 et 96-07 du 22 mars 1996) [49]. Ils ont en charge la gestion, l'aménagement et le développement du territoire à travers des orientations définies dans le cadre de la décentralisation. Toutefois, les PCR et les Chefs de village demeurent les principaux interlocuteurs à la base. Ils permettent de mettre à jour la liste des villages et renseignent les facteurs contextuels : des déplacements de population, l'octroi de terrains, etc. En plus, ils facilitent la sensibilisation des populations à la base. Cette sensibilisation s'effectue au moyen d'ateliers sectoriels qui réunissent les villages voisins de communautés rurales distinctes. Après la prise de contact deux ateliers sont prévus avec les élus locaux et les chefs de villages et les personnes ressources des villages frontaliers. D'une part pour le démarrage des travaux de terrain et d'autre part pour la restitution des résultats de relevés au GPS et le règlement des contentieux sur place avant de remonter ces résultats au Comité de Pilotage (voir plus loin).

3.1.7. Les ateliers à la base. Aux premiers ateliers, sont conviés tous les chefs de villages concernés, les PCR et les services techniques avec la présence de l'autorité administrative en l'occurrence le Sous-préfet. Chaque village peut aussi déléguer deux autres personnes [50] maîtrisant parfaitement la limite de leur terroir ou influant sur l'exploitation des ressources naturelles. Au cours de ces ateliers, les enjeux de l'opération et le procédé technique seront bien explicités aux participants chargés de diffuser l'information dans leurs localités respectives ; Les deuxièmes ateliers réuniront les mêmes acteurs après le travail de terrain (voir plus loin) pour se partager les résultats et s'accorder sur leur fiabilité.

3.1.8. Mise en place d'un comité de pilotage. L'un des points forts de cette démarche est la constitution d'un comité de pilotage composé par :

- Du ou des Gouverneurs ;
- Du ou des Préfets ;
- Du ou des Présidents de Conseil Régional ;
- Du ou des Sous – préfets ;
- Du ou des ARD ;
- De l'initiateur (ici Projet SEN VII- Ferlo (AQUADEV) ;
- Du ou des Chefs de CERP ;
- Des Présidents de Communautés Rurales ;
- Des représentants des autres structures partenaires (ONG) et des OCB ;
- Des chefs de villages.

NB : Les membres du comité de pilotage devront être contactés individuellement et une rencontre tenue avant le lancement des travaux sur le terrain.

Après les derniers ateliers à la base, les résultats acceptés par les acteurs locaux seront portés au Comité pour confirmation et validation en présence des chefs de villages et des PCR.
Au paravent, ce comité de pilotage aura pour rôle de superviser l'exécution de l'opération afin de s'assurer des garanties de succès de l'opération.

3.2. Travail de terrain et validation des résultats

3.2.1. Tracé de la frontière. Le travail de terrain s'effectue à l'aide d'un GPS. Le tracé de la frontière est indiqué à

[49] La loi 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales ; loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux CR ;
[50] le chef de village et deux autres notables (y compris le chef religieux et / ou coutumier).

l'unanimité par les acteurs locaux situés de part et d'autre de la limite des terres de chaque localité. En cas de mésentente sur le tracé, la recherche d'un consensus est privilégiée. Dès lors, des séances de discussions seront tenues entre les deux parties pour l'obtention d'une entente. Les trois personnes [51]. de chaque village retenues pour les ateliers seront représentées. Ensemble, le relevé se fera sur la base d'indications consensuelles. En cas de blocage, comme par exemple sur les versions historiques et actuelles, l'arbitrage des autorités administratives (Gouverneurs, Préfets et Présidents de Région) est sollicité. En attendant de retrouver le consensus et de revenir à la fin sur les secteurs arbitrés, le travail se poursuit sur les segments suivants.

3.2.2. Traitement et analyse de l'information. Les données relevées au GPS seront ensuite traitées sur Arcview. Le tracé final des zones litigieuses est mis en relief. En plus, les tracés précédents seront superposés au nouveau tracé avec les différentes dimensions mises en exergue sur une carte (voir carte de la CR de Pété Ouarack en annexe). En dehors du travail cartographique, une analyse approfondie de la configuration de la frontière et des enjeux d'un tel travail peut être effectuer pour les besoins de la restitution aux ateliers évoqués plus hauts et pour le renforcement de la documentation sur cet aspect de la Décentralisation.

3.2.3. Restitution et validation. La restitution Consistera à soumettre les résultats aux différents Conseils Ruraux pour adoption. Ensuite, les mêmes résultats seront soumis à l'appréciation du Comité de pilotage. Celui-ci composé des acteurs de tous les niveaux devra entériner les conclusions du travail à l'occasion d'un dernier atelier dit «de validation». A cette l'occasion, un projet d'officialisation de la frontière sera présenté au Comité qui se charge de transmettre à l'autorité centrale habilitée à promulguer

NB : l'adoption est du ressort des Conseils Ruraux qui peuvent fixer les populations sur les limites de leurs terroirs. A partir de là, il est possible de procéder au bornage.

IV. Conclusion

L'idée de redélimitation de frontières entre les Collectivités Locales dans le contexte actuel de décentralisation est tout à fait pertinente. Le transfert de la Gestion et de l'Aménagement des Territoires aux populations requiert en effet une maîtrise du patrimoine foncier, des ressources naturelles et en général des entités qu'elles sont censées développer.

Le grand flou qui entoure encore le tracé de la frontière perçue sous divers angles (historique, socioculturel ou physique), et aggravé par la haute valeur ajoutée de certaines zones agro-écologiques trouve sa solution dans l'identification et la fixation consensuelles des limites.

Le Projet SEN VII de l'ONG AQUADEV développe ainsi une méthodologie participative de redélimitation des frontières entre Collectivités locales. La démarche extrapolable à d'autres milieux et permet de fixer définitivement les frontières. Comporte plusieurs étapes exécutées avec l'ensemble des acteurs directs et indirects de la Décentralisation, elle aboutit à des résultats très significatifs en termes de :

- Cadre de concertation et dispositif de dialogue entre des Collectivités locales voisines ;
- Fixation intangible de frontières de Collectivités locales ;
- Géoréférenciation des territoires communautaires et mise place de cadastre rural (polarisation d'espaces de développement, espaces spécialisés, etc.) ;
- Cartographie des potentialités des Collectivités Locales ;
- Inscrire l'utilisation du SIG dans le dispositif de développement des CL.

[51] Le chef de village et deux autres notables (y compris le chef religieux et / ou coutumier).

III.3. L'implication des populations dans la sécurisation foncière. Les perspectives ouvertes par le processus de la décentralisation

Communication
de Monsieur Mainassara Sabo,
Coordinateur de Programme
Programme Niger XII, ONG AQUADEV.

(Texte établi à partir du résumé original et de l'exposé réalisé au séminaire)

1. Dimension plurielle et importance du foncier

Sur le plan économique, le foncier est la base de l'ensemble des activités productives en milieu rural. Sur le plan sociologique, chaque nigérien où qu'il se trouve, s'identifie comme rattaché à un village ou à un terroir donné. Sur le plan politique, le foncier a toujours été et partout un des fondements du pouvoir. Sur le plan culturel, la terre est un des rares éléments du patrimoine transmissible aux héritiers. Sur le plan spirituel … l'Homme vient de la Terre et retourne à la Terre. Le foncier est donc une ressource au centre de la vie de l'homme. Toute entrave à son accès pourrait être ressentie comme une atteinte à la vie de l'homme et donc une cause majeure de conflits et d'instabilité sociale et politique

2. Contexte du Niger

L'économie du Niger, pays à 85% rural, repose essentiellement sur l'agriculture et l'élevage, activités fortement dépendante des aléas climatiques causant régulièrement d'importantes fluctuations des productions agricoles et pastorales. En parallèle, le fort taux d'accroissement de la population entraîne un besoin sans cesse croissant de la production d'où la recherche d'un équilibre entre les ressources foncières et les besoins alimentaires par les populations qui se traduit par la transformation des espaces pastoraux en terres de culture, la remise en cause des modes d'acquisition des propriétés foncières, ainsi que le problème de gestion des ressources partagées. Tous ces facteurs favorisent l'émergence de multiples conflits.

3. Pistes de solution

Pour la recherche de solutions durables, un processus a été mis en place par le gouvernement du Niger à travers le code rural dont les commissions foncières (COFO) sont des structures de mise en œuvre. En outre, depuis quelques années, le Niger s'est engagé dans un vaste processus de décentralisation dont l'un des objectifs est la responsabilisation et l'implication des différentes communautés dans le processus d'auto - développement durable. Cette volonté de responsabilisation cadre parfaitement avec les objectifs du Code Rural dont les commissions foncières sont des structures de mise en œuvre. Théoriquement, cette disposition permettra une implication plus grande des populations à la base dans la gestion des ressources foncières nationales. La seule limite c'est que le transfert des compétences et des ressources n'est pas à l'heure actuelle effectif d'où l'absence de clarification des statuts fonciers.

Les objectifs du Code Rural :

- Combler les besoins de sécurisation foncière des producteurs et acteurs du monde rural, notamment les utilisateurs des ressources naturelles
- Combler le besoin d'institutions rurales comme les COFO pour assurer la gestion décentralisée des ressources foncières et des autres ressources naturelles

Les structures de mise en œuvre du Code Rural, les COFO, sont présentes à tous les niveaux de la décentralisation. Les COFO assistent les autorités (administratives, coutumières et judiciaires) dans leurs fonctions : prévention des conflits fonciers, recensement, matérialisation et gestion de biens fonciers, enregistrement au dossier rural de tous les droits fonciers (droits de propriété d'immeuble en milieu rural et droits d'usage des ressources foncières et autres ressources naturelles en milieu rural), enregistrement des transactions foncières (transfert de propriété foncière, transaction entre propriétaire et exploitant).

La sécurisation foncière - qu'on peut définir comme l'ensemble des actes législatifs et réglementaires permettant aux populations d'assurer les activités de production tout en contribuant à la préservation, à la gestion durable et à la valorisation des ressources agricoles, sylvicoles et pastorales – est garantie par deux éléments :

- La législation : l'article 2 de l'ordonnance 93-015 du 2 Mars 1993 portant principes d'orientation du code rural
- Les règles d'accès : l'article 4: ces ressources naturelles rurales sont un patrimoine commun de la Nation et tous les Nigériens ont une égale vocation à y accéder sans discrimination de sexe ou d'origine sociale

Le cadre législatif nigérien ouvre la participation des populations à la gestion des ressources foncières nationales et donc à leur sécurisation. Cependant, pour comprendre la réalité nigérienne, il faut prendre en compte tous les textes législatifs complémentaires et en faire une lecture transversale pour connaître le degré même d'implication des populations dans la sécurisation foncière.

Le foncier à sécuriser :

Le domaine national se répartit grossièrement en : terroirs villageois, domaine urbain et domaine classé. Sur les domaines urbains et les terroirs villageois, nous avons les domaines publics de l'État (imprescriptibles et inaliénables et dont la sécurisation est assurée par l'État), des collectivités territoriales, ainsi que les domaines privés de l'État, des collectivités territoriales (terres vacantes) et des personnes physiques et morales. Les communautés riveraines de ces ressources publiques qui exercent un droit coutumier d'usage reconnu par la loi, sont directement impliquées dans sa gestion, donc dans sa sécurisation. La sécurisation foncière passe donc par la clarification des statuts fonciers et détermination des règles d'accès.

Le contexte de la décentralisation

La décentralisation suppose l'existence de collectivités territoriales et d'organes locaux démocratiquement élus en charge des affaires locales et disposant d'une autonomie de moyens et de gestion. La décentralisation est donc la reconnaissance par l'État, de l'existence d'entités territoriales autonomes dotées de compétences et de ressources propres et gérées par des organes autonomes élus. Dans sa mise en œuvre, seule la communalisation est actuellement effective. Les transferts de compétences et de ressources du domaine public de l'Etat à celui des communes, ne sont pas effectifs à l'heure actuelle. En outre, on constate un manque de clarification des statuts fonciers et des compétences à travers les décrets d'application.

Dans le cas des ressources pastorales, la Loi 61-05 institue une limite de la zone pastorale, ligne imaginaire qui coupe le Niger d'Ouest en Est en une partie Nord pastorale et une partie Sud agricole (ligne passant par l'isohyète 350 mm qui est la hauteur minimale estimée par le législateur pour la culture sous pluie). La sécurisation foncière consistera en la sécurisation de la mobilité et de l'accès aux pâturages et aux points d'eau.
Cependant, cette loi date de 1961 et l'on sait que depuis lors l'isohyète 350 mm a bougé, par conséquent la limite de la zone pastorale également, cette limite n'est donc plus d'actualité.

Dans le cas du foncier urbain, on constate un paradoxe : l'expansion accélérée et anarchique du domaine urbain au détriment des terroirs villageois que la commune exproprie sans procédure légale, ce qui occasionne un rétrécissement du terroir villageois et un appauvrissement des citoyens ruraux des communes.

4. Perspectives

Une double nécessité est en perspective : celle de mettre en œuvre le Schéma d'Aménagement Foncier (SAF) et celle d'harmoniser le SAF avec le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU). Le schéma national d'aménagement du territoire doit, pour impliquer le citoyen, être itératif avec une composante descendante et ascendante. Les décrets d'application de ces législations doivent suivre et prendre en compte un transfert des ressources foncières de l'État vers les différentes collectivités territoriales et la contribution des populations à la base dans la gestion de ces ressources. La législation doit faciliter la mobilité des exploitants des ressources pastorales dans l'espace. L'intercommunalité apparaît obligatoire pour que le système soit ouvert. Une gestion concertée des pâturages et des parcours pastoraux est donc indispensable

5. Les expériences du programme Niger VI

Le PN6 a expérimenté la mise en place d'un processus de gestion consensuelle des ressources naturelles, les différentes étapes suivies lors du processus sont les suivantes :

- Le recensement des ressources naturelles soit le recensement dans chaque village des poches d'intervention et identification des utilisateurs de mares, aires de pâturage, couloirs de passage, aires de culture et points d'eau modernes

- L'amorce d'une réflexion sur la vision de terroir avec les différents utilisateurs des ressources naturelles (agriculteurs, agro pasteurs et transhumants)

- L'établissement avec chaque groupe d'acteurs (agriculteurs, pasteurs et agro pasteurs) des cartes de terroir, des cartes mentales et des relevés GPS

- L'information sur les enjeux du foncier et du Code Rural par des séances de sensibilisation en collaboration avec les COFO selon la méthode PIPO (Planification des Interventions par Objectifs)

- L'organisation de réunions de discussion et de définition d'une vision commune du terroir avec tous les acteurs reposant sur la superposition des cartes de façon à trouver un consensus entre ces acteurs selon diverses techniques de médiation

- L'établissement de stratégies consensuelles pour la gestion des terroirs par les différents groupes d'acteurs, action facilitée par les étapes précédentes

- L'appui à la mise en place de structures locales garantissant le foncier (à travers la PIPO) en collaboration avec les COFO de département, et de manière participative COFOB (commission foncière de base)

- L'appui des structures locales dans la gestion des terroirs (en formations et en appui logistique)

- L'appui à l'aménagement et la gestion des terroirs par le choix des ressources conflictuelles et leur balisage (couloirs, enclaves pastorales, …) reposant sur un consensus à la base

Perspectives à travers le PNXII

- La poursuite du processus à travers la mise en place de nouvelles COFOB, COFOCOM et la délimitation et le balisage des ressources conflictuelles

III.4. Ressources forestières des collectivités locales. La protection de l'environnement : sources de recettes locales supplémentaires.

Contribution
de Monsieur Maa Samba Dieng,
étudiant en D.E.A.
à l'Institut de Gestion de l'Environnement
et d'Aménagement du Territoire
de l'Université Libre de Bruxelles

(Texte reproduisant l'exposé réalisé au séminaire)

1. Le statut des ressources forestières.

Le «Domaine Forestier Protégé» est l'ensemble des formations forestières non classées (terrain recouverts d'une formation à base d'arbres, d'arbustes ou de broussailles selon le Code Forestier) et non comprises dans les «terres de terroir» aménagées à des fins agricoles et pastorales. La gestion du «Domaine Forestier Protégé» relève entièrement de l'autorité des Collectivités Locales et ce, en rapport avec les lois et règlements de la décentralisation. Le «Domaine Forestier Classé» correspond à l'ensemble des zones classées comprenant les forêts classées, les réserves dites «sylvo-pastorales», les périmètres de reboisement et de restauration, les parcs nationaux, les réserves naturelles intégrales et les réserves spéciales.

2. Les acteurs de l'exploitation forestière.

Nous entendons par «acteurs locaux» tous les intervenants dans la gestion de la forêt qui sont sous l'influence directe des communautés, vivant à l'intérieur ou à proximité de celles-ci. On compte principalement parmi les acteurs locaux les Services de l'état qui sont chargés de la gestion du «Domaine Forestier Classé» entièrement sous leur contrôle et qui sont investis de la mission d'accompagnement des Collectivités Locales dans la gestion du «Domaine Forestier Protégé». Parmi les acteurs locaux figurent également les exploitants privés qui sont des investisseurs à qui l'Etat (pour ce qui relève du Domaine de l'Etat) ou la Région (pour ce qui relève du Domaine Protégé) ont accordé une autorisation d'exploitation à but commercial des ressources forestières (coupe, chasse, tourisme, etc.).

3. Les méthodes usuelles de mise en valeur des Ressources Forestières par les Collectivités

Les ressources végétales ont toujours été exploitées pour des besoins en combustibles ligneux, produits alimentaires, bois de service et plantes médicinales. Les ressources tirées usuellement par les Collectivités Locales proviennent donc de la délivrance de permis de coupes, de la distribution des quotas de prélèvement ou de l'amodiation de droit de chasse

4. Les nouvelles formes de mise en valeur des Ressources Forestières par les Collectivités

Depuis 1996, la loi permet aux Collectivités Locales, entre autres :

- de réglementer l'exploitation des ressources naturelle à travers la gestion, la protection et l'entretien des forêts, des zones protégées et des sites naturels d'intérêt local
- de protéger les ressources naturelles par la création de bois, forêts et zones protégés
- de créer des brigades de volontaires pour intervenir en cas d'atteinte à l'environnement, notamment pour la lutte contre le braconnage
- de demander la concession d'une partie du domaine forestier classé sur la base d'un plan d'aménagement approuvé par l'état

5. La gestion en régie d'une aire protégée locale : le cas de Palmarin

Une délibération du Conseil Rural de Palmarin (1999) classe tout l'espace exploité en Réserve Naturelle Communautaire dont les principales caractéristiques sont :

- La réglementation de l'exploitation des ressources naturelles par les populations locales ou par les migrants saisonniers
- L'institution d'un droit de visite pour les touristes de passage dans la zone
- Le Projet d'institution d'une redevance pour les 4 campements touristiques présents dans la Réserve
- Nécessité d'investissements préalables pour la sensibilisation des populations ; pour la réalisation des études préliminaires et pour l'organisation des volontaires et leur fonctionnement
- Nécessité d'appui pour la confection des statuts et règlements intérieurs de la Réserve ; pour l'élaboration des plans de gestion et la réalisation des études plus lourdes pour une meilleure gestion

Les gains pour la Collectivité Locale sont les suivants :

- Sécurisation des ressources foncières
- Revenus subsidiaires
- Mobilisation des populations autour d'un projet structurant
- Adhésion des populations à la préservation des ressources naturelles

6. La gestion partagée d'une aire du domaine classée de l'état : cas du plan d'aménagement de forêt.

- Élaboration d'un plan d'aménagement d'une forêt classée de manière participative
- Confection d'un plan d'action opérationnel
- Signature d'un protocole qui définit les rôles et responsabilités des acteurs et la clé de répartition des revenus tirés de l'exploitation
- Évaluation annuelle de la mise en œuvre du PAF et du protocole
- Réaménagement des termes du protocole périodiquement

Les acquis de la démarche sont les suivants

- Ré-implication des populations riveraines dans la gestion des forêts classées
- Création de revenus supplémentaires pour les communautés de base et les collectivités locales
- Mobilisation des acteurs locaux autour d'un projet mobilisateur
- Formalisation des engagements des différents acteurs
- Coordination efficace des actions de développement

7. Accord étatique pour la gestion d'une forêt classée : le cas de Bandia

Contexte :

- Attribution d'un bail à un privé pour l'installation d'une réserve de faune
- Contestation des populations locales de l'accord entre l'état et le concessionnaire
- Prise en compte des doléances des populations

=> Négociation tripartite entre l'état, la collectivité locale et le concessionnaire

Résultats de la démarche

- Transfert de revenus du concessionnaire de la réserve à la collectivité locale
- Investissement en infrastructures communautaires de la part du concessionnaire
- Justice dans la distribution des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles

III.5. Le Système d'Information Géographique (S.I.G.) au service des collectivités locales. L'expérience du Programme Niger VI.

Communication
de Madame Virginie Derrien
Responsable de la Cellule Outils,
Programme Niger XII Zinder,
ONG AQUADEV.

(Texte établi à partir du résumé original et de l'exposé réalisé au séminaire)

Introduction

L'appui au développement concerne bien souvent le milieu rural alors que les besoins en milieu urbain sont criants en raison de l'urbanisation rapide et souvent non maîtrisée du fait d'un important exode rural et ce, dans un contexte de grande faiblesse des ressources de la collectivité urbaine.

Le Programme Niger VI, programme de sécurité alimentaire mis en œuvre par l'ONG AQUADEV dans la région de Zinder, conscient que certaines technologies - peu coûteuses et faciles d'accès - peuvent être d'un grand recours dans l'appui au développement, s'est « équipé » d'une composante nommée cellule « outils ». Cette cellule est chargée de développer des outils d'aide à la décision pour les acteurs de développement locaux et pour le programme lui-même. La Communauté Urbaine de Zinder - 2ème ville du Niger dont elle est l'ancienne capitale – est une des principaux partenaires - bénéficiaires de cette cellule. C'est dans la perspective d'appuyer le processus de décentralisation en cours au Niger que le programme Niger VI a entrepris une collaboration avec la Mairie de Zinder qui disposait de peu d'outils pour l'appui à son développement urbain durable. Cette collaboration a débouché dans un premier temps sur l'élaboration d'un document cartographique de la communauté urbaine ; dans un second temps, cette collaboration a débouché sur le développement d'outils d'aide à la décision afin d'«outiller » au mieux les élus locaux dans l'exécution de leurs mandats.

Brefs rappels concernant les SIG

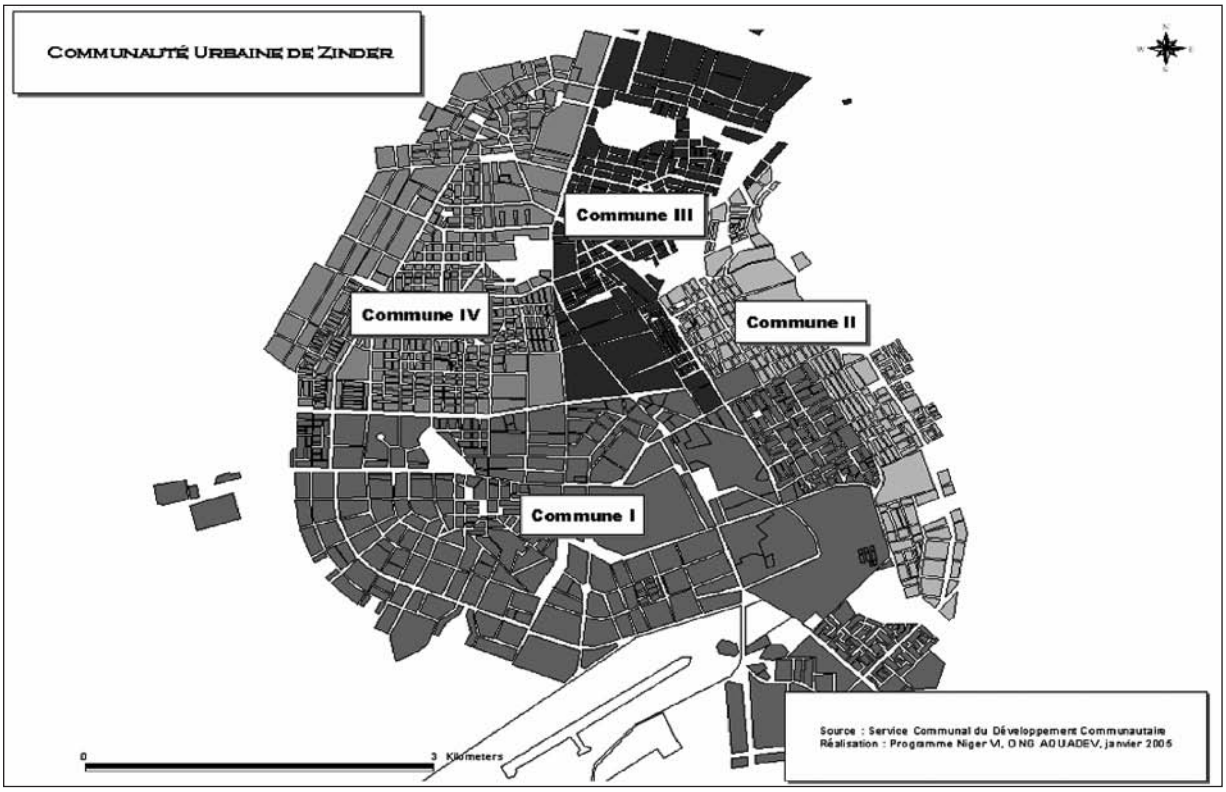
Un Système d'Information Géographique (SIG) est un outil d'aide à la décision, un outil de planification dynamique. Au sens strict, c'est un outil informatisé capable de rassembler, stocker, manipuler, analyser et afficher des données géographiquement référencées, c'est à dire identifiées selon leur localisation. Un SIG permet de rendre compte de phénomènes localisés dans un espace spécifique et faciliter les décisions à prendre sur cet espace. C'est une représentation graphique qui permet de sortir de la linéarité du discours pour examiner un ensemble de relations dont l'organisation spatiale est porteuse de sens.

Objectifs de l'appui à la Communauté urbaine de Zinder

- Mettre en œuvre des outils favorisant une prise de décision en tenant compte de tous les facteurs
- Établir un diagnostic de l'espace concerné afin d'avoir une vue d'ensemble sur son organisation
- Élaborer un outil d'aide à la décision, permettre aux acteurs de développement local d'avoir une vue d'ensemble pour déterminer les secteurs d'intervention
- Faciliter la comparaison entre quartiers/communes de manière à aider les futurs élus et principaux partenaires à équilibrer les investissements dans l'espace, le temps et selon les priorités
- Permettre aux autorités communales et aux populations concernées d'avoir une meilleure maîtrise de leur espace, de faciliter sa gestion

Résultats atteints

Un premier projet a été réalisé en 2002 : l'élaboration de la cartographie de Zinder (digitalisation du plan de la ville et intégration de données diverses comme le réseau d'assainissement, le réseau routier, les infrastructures scolaires, sanitaires, etc.…).



Un second Projet de Système d'Information Urbain comprend les éléments suivants :

- L'élaboration d'une grille de collecte des données
- La collecte des données auprès des acteurs de développement locaux
- L'élaboration d'une monographie et d'un tableau de bord de la Communauté Urbaine
- La constitution d'une base de données communale
- La restitution et validation des documents lors d'un atelier
- La détermination des données supplémentaires à collecter pour la cartographie
- La collecte des données pour la cartographie et élaboration de cartes

A partir de ces éléments, des simulations d'aménagement sont réalisées de manière à permettre aux élus de disposer de suffisamment d'informations pour comprendre, critiquer et utiliser les plans et schémas réalisés par les spécialistes.

Il s'agit également de leur permettre de suivre en même temps la gestion quotidienne, de poser des diagnostics sur l'état de la commune et d'élaborer des projets avec les principaux acteurs de la commune. Le SIG débouche donc sur l'élaboration de différents dossiers de projet.

Trois cas concrets d'application d'études prospectives

(1) Hygiène et assainissement / (2) Infrastructures sanitaires / (3) Cadastre

(1) Hygiène et assainissement

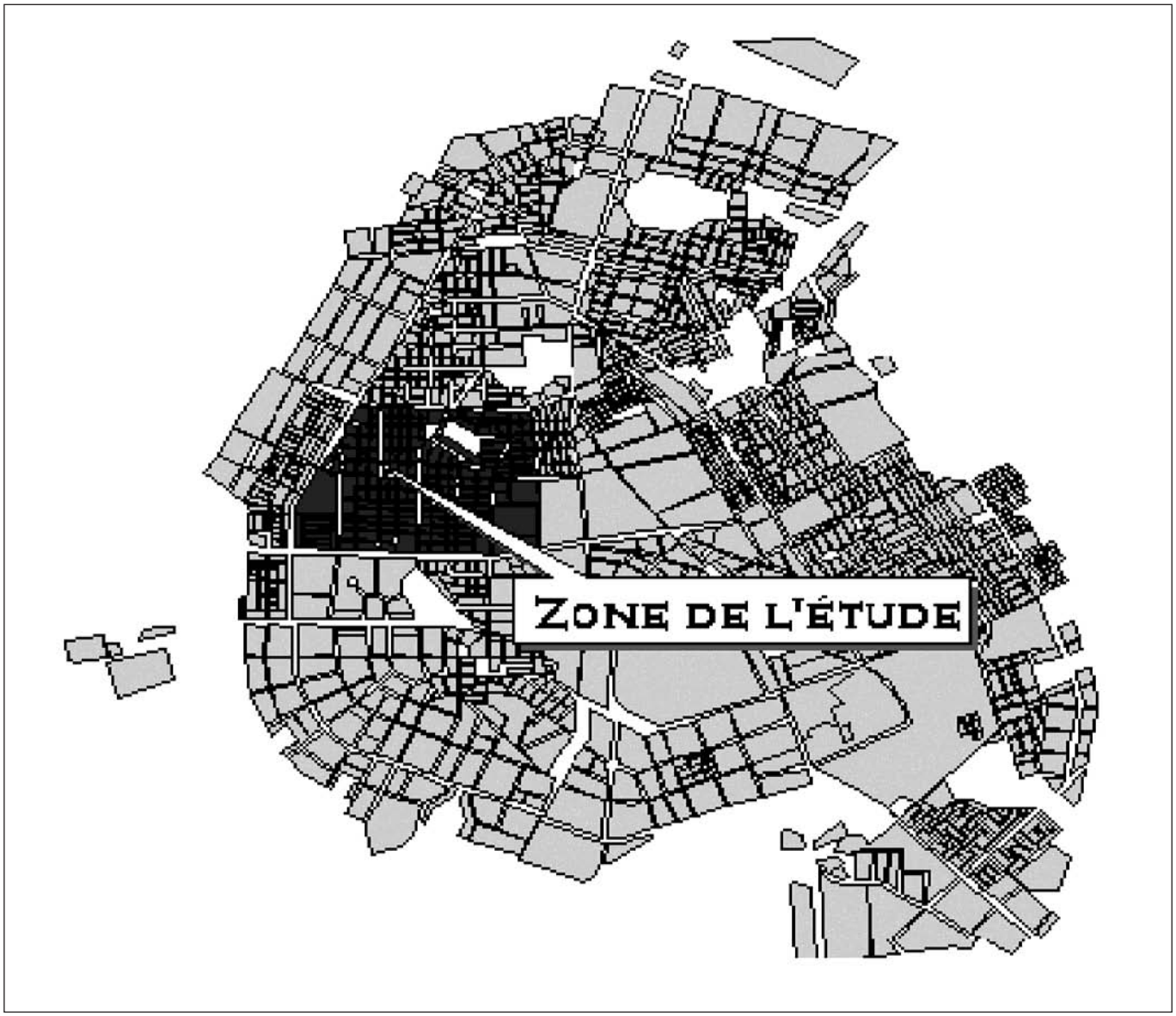
Dans les pays développés, les eaux usées sont collectées de manière sûre par un réseau d'égouts, en fosse sceptique ou par d'autres systèmes de récupération avant d'être traitées. Dans les pays en voie de développement, seulement 10% de la population (villes) est desservie par un réseau d'égouts quand environ 25% des habitants disposent d'un système d'assainissement individuel ; mais la majorité des ménages ne bénéficie pas d'un système d'assainissement approprié. C'est un des problèmes majeurs auxquels les autorités municipales doivent faire face. En effet, la mauvaise gestion des eaux usées ou encore leur rejet à l'état brut ont des conséquences particulièrement néfastes pour l'homme et son environnement. Citons notamment l'impact sanitaire : dans les pays en voie de développement, 90% des eaux usées sont rejetées dans les fleuves, les rivières, les caniveaux à l'air libre ou réutilisées pour les cultures maraîchères et ce, sans aucun traitement ce qui entraîne la contamination du sol, celle des eaux de surface et celle des eaux souterraines. En outre, l'abondance de foyers de certains vecteurs de maladies entraîne la recrudescence des maladies hydriques comme le choléra, les dysenteries ou la typhoïde.

A Zinder, le système d'évacuation des eaux usées est l'épandage dans les rues. Les eaux usées domestiques sont évacuées sur la voie publique, dans la cour, soit dans les caniveaux. Les eaux pluviales sont conduites dans les mares par les caniveaux mais ces caniveaux sont insuffisants, mal utilisés et mal entretenus. En outre, les nouveaux quartiers urbains en sont dépourvus. Ces caniveaux sont des dépotoirs, des lieux de défécation et servent de réseau d'évacuation des eaux usées domestiques. A certains endroits, ils sont complètement bouchés. Les problèmes des eaux usées et des ordures sont indissociables. **(voir schémas en annexe)**

(2) Décharges et (3) cadastre urbain

Communauté Urbaine de Zinder (centre urbain) = 23 km^2 /

300 000 habitants. Aucun système de récupération des ordures / ménage mais par dépotoir. Une expérimentation est en cours à l'échelle d'un quartier de la Communauté Urbaine de Zinder où les terrains - insuffisamment mis en valeur - peuvent être récupérés par la Mairie après un certain nombre d'années (quatre ans). Le Projet prévoit de continuer ce travail à l'échelle de la ville.
(**voir schémas en annexe**)



Les recours à la micro finance et au secteur privé

IV.1. Introduction au thème

Introduction au thème
par Monsieur Akemakou Kotsoni,
Conseiller technique
d'Ad Finance Burkina-Faso,
ONG AQUADEV.

(Texte original)

L'autonomie des collectivités locales à laquelle devra aboutir le processus de décentralisation engagé dans différents pays africains implique pour les collectivités une mobilisation accrue de leurs ressources financières pour renforcer leurs capacités à financer et à gérer leur développement local et assurer un niveau suffisant de service à leurs administrés.

Dans cette perspective et sans attendre les transferts financiers qui pourraient accompagner les transferts de compétence entre l'Etat et les collectivités locales, il apparaît judicieux d'envisager les moyens susceptibles d'améliorer les ressources des collectivités locales d'autant que d'ores et déjà le niveau des moyens financiers dont elles disposent n'est pas à la hauteur des besoins générés par la croissance urbaine soutenue que connaissent les villes.

La faiblesse chronique des ressources, qu'elle résulte de leur précarité ou des difficultés de recouvrement, souligne la nécessité d'envisager tous les moyens d'améliorer de manière sensible la mobilisation des ressources afin que les municipalités puissent répondre aux exigences du développement urbain.

Un tel contexte oblige à une investigation la plus large possible de toutes les potentialités mal ou pas exploitées en matière de recettes et d'accès à de nouveaux types de ressources financières pour satisfaire un objectif d'accroissement des ressources.

Dans cet esprit, au delà de la recherche de mécanismes d'amélioration des systèmes de recouvrement en place, il y a lieu, pour les collectivités locales, de faire preuve d'imagination et de créativité dans l'exploration de nouvelles avenues en matière de mobilisation de nouvelles ressources. Les contributions de Mr Dieng (intitulée institutions de Micro finance et pouvoirs locaux) et de Mr Couvreur (intitulée le financement des collectivités locales et l'intervention du secteur privé) vont nourrir notre réflexion sur la question et nous édifier.

Les organisations coopératives ont pour objectif premier d'améliorer la contribution économique de leurs membres. Elles permettent de diminuer la dépendance, d'améliorer l'autonomie et de favoriser les initiatives de leurs membres et constituent un moyen d'améliorer leur niveau de connaissance, de formation et leur "savoir-faire". Elles sont à même de susciter un développement social et culturel plus rapide des communautés.

Les coopératives sont donc concernées au tout premier chef par toute politique de décentralisation. Le mouvement coopératif est un véhicule de changement social et de développement économique.

L'insécurité alimentaire, la dégradation de l'environnement, le manque de moyens financiers pour accéder aux soins médicaux, l'accès difficile des paysans et des artisans au crédit, les problèmes liés à une urbanisation croissante tels que le ravitaillement des populations urbaines en vivres, l'emploi, le logement, le transport peuvent trouver une solution coopérative grâce à l'inter coopération agissante.

IV.2. Le recours aux institutions de micro finance pour les collectivités locales.

Communication de Monsieur Moussa Dieng, Cellule d'assistance technique aux caisses populaires d'épargne et de crédit du Ministère de l'Economie et des Finances du Sénégal.

(Texte établi à partir de l'exposé réalisé au séminaire)

I. Situation du secteur de la micro - finance au Sénégal

Le nombre d'Institutions de Micro Finance (IMF) au 31 décembre 2005 était de 833 Systèmes Financiers Décentralisés (SFD) exerçant légalement des activités d'épargne et de crédit. Ces institutions se répartissent comme suit : 430 mutuelles d'épargne et de crédit (MEC) ; 387 groupes d'épargne et de crédit (GEC) ; 7 unions de MEC ; 1 Fédération et 1 Confédération de MEC. Le nombre de bénéficiaires touchés s'élève à 718 887 pour un encours total de crédit d'un montant de 68,675 milliards de Fcfa et un encours épargne 57,254 milliards de Fcfa.

La répartition géographique régionale des SFD sénégalais se présente de la manière suivante :

REGIONS	Mutuelles d'Epargne et de Crédit & Réseaux	Groupements d'Epargne et de Crédit	Sociétés Coopératives de Crédit	Total	%
DAKAR	118	37	5	160	19,21%
DIOURBEL	23	24	0	47	5,64%
FATICK	28	24	1	53	6,36%
KAOLACK	47	34	0	81	9,72%
KOLDA	32	10	0	42	5,04%
LOUGA	30	27	0	57	6,84%
MATAM	3	6	0	9	1,08%
SAINT-LOUIS	42	54	0	96	11,52%
TAMBACOUNDA	26	16	0	42	5,04%
THIES	59	134	0	193	23,17%
ZIGUINCHOR	31	21	1	53	6,36%
TOTAL	439	387	7	833	100,00%

Le dispositif juridique et réglementaire encadrant le secteur de la micro finance au Sénégal se détaille de la manière suivante :

- La loi 95-03 du 5 Janvier 1995 portant création des Institutions Mutuelles de Crédit et d'Epargne et son décret d'application n°97-1106 du 11 novembre 1997
- La loi cadre portant définition et répression de l'usure qui fixe, en ce qui concerne les Institutions de Micro Finance, le taux au-delà duquel l'usure est constatée, soit 27%
- Instructions Banque Centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest du 10 mars 1998
- La loi relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux dans les États membres de l'Union Monétaire Ouest Africaine
- les Actes Uniformes de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires à l'exception des Actes Uniformes sur le droit des sociétés commerciales et du Groupement d'Intérêt Economique et du droit commercial général

Les conditions d'entrée dans le secteur se résument aux points suivants :

1. Délivrance des autorisations d'exercice (art 9 de la loi, art 28, 32, 39, 41 du décret et des dispositions de la convention cadre)

2. Évaluation de la capacité d'exercice par la Tutelle qui répond aux critères suivants :

- analyse d'un certain nombre d'information permettant de fonder la décision
- appréciation de la moralité et de l'expertise humaine
- analyse de la structure organisationnelle et des textes organiques
- évaluation de la capacité à répondre aux exigences réglementaires (productions et transmission dans les délais prescrits de l'information financière) et pour les structures faîtières (capacité à exercer le contrôle des caisses affiliées, examen des convention d'affiliation)
- adéquation des moyens humains, matériels et techniques avec les objectifs visés
- examen des projections financières et de l'existence d'un marché garantissant la viabilité des institutions

Les objectifs généraux des Institutions de Micro Finance sont les généralement les suivants :

- mobiliser l'épargne et les ressources disponibles pour les mettre en sécurité et les rentabiliser sous forme de crédit
- combattre l'usure, le gaspillage et l'endettement
- réinvestir les fonds thésaurisés dans le circuit économique local
- contribuer à l'amélioration qualitative des revenus et des conditions de vie des sociétaires, et servir de base pour un développement permanent, auto entretenu dans un esprit d'entraide et de solidarité

II. Institutions de Micro Finance et Collectivités Locales

Les IMF peuvent contribuer à plusieurs niveaux dans le cadre du développement économique et social des collectivités locales en finançant des activités génératrices de revenus des populations pauvres : avoir un impact majeur sur le développement local et la lutte contre la pauvreté ; contribuer au développement du secteur privé local ; assurer la création d'emplois locaux notamment les femmes et les jeunes.

Les opportunités liées au financement des Collectivités Locales sont les suivantes :

- la proximité des Institutions de Micro Finance (IMF)
- l'identité de la zone d'intervention des IMF avec la Région ou la CR
- la reconnaissance de l'appartenance à part entière au secteur financier
- l'intérêt accru que portent les Collectivités Locales aux Institutions de Micro Finance qui y des instruments d'accès à des ressources financières pour lutter contre la pauvreté
- les IMF sont gérées démocratiquement par et pour les populations elles mêmes
- l'existence de ressources financières mobilisés par les partenaires aux développement et l'Etat
- l'existence de Fonds de Développement Local au niveau de certaines CL
- la domiciliation des salaires des fonctionnaires au niveau des IMF
- le fait nouveau que les institutions de microfinance en partenariat également avec les banques commerciales, s'investissent de nos jours dans les transferts d'argent en procédant au niveau de leurs guichets, à des paiements de ces transferts dans des localités éloignées souvent enclavées

Les contraintes liées au financement des Collectivités Locales se résument en quelques points :

- les ressources destinées aux CL sont gérées par le Trésor (principe de l'unicité de caisse: toutes les ressources de l'État et des CL soit centralisées au niveau du Trésor)
- lourdeur administratives et lenteur dans l'exécution des financements du à ce principe
- ce principe empêche les CL de disposer des comptes ou s'endetter au niveau du système financier
- tendance des bailleurs ou partenaires au développement vers l'appui budgétaire et les fonds sont versés au Trésor pour le compte des CL (exemple du FNDL)

Les conditions pour un financement des Collectivités Locales sont les suivantes :

Au niveau des Institutions de Micro Finance : pour assurer un financement des Collectivités Locales, les IMF doivent assurer leur pérennité qui est liée à leur viabilité sociale, institutionnelle et financière. Pour ce faire, il s'agira d'améliorer la gouvernance au sein de l'IMF; de renforcer les capacités des IMF au plan technique avec un déploiement des grands réseaux dans des zones enclavés; d'encourager la mise en réseau en incitant les institutions de base autonomes non viables à s'insérer dans les institutions faîtières. Ceci permettrait d'optimiser les appuis reçus des Collectivités Locales et des partenaires au développement. Même si leur dimension sociale ne peut être occultée, les IMF doivent rester des institutions financières - et non des organismes sociaux - développant des relations entres elles et avec le réseau bancaire. La mise à disposition de ressources stables est une condition importante et à ce sujet, l'exemple de la BIMAO (Banque des Institutions Mutualistes d'Afrique de l'Ouest) peut être cité comme structure pouvant lever des ressources stables sur le marché financier pour les mettre à la disposition des IMF.

Au niveau des collectivités locales : les CL doivent saisir l'opportunité qu'est la micro finance, en créant les conditions d'efficacité du marché financier par la diffusion d'informations (information, sensibilisation, communication) et veiller à la pérennité des IMF. Les CL doivent faciliter l'accès aux services socio-économiques de base et à l'accès aux services financiers. La réglementation doit évoluer pour permettre aux CL de s'endetter soit au niveau des banques, des IMF ou du marché financier régional. Pour cela, les CL doivent améliorer la gestion et la transparence. Il s'agira de : disposer d'un personnel compétent capable de présenter des projets bancables; de publier leurs comptes administratifs à temps qui rendent compte de l'exécution du budget de l'année précédente.

L'emprunt

L'emprunt est une des ressources auxquelles les collectivités locales peuvent avoir recours par délibération pour financer leurs investissements. Cette possibilité que leur confère la loi de s'ouvrir aux marchés financiers, nationaux comme internationaux, dans le cadre de la coopération décentralisée est cependant soumise à certains égards au contrôle à priori de l'Etat. En effet dans le double souci de préserver d'une part la dynamique de cette coopération au profit des collectivités locales et d'autre part, de sauvegarder les intérêts de la collectivité et d'assurer une plus grande transparence, il est retenu que les conventions d'un montant supérieur à 100 millions de francs souscrites par les collectivités locales sont soumises à l'approbation préalable du représentant de l'Etat, conformément aux dispositions du Code des Collectivités Locales en son article 336 et du décret n°96-1119 du 27 décembre 1996. Cependant, en raison de la faiblesse de leurs ressources financières, les collectivités locales ne recourent pas encore à l'emprunt sur les marchés financiers.

En conclusion, les Collectivités Locales doivent contribuer à organiser et aider les Institutions de Micro Finance en les appuyant (encadrement et situations de viabilité et de pérennité). Dans ce contexte, et de par leur dynamisme, les Institutions de Micro Finance à leur tour pourront jouer un rôle de catalyseur pour mettre à disposition des financements et accélérer le développement local. Toute chose qui constituera un début de solution aux difficultés d'épargne et de crédit de certains secteurs ou de catégories de populations restés à l'écart du système bancaire classique, ou dont les besoins ne sont pas couverts par ce dernier, notamment le secteur informel.

IV.3. Le financement des collectivités locales et la mobilisation du secteur privé.

Communication
de Monsieur Jean-Paul Couvreur,
Professeur à l'Université Catholique
de Louvain. Expert international

(Texte original)

Les considérations abordées dans ce document sont relativement complémentaires par rapport aux analyses précédemment exposées. Cependant, il faut noter que la perspective adoptée sera quelque peu moins concrète car elle vise essentiellement à ouvrir des pistes de réflexions tournées vers le moyen terme, à stimuler l'imagination. La question a été soulevée dans cette salle : « et pourquoi les collectivités n'utiliseraient-elles pas les ressources extérieures ? » Or parmi celles-ci on trouve les ressources du secteur privé. Le recours au financement à travers le secteur privé ne faisant pas partie des traditions de financement des collectivités locales, il nous paraît nécessaire de justifier une utilisation plus systématique de cette possibilité en discutant notamment les objections qu'elle pourrait soulever . Par ailleurs, pour parvenir à cette mobilisation (progressive), il conviendra de mettre en œuvre des techniques spécifiques destinées à rencontrer d'une part les légitimes exigences des Pouvoirs publics et d'autre part les conditions habituelles d'exploitation privée. Dès lors, nous synthétiserons l'arsenal des techniques disponibles en la matière. Cependant, pour parvenir à déployer ces techniques, il sera nécessaire au niveau des administrations de scruter les projets afin de déterminer ceux susceptibles de bénéficier de ce type d'approche. De plus, assez souvent il s'indiquera de procéder à une certaine reformulation des projets de manière à leur permettre de rentrer dans ce type de moule. Nous serons donc amenés à décrire ces diverses démarches. Il nous faudra également indiquer les moyens à mettre en œuvre pour amener le secteur privé à s'intéresser à ce type de projets

Chapitre 1 : les raisons et les objections

La limitation du financement est une des contraintes majeures de la décentralisation. En effet, spécialement dans le domaine des investissements, la conjonction de certains des éléments en matière de financement débouche sur une situation du type « capital rationing » c- a -d une situation où les décideurs sont confrontés à un excédent de projets économiquement rentables par rapport aux ressources disponibles. Il apparaît donc une limite, difficilement franchissable, du montant total de fonds mobilisables. On se rappellera en effet que l'endettement maximum autorisé pour les communautés locales est plafonné à 100 M CFA .Dans ce contexte on est donc confronté au désir de réaliser des projets susceptibles dans le futur, soit d'accroître les recettes ou de diminuer les coûts, soit d'accroître le bien-être, projets qui requièrent des ressources financières immédiates qui font justement défaut. Dans pareille circonstance, le processus traditionnel de choix, qui consiste à rechercher la manière la moins onéreuse d'atteindre l'objectif, se modifie quelque peu. . En effet, dans la mesure où il s'avérerait que la contrainte de financement est inflexible, les seules échappatoires se limitent :

- soit à renoncer à certains projets
- soit à en postposer la mise en œuvre
- soit à en étaler la réalisation
- soit à les redimensionner

Chacune de ces formules implique un coût d'opportunité dans la mesure où l'optimisation espérée est remise en cause. Par conséquent, il devient alors pertinent de s'interroger sur

l'intérêt du recours à certaines possibilités qui n'avaient pas été prises en compte initialement. Il s'agit d'un recours au secteur privé pour des efforts de financement que les collectivités avaient l'habitude de prendre en charge soit par pure tradition soit parce qu'un renchérissement était à craindre suite à une intervention du secteur privé. Toutefois, en supposant même qu'un tel renchérissement soit établi, il devient nécessaire dans un contexte de « capital rationing » de comparer ces coûts additionnels avec les renoncements rendus inévitables par la contrainte financière. Il peut alors très bien se faire qu'il soit préférable de payer un peu plus cher pour éviter le sacrifice. A partir de ce moment là, il faut rechercher dans l'ensemble des besoins programmés, l'existence de projets ou de composants de projets susceptibles de trouver leur financement auprès du secteur privé.
Par ailleurs, des craintes peuvent être ressenties relativement à la fiabilité et aux risques de dérapage du secteur privé. C'est qu'il y a secteur privé et secteur privé et les défauts des uns ne sont pas nécessairement les défauts des autres. Les commerçants véreux, les usuriers, les entreprises peu scrupuleuses font certes partie du secteur privé mais les IMF, la diaspora, les coopératives, les banques sont également des opérateurs privés. Il convient donc d'avoir des jugements nuancés. Cela renvoie notamment à la nécessité de la mise en place d'un contrôle et/ou d'un mécanisme de régulation.

Chapitre 2 : les techniques à la disposition du secteur privé

L'intervention du secteur privé dans le financement de projets émanant du secteur public n'est possible que grâce à l'utilisation de techniques adéquates. Mais préalablement, il est nécessaire de se situer dans un climat d'investissement suffisamment favorable et de pouvoir accéder au financement. A cet égard, nous considérerons que le Sénégal dispose d'un secteur privé relativement actif, indiquant que le climat d'investissement, même s'il n'est pas parfait, est néanmoins acceptable. On soulignera à nouveau l'importance de la bonne gouvernance. Par ailleurs, en ce qui concerne l'accès au financement, on ne peut nier que le pays bénéficie d'un système bancaire assaini, diversifié ainsi que d'institutions financières relativement évoluées. Cependant certaines insuffisances restent encore à combler, spécialement dans le domaine du financement à long terme. En bref, nous dirons donc que, à priori, il est possible de faire jouer au secteur privé un rôle accru. Les formules utilisées pour tirer parti des possibilités de financer des projets publics grâce à l'implication du secteur privé, sont variées. Elles vont de l'application du simple bon sens à la mise en œuvre de schémas sophistiqués combinant éléments juridiques et financiers. Les solutions « sur mesure» ont d'ailleurs droit de cité. Elles sont bien entendu régulièrement mises en œuvre par le secteur privé pour ses propres besoins mais leur application à des investissements publics est en voie d'extension. On retrouve parmi celles-ci l'univers du Partenariat Public Privé (PPP) Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut citer un éventail de formules. Il ne faut évidemment pas s'exposer au ridicule de prétendre ré-inventer la roue en évoquant des outils qui sont archis- connus de chacun mais cependant il nous a paru utile d'essayer de dresser une liste ayant un tant soit peu d'ampleur. Cela dit, il faut préciser qu'une transposition mentale, liée à la différence de taille que présentent les projets des collectivités, est indispensable

§ 1: la prise en location pure et simple
Plutôt que d'acquérir un bien, l'entité locale se décharge de cet effort sur le secteur privé et conclut un contrat de location. Ceci s'appliquera généralement dans le domaine immobilier mais est également concevable pour des biens mobiliers : véhicules, groupes électrogènes, …. La durée du contrat sera généralement inférieure à celle de la durée de vie du bien.

§ 2: La sous-traitance (« Subcontracting, outsourcing»)
Dans ce système , une partie des tâches à accomplir (une fraction de l'activité ou une fonction particulière) est confiée à une entreprise du secteur privé qui les exécutera à son profit, sur base d'un prix de vente fixé préalablement. De la sorte, les investissements requis pour l'accomplissement de la prestation sont transférés sur le sous-traitant. Le recours à la sous-traitance a été adopté, à travers le monde, dans de nombreux services publics. Afin de stimuler l'imagination, on peut citer divers exemples notamment dans le domaine :

Des services professionnels standards: l'audit ; le traitement informatique ; le recrutement ;la formation du personnel
De la distribution d'eau : le relevé des compteurs (Chili) ; l'encaissement des factures (Chili); de l'entretien routier (Côte d'Ivoire)
De la gestion des réserves naturelles (Afrique du Sud)

Bien qu'à première vue, il s'agisse souvent de prestations de services assez «labor intensive», celles-ci peuvent postuler des investissements matériels et de plus il n'y a pas de raisons à priori d'exclure une sous-traitance très « capital intensive ». Par conséquent, la formule présente à priori de l'intérêt.

§ 3: le leasing (crédit-bail) :
Cette technique permet de conjuguer la préoccupation de disposer d'un bien, adapté à ses besoins spécifiques, pendant une durée suffisamment longue, sans avoir à le financer. Le leasing répond adéquatement à cette préoccupation puisqu'il permet de mettre à la disposition de la collectivité locale des biens dont elle choisit les caractéristiques et dont elle s'assure la disponibilité pendant la durée de vie économique, tout en disposant du droit (mais non de l'obligation) d'en acquérir in fine la propriété. La technique s'applique aux biens mobiliers (équipements, matériel roulant …): en pareil cas, il est «full payout» c'est à dire que le cumul des loyers doit couvrir la valeur investie. Mais le leasing s'applique également aux biens immobiliers (bureaux, bâtiments industriels, …) et dans ce cas, il n'est pas nécessairement «full payout», vu l'existence d'une valeur résiduelle substantielle. Ajoutons que le recours au leasing requiert toutefois que le bailleur puisse considérer que la valeur de l'équipement représente à tout moment une garantie par rapport aux montants non encore remboursés en principal, ce qui soulève la question de la possibilité de replacer le bien sur le marché d'occasion et implique des apaisements en termes de maintenance.

§ 4: le financement collectif par certificats
Il peut se faire qu'un investissement déterminé présente un intérêt particulier pour un groupe de personnes doté de certains moyens financiers. Si cet investissement est susceptible de dégager, directement ou indirectement, des recettes, il pourrait être envisagé de faire financer cet investissement par ce groupe de personnes (en fait, cela se fait déjà sans autre condition pour des projets comme des écoles, des centres de

santé….où la retombée est immédiate). Toutefois, afin d'assurer une unité et une simplicité dans la gestion, il peut s'indiquer de scinder les pouvoirs de gestion et les droits aux revenus. Pour cela, le bien financé est juridiquement détenu par une entité spécifique dont les actionnaires sont des gestionnaires techniques. Mais l'essentiel des fonds est rassemblé grâce à l'émission par cette entité spécifique de certificats (et non d'actions) qui donnent droit aux revenus et à la valeur résiduelle du bien mais ne disposent pas de pouvoir de vote.

§ 5: les contrats « Build-Operate-Transfer » (BOT) et leurs variantes [52]

Ces contrats sont plutôt destinés à aborder des situations où le développement d'une activité jusqu'à présent sous contrôle public, requiert de nouveaux investissements. Dans le cadre de ces contrats, l'effort d'investissement mais aussi l'exploitation est confiée (éventuellement temporairement) au secteur privé.

B. Principe de ces contrats.

- Une Autorité accorde une concession à une société privée de droit local constituée spécialement et uniquement pour le développement d'un projet. Cette société de projet en assure ensuite la construction, l'exploitation et la gestion durant un certain nombre d'années. Elle peut ainsi grâce à l'exploitation commerciale du projet, récupérer le capital investi, couvrir les frais d'exploitation et de maintenance et faire un bénéfice. À la fin de la période de concession, la société de projet transfère la propriété à l'entité locale. Il s'agit donc d'une méthode de financement d'un projet d'infrastructure publique par le secteur privé.

- La caractéristique majeure d'un projet de type BOT est la répartition exceptionnelle des risques entre plusieurs parties, qui sont contractuellement reliées entre elles. Le financement d'un projet BOT se base sur le concept de «project financing». Il s'agit d'un financement sur une base «sans recours» c'est-à-dire que les prêteurs n'ont pas de recours financier direct contre les sponsors qui possèdent la société de projet ou contre l'autorité publique. Le recours sera généralement limité à la société de projet et à ses actifs incluant l'immobilier, les installations et les équipements. Néanmoins il peut se faire qu'une garantie gouvernementale soit négociée.

Domaines de mise en œuvre.

On observe l'utilisation de ces techniques pour tout type de projet ayant pour objectif la construction, le financement, l'exploitation, la maintenance, la réhabilitation, l'amélioration, l'expansion, la modernisation des infrastructures concernant principalement les secteurs suivants :

- production et transport d'énergie électrique
- réseaux de télécommunication (terrestre, satellite)
- aménagements routiers (autoroutes, tunnels, ponts, bacs, échangeurs ... à péage)
- infrastructures portuaires telles que jetées, digues, quais, services de stockage, de manutention, lignes de bacs…
- aéroports, navigation aérienne et services assimilés
- pipelines, transport et distribution de gaz
- irrigation, drainage
- production (par exemple : installation de désalinisation) et distribution d'eau potable
- traitement des eaux usées
- traitement de déchets solides (incinérateurs, décharges, équipements de collecte ...)
- technologie de l'information, banque de données ...
- éducation, santé, prisons
- domaines industriels, touristiques
- immeubles publics, projets de logements
- chemins de fer
- transports urbains (métro, lignes de tramways)
- etc. ...

D. Variantes

Au départ du concept de BOT (appelé aussi «Build–Own-Operate-Transfer» ou BOOT), on rencontre un certain nombre de variantes :

- «Build-Own-Operate» ou BOO : ici, l'investisseur conserve indéfiniment la propriété
- «Build-Operate and Renewal of concession» ou BOR
- «Build –Transfer-Operate »ou BTO: édification, suivie d'un contrat de gestion
- «Build-Rent-Transfer» ou BRT
- «Build-Lease-Transfer» ou BLT
- «Build and Transfer immediately» ou BT (projets clés sur porte)
- «Design–Build-Finance-Operate » : concessions ou DBFO (par exemple : construction de nouvelles routes ou autoroutes)
- «Design-Rehabilitate-Finance-Operate» ou DRFO (par exemple : routes existantes)
- «Modernize-Operate-Transfer» ou MOT

Comme on le voit, les différenciations portent sur le transfert de propriété (son principe, son moment) sur la modalité d'investissement (édifier, réhabiliter), sur la nature des conditions d'exploitation (à son propre risque, en contrat de gestion). En fait, les formules peuvent se structurer à la demande, à condition de permettre d'atteindre les objectifs poursuivis et d'obtenir un équilibre acceptable des risques et rentabilité.

§ 6 : le «project financing» ou «financement de projets»

Forme sophistiquée de l'ingéniérie financière («financial engineering»), cette technique repose sur l'idée de se baser exclusivement sur le niveau et la stabilité des recettes attendues du projet pour bâtir son financement. C'est donc par sa qualité intrinsèque que le projet mérite son financement et non par la solvabilité de ses promoteurs.

L'activité va donc être isolée dans une «société ad hoc» et c'est elle qui obtiendra le financement. Mais en périphérie de cette entité, on sera souvent amené à mettre en place des mécanismes complémentaires de financement et des dispositions juridiques de répartition des risques.
La question de l'identification des différents types de risques et de l'attribution de leur prise en charge apparaît ici comme

[52] Voir Jean-Paul COUVREUR, « Restructuration et privatisation des entreprises publiques en Afrique », Banque Africaine de Développement, Abidjan, 2000

fondamentale et va fréquemment requérir le recours à la complexification.

En fait, les montages opérés sont généralement «sur mesure » et l'imagination a un rôle considérable à jouer.

Bien que la formule soit celle que l'on utilise avec prédilection pour de très gros investissements (plates-formes d'exploitation pétrolière, grands complexes industriels, ensembles immobiliers,..), elle convient également pour des projets de dimension moyenne, voire même assez réduite (par exemple, installations de radiologie, équipement de désalinisation de l'eau pour un complexe touristique…).

Remarques :

1) clauses polyvalentes

Les mécanismes ci-dessus recourent fréquemment à des clauses typiques mais qui peuvent être également intégrées à des opérations plus classiques. On songe par exemple aux clauses «take or pay» qui obligent l'utilisateur à payer,qu'il prenne ou non livraison de la marchandise, ce qui a le mérite de stabiliser les recettes de l'exploitation à la domiciliation des recettes dans un compte fiduciaire ou «escrow account», ce qui rassure le prêteur à la scission des droits de propriété et des droits d'exploitation etc.

2) aspects juridiques et fiscaux

Il y aurait lieu de s'assurer que les dispositions juridiques et fiscales en vigueur ne représentent pas des obstacles à l'utilisation de cet arsenal. On peut noter que le Code civil envisage les contrats de concessions et baux emphytéotiques, ce qui facilite les choses.

3) la différence de taille

Bien entendu, il faut se rappeler les immenses différences de taille entre de grands projets, comme on en trouve dans les pays industriels, et les petits projets très fréquents en Afrique. Mais il est néanmoins fructueux de chercher des transpositions car de la sorte des pistes nouvelles peuvent être ouvertes.

Chapitre 3 : importance des modalités de formulation des projets

Section 1 : l'approche globale

La mise à contribution du secteur privé implique dans le chef de l'administration publique, un effort d'identification systématique des projets susceptibles d'être financés par ce secteur. Cet effort portera parfois sur l'extraction, au départ d'un projet, de composantes aptes à recevoir un financement privé. Il est certes évident que ce type de démarche est déjà traduit dans l'approche que l'on fait au niveau de quelques grands projets. Cependant, outre une généralisation de l'approche à tous les grands projets éligibles, il subsiste pas mal de potentialités au niveau de projets d'importance moins spectaculaires (mais dont l'addition est susceptible de représenter des ordres de grandeurs non négligeables) voire même au niveau de projets plus modestes.

Cet exercice exigera assez souvent une certaine reformulation du projet, de manière à lui permettre de rencontrer les critères exigés par le secteur privé. Il y a donc des réflexes nouveaux à acquérir..
La reformulation se traduira parfois par la nécessité de prévoir des subsides, sous une forme adéquate (par exemple, en fonction des résultats obtenus). Elle peut aussi consister à segmenter le projet en éléments gérables par le privé ou à utiliser d'autres mécanismes juridiques.

D'autre part, le secteur privé devra découvrir davantage ce type d'opportunités et développer son aptitude à monter et à financer ce type de projets, ainsi qu'à les gérer. Bien entendu le secteur privé a une logique qui débouche sur certaines exigences en matière de rentabilité (une exigence de taux interne égal ou supérieur à 15 à 20 %) et de risque.

Il va de soi que l'élément «aide sociale» doit être neutralisé dans le projet.

Par ailleurs, une difficulté apparaît, selon certains chefs d'entreprises, lorsque dans des montages de ce type le client est constitué par l'Administration. En effet, si la solvabilité de cette dernière est reconnue, la ponctualité par contre de ses paiements est parfois questionnable. Or pour le secteur privé dont le raisonnement repose sur la rentabilité espérée, les modifications imposées de l'échéancier effectif de perception des recettes ont un rôle critique dans un calcul basé sur l'actualisation. Il convient donc de réfléchir à la manière de sécuriser la ponctualité des paiements étatiques.

Diverses voies sont à considérer (certains évoquent par exemple l'instauration d'un mécanisme de compensation fiscale mais ce mécanisme se heurte à la loi sur la comptabilité publique). A la rigueur, partant du principe que l'Etat finit toujours par payer, on pourrait incorporer dans le niveau du taux d'intérêt pris en compte, l'impact du retard vraisemblable.

Section 2 : conséquences techniques

Pour mettre en œuvre cette approche,
diverses dispositions devront être appliquées :

Il faut donc autonomiser une opération ou isoler juridiquement un bien.
Ensuite, soit sur base de la garantie que constitue le bien, soit sur base des mérites de l'opération, soit sur base d'une garantie extérieure reçue, on monte une structure qui peut mobiliser un financement qui rassure le secteur privé.
En pratique, cela suppose que l'on s'y prenne assez tôt dans le processus de préparation des projets car, plus tardivement, il peut devenir difficile de conférer au projet des caractéristiques conformes aux exigences du secteur privé.
Il peut, en effet, être nécessaire de doter le projet de recettes explicites soit par une commercialisation des outputs (cette commercialisation peut être purement notionnelle, comme dans le cas des péages « fantômes »), soit par des subventions.
Cette étape peut être délicate tout en étant cruciale pour la réussite du montage financier de l'opération. Dès lors, c'est dès le départ, qu'il faut orienter le projet dans ce sens.
Seulement, une telle démarche présuppose que :

- dans les diverses collectivités, les esprits soient tournés vers l'identification de projets relevant de ce - - type de financement.
- les responsables soient familiarisés avec les techniques contractuelles à mettre en œuvre.
- ils puissent imaginer les procédés aptes à créer des recettes pour le projet et à réduire le risque.
- ils aient une idée de la manière de trouver des opérateurs privés pour le projet.

Or, dans les circonstances actuelles, si dans certaines entités décentralisées, il existe des responsables qui sont parfaitement sensibilisés et qui maîtrisent ce genre d'approche, cette situation est loin d'être générale.

Par conséquent, il conviendrait que :

- des instructions hiérarchiques soient données, dans les administrations concernées, de rechercher - dans la mesure du possible, des financements alternatifs
- des ateliers soient organisés dans l'Administration, pour présenter l'arsenal des techniques disponibles
- un appui technique dans la manière de formuler les projets, puisse être mis à disposition des entités décentralisées par les Autorités centrales. Il y a donc besoin d'un renforcement capacitaire, compte tenu du potentiel technique existant dans les collectivités locales.

Chapitre 4: liaison avec la micro finance

La mise en œuvre de certaines techniques que nous venons d'évoquer postule l'accès à des ressources de refinancement. Celles-ci, suivant la nature des projets, peuvent être d'importance variable. Or, à ce titre il faut s'interroger sur les possibilités de tirer profit de situations où des institutions de micro finance disposeraient, temporairement ou structurellement, de ressources excédentaires. L'existence de lignes de crédits en provenance des bailleurs représente évidemment une potentialité importante. En pareil cas, on peut en effet tenter de mobiliser ces moyens comme ressources disponibles aptes à financer des projets assumés par le secteur privé. Pour y parvenir, il faudra souvent rechercher une réduction du risque supporté. La mise en place de fonds de garantie constitue un moyen important de diminuer le niveau de risque à affronter.

Les fonds de développement locaux

V.1. La stratégie de la C.I.S.V. en matière de développement local.

Communication de Monsieur Andrea Bessone, chargé du secteur Développement local de la C.I.S.V.

(Texte établi à partir de l'exposé réalisé au séminaire)

I. La stratégie CISV en matière d'appui au développement local

La stratégie générale de la CISV au Sénégal s'articule autour de deux axes : d'une part, l'appui aux Organisations de base et aux Organisations Paysannes, qui fournissent des services et représentent les intérêts de leurs membres, agissant pour la promotion de leur développement et d'autre part, l'insertion de l'appui à ces organisations dans une dynamique d'articulation entre ces acteurs et les autres, étatiques et non, qui évoluent sur le même territoire, afin d'y créer des synergies durables. Les différentes options d'appui au développement local sont les suivantes :

- *Coopération de type décentralisé ascendant*
  Qui soutient la représentation populaire et non gouvernementale dans le transfert du pouvoir aux populations (OCB, Organisations Paysannes, Associations pour le développement, etc.)
- *Coopération de type décentralisé neutre*
  Qui vise à créer des occasions de raccord entre l'État et la population, pour une prise de décision élargie et participée sur l'allocation des ressources disponibles au niveau local (Comités de gestion, Comités de Pilotage, etc.)
- *Coopération de type décentralisé descendant*
  Qui se propose d'appuyer l'État dans ces instances décentralisés, pour qu'elles puissent soutenir au mieux les populations locales dans un souci de bonne gouvernance

Nos actions dans le domaine du développement local dans les régions de Louga et Saint-Louis sont les suivantes :

1. Programme d'appui au Développement Local. CR de Mboula (Programme Ferlo). Type décentralisé neutr.
2. Programme de soutien à un Réseau Crédit de femmes et jeunes pour le Développement Local et la lutte à l'émigration. Département de Kébémer. Type décentralisé neutre / décentralisé ascendant
3. Projet d'appui à la lutte contre la mendicité des enfants. Ville de Louga. Type décentralisé ascendant
4. Programme d'amélioration agro zootechnique. Région de St. Louis, en collaboration avec l'OP ASESCAW. Type décentralisé ascendant
5. Fonds ITALIE-CILSS de lutte contre la désertification pour la réduction de la pauvreté au Sahel (FLCD-RPS). Type décentralisé neutre

Suite à ces expériences, le développement local pour la CISV est devenue un processus de mise en valeur des ressources et des potentialités d'un territoire à travers une approche participative en vue de créer des synergies locales et extra locales durables afin d'y promouvoir le bien être collectif. Les composantes principales du développement local sont donc : le processus, le territoire (espace géographique et administratif), les ressources et les potentialités, les synergies locales et extra locales, le bien être collectif. Autrement dit le développement local est un processus de transformation socio-économique et culturelle opéré sur un espace défini en vue d'y promouvoir le mieux-être. Cette transformation doit prévoir la valorisation des ressources, mais aussi l'exploitation des potentialités de même que la recherche de toute forme de synergie parmi les acteurs locaux et extra locaux.
Pour la CISV, qui est chargée de l'appui à ce processus, la porte d'entrée privilégiée dans le territoire sont les organisations de

base ou les organisations paysannes (partenaires objectif). Ces organisations de base ou organisations paysannes sont : de 2ème ou de 3ème niveau ; avec acte initiatique préférablement endogène ; avec une approche intégrée aux problèmes de développement ; bien enracinées dans un territoire délimité ; maîtres d'ouvrage de ces propres activités ; avec un mandat de promotion (économique, social, etc.) ; avec un mandat de représentation des intérêt de ses membres (société civile).

Ces organisations de base ou organisations paysannes développent des synergies durables avec les autres intervenants locaux et extra locaux (ONG, programmes étatiques et non, instituts de recherche, autres associations locales, universités, etc.) ; avec les Collectivités Locales ; avec l'Administration et les Services Déconcentrés de l'État. Pour cela favorable est l'existence d'un cadre référentiel clair, constitué par le processus de décentralisation, par le transfert des pouvoirs aux collectivités locales et par l'existence d'instruments de planification locale (au Sénégal les Plans Locaux de Développement).

II. Programme d'appui au Développement Local. CR de Mboula

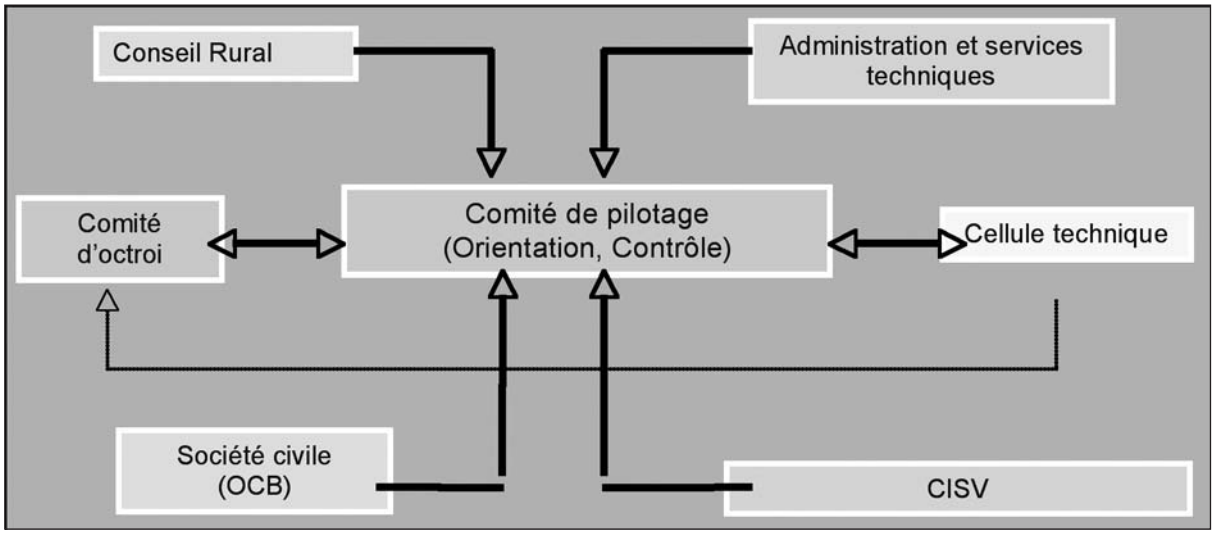
Durée du Projet : 3 ans (mars 2001 – juin 2004)
Montant global du projet: 395.000 Euros
Promoteur : CISV, en collaboration avec ACRA
Bailleurs : Union européenne
Partenaire local : Conseil Rural de Mboula
Localisation : Arrondissement de Yang-Yang,
Département de Linguère, Région de Louga.
Superficie : 1.107 km²
Population : 6251 habitants
Densité : 5,6 hab/km²
Nombre de villages : 38
Groupes ethniques : Peulhs (72%) Wolof (26%) Autre (2%)
Activités principales : élevage, agriculture

Les objectifs du Programme:
- l'émergence d'une maîtrise d'ouvrage locale ; e renforcement des opérateurs locaux
- le développement de l'offre financière locale pour les AGR
- la mise à disposition de la gestion locale d'un FDL

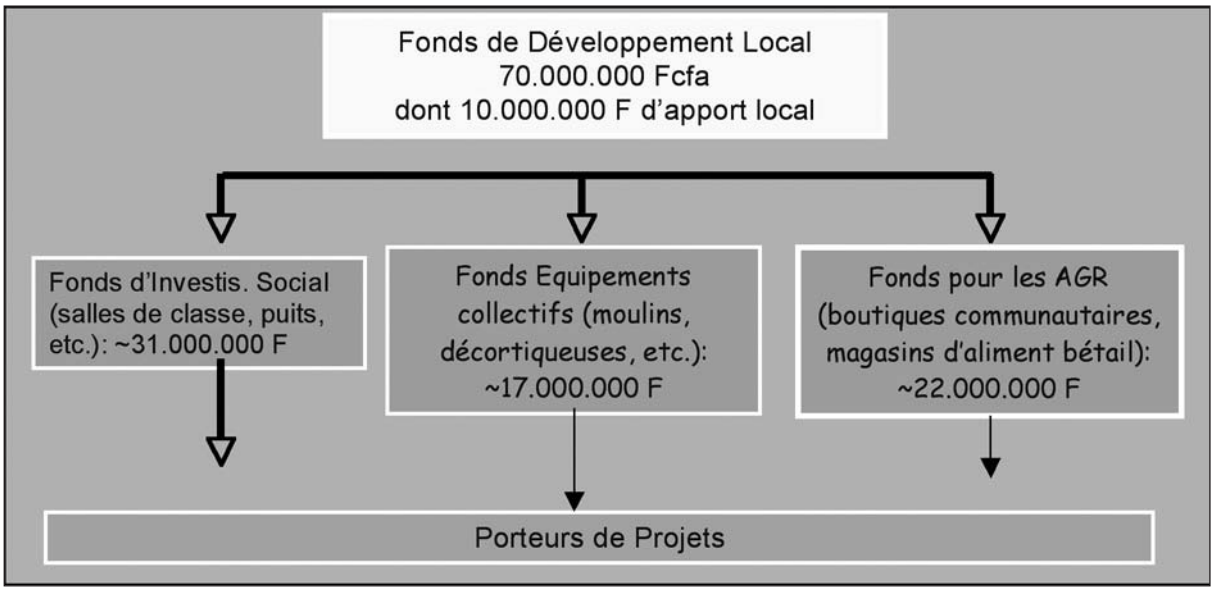
Les bénéficiaires:
l'ensemble des acteurs de la CR de Mboula dont :
- les élus de la CR
- les associations villageoises porteuses de projets
- les opérateurs privés locaux et les groupements d'épargne et crédit

Le cadre d'insertion du Projet
est l'appui au processus de décentralisation

SCHEMA ORGANISATIONNEL DU CADRE DE CONCERTATION LOCAL



SCHEMA DE FINANCEMENT DU FONDS DE DEVELOPPEMENT LOCAL



STRUCTURATION DU COMITE DE PILOTAGE

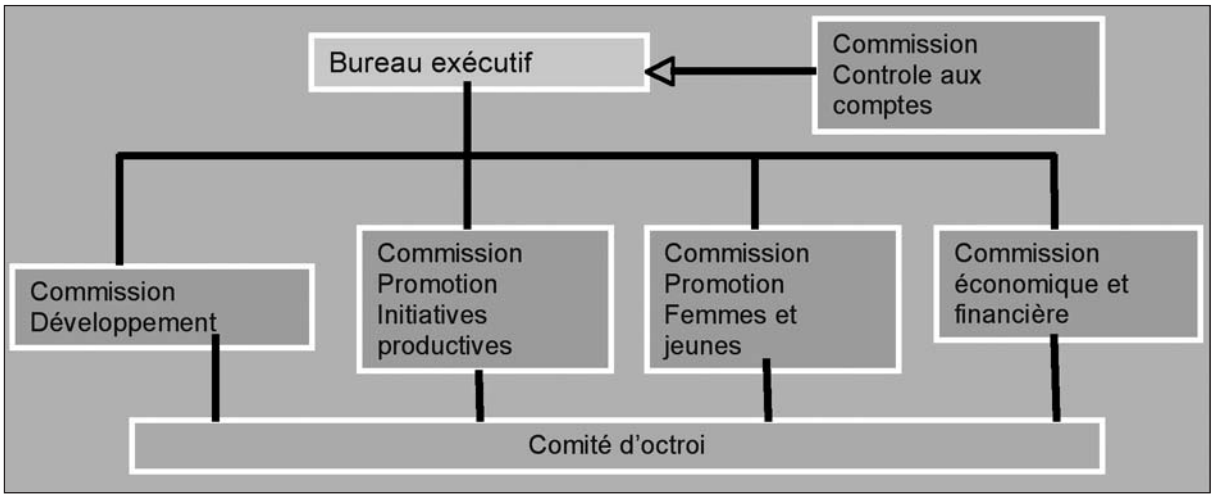


Schéma décisionnel pour la mise en place du Fonds de Développement Local

1. Priorisation des initiatives à financer, par les différentes Commissions, sur la base du Plan Local de Développement (PLD) et du Diagnostic Participatif (DP)
2. Budgétisation des initiatives par la Commission Économique et Financière
3. Décision finale du Comité de Pilotage (du Comité d'Octroi pour les Activités Génératrices de Revenus)

Schéma opérationnel du FDL

1. Ouverture d'un compte FDL à double signature (Président CP et Coordinateur Programme) près d'une banque de la zone
2. Virement de la contribution du Programme sur le compte FDL
3. Versement des apports locaux pour les différentes initiatives sur le compte FDL, à l'exception des AGR, qui transitent directement par l'IMF locale chargée du financement (sous forme de ressources affectées)
4. Libération du montant destiné à chaque initiative par le CP et payement direct du prestataire ou du fournisseur
5. Suivi des activités financées par le CP, l'équipe du Programme et les services déconcentrés de l'État

Forces et limites principales du programme:

Forces :

- Nombre et qualité des initiatives financées
- Niveau de connaissance du territoire, grâce aux études réalisées et à la proximité dans l'accompagnement
- Capacité de récolte de l'apport local / Bonne valorisation des ressources locales

Limites :

- Mise en place d'une structure (CP) fonctionnelle, mais peu représentative et avec une vision d'ensemble limitée
- Partenariat avec une institution (le Conseil Rural) fortement politisée et encore faible du point de vue institutionnel
- Difficultés à développer des synergies avec d'autres programmes aux objectifs similaires évoluant sur le même terroir

V.2. Décentralisation et Développement Local : les expériences dans la région de Louga.

Communication de Monsieur Ababacar Ndaw, responsable de la Cellule Décentralisation Projet Sénégal VII, ONG AQUADEV.

(Texte original)

1. Le contexte

Le projet Sénégal VII amorcé en fin novembre 2002 constitue le prolongement du projet Sénégal III qui avait démarré en 1998 dans la région et le département de Louga. Ce projet a pour objectif global le renforcement de la sécurité alimentaire dans les zones des Niayes, du bassin arachidier et de la partie sylvo-pastorale du département de Louga. Il vise d'une manière spécifique le renforcement organisationnel des structures villageoises de base, l'accroissement et la diversification des revenus des ménages, l'amélioration de l'accès des populations aux services sociaux de base : eau, santé et éducation, l'amélioration durable de la situation des femmes et des jeunes, l'appui aux actions de développement des Collectivités locales, le renforcement durable de l'économie locale. Cette approche de AQUADEV Louga entre dans la ligne de mire de la planification stratégique nationale (Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté : DRSP) et prend largement en compte les Objectifs du Millénaire pour le Développement : OMD.

2. L'approche

S'inspirant de cette option, le projet Sénégal VII cherche à développer une approche complémentaire et globalisante qui consiste à impliquer et à responsabiliser les institutions politiques et socio-économiques locales qui doivent jouer un rôle de taille dans les processus d'animation, d'appropriation et de pérennisation des initiatives locales. L'ancrage de cette approche duale est d'articuler fortement les actions du projet dans le contexte de la décentralisation qui constitue par ailleurs, un processus de responsabilisation d'acteurs à la base en vue de leur participation effective au développement économique et social.

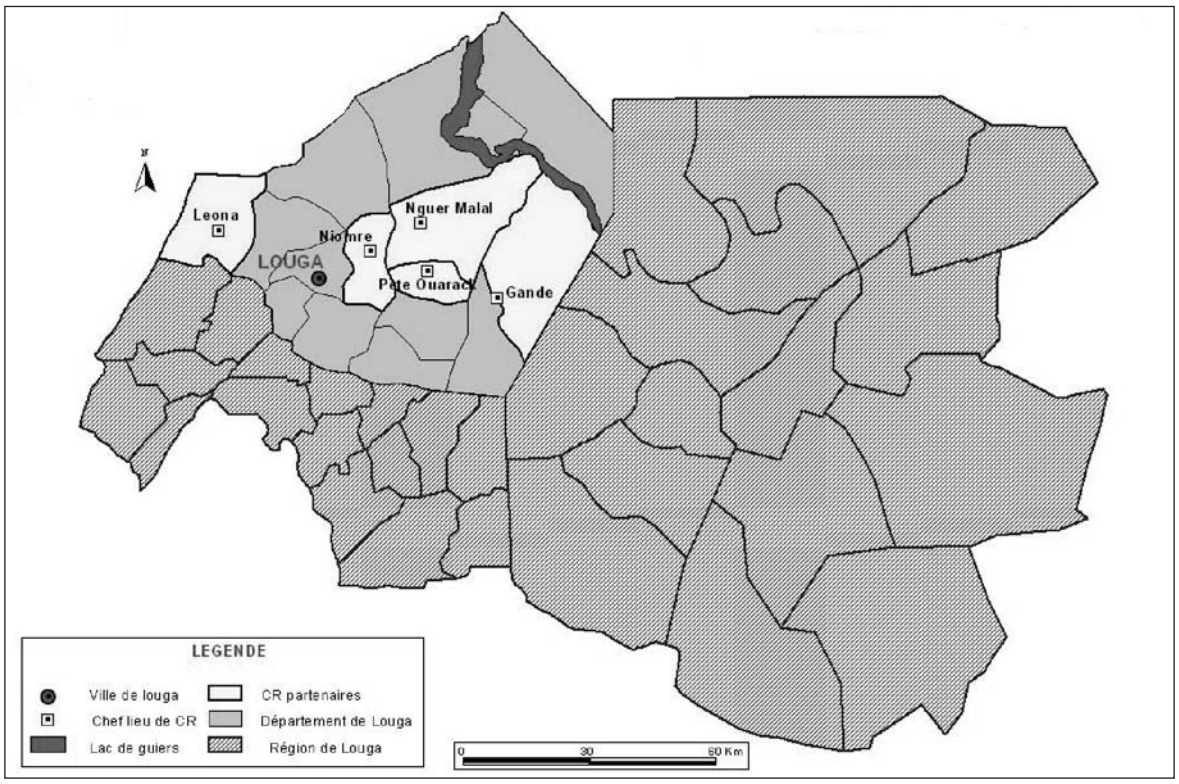
Sénégal VII expérimenter en partenariat avec les communautés rurales partenaires et l'Agence Régionale de Développement (ARD) un nouveau mécanisme de financement du développement local. Cette approche est basée sur une vision structurante du développement rural regroupant plusieurs collectivités locales et qui constitue un ensemble géographique économiquement et socialement intégré, partageant les mêmes problématiques de développement local. C'est dans cette ligne qu'un cadre coopération et de solidarité entre les quatre collectivités partenaires et un instrument financier ont été mis en place. Ce dispositif institutionnel est articulé et basé sur un principe fondamental : la bonne gouvernance locale

3. L'Initiative de Convergence

La loi portant Code des collectivités locales a renforcé les responsabilités des collectivités locales avec le transfert de neuf domaines de compétences parmi lesquels la Planification, leur donnant ainsi la possibilité d'élaborer et d'exécuter des Plans Locaux de Développement (PLD). En effet, le PLD, dont la réalisation est basée sur une démarche participative, constitue une référence permettant d'orienter et d'éclairer les interventions à l'échelle de la CR. L'examen de ces plans a révélé la nécessité d'une approche intercommunautaire pour la résolution de certains problèmes et la satisfaction de certains besoins.

Cependant les transferts par l'Etat des ressources nécessaires pour l'exercice normal des missions dévolues aux collectivités locales n'ont pas suivi les transferts de compétences dans le processus de décentralisation. Plusieurs approches sont tentées dans le financement du développement local et les interventions des ONG et projets sont très diverses et très peu coordonnées.

Localisation des Communautés Rurales partenaires dans la Région & Département de Louga



C'est dans ce cadre que les communautés rurales de Nguer Malal, de Pété Ouarack, Gandé et de Niomré, avec l'appui de l'ARD et du programme Sénégal VII, ont décidé de se constituer en Cadre de Solidarité et de Coopération conformément à la loi 96-06 portant Code des Collectivités locales, qui stipule en son article 14 que : «les collectivités locales peuvent entreprendre des actions de coopération entre elles. Cette coopération peut se traduire par la création d'un groupement de deux ou plusieurs collectivités ou de toute autre structure appropriée de promotion et de coordination des actions de développement dans des domaines spécifiques». L'initiative de Convergence est donc un outil de promotion d'un développement local structurant. Elle constitue un ancrage juridique du financement du développement local et un levier pour la coopération décentralisée.

La contribution aux côtés des autres acteurs à la création de l'Initiative de Convergence a été accompagnée par la mise en place d'un instrument financier pour le financement en partie, des Programmes d'Investissements locaux ou d'autres projets s'inspirant directement des plans locaux de développement.

4. Le Fonds de Développement Local Intercommunautaire

Il est mis en place, en faveur des Communautés rurales membres de l'Initiative de Convergence, un mécanisme de financement dénommé « Fonds de Développement Local » (FDL). Il constitue un instrument d'allocation de ressources au profit des quatre (04) communautés rurales sus citées pour le financement en partie, des Programmes d'Investissements locaux ou d'autres projets s'inspirant directement des plans locaux de développement. L'objectif global du FDL est de contribuer à lutter contre la pauvreté des populations rurales, à travers la mise en place d'investissements structurants efficaces pour le développement et le renforcement du processus de décentralisation. Il intègre trois composantes majeures :

- l'accès aux services sociaux de base (eau, santé, éducation, équipements d'allégement des travaux de la femme)
- l'amélioration de la démocratie et de la gouvernance locales, notamment par une prise en compte de l'aspect genre et une implication de la société civile locale dans la gestion des affaires locales
- la mise en synergie des moyens d'intervention des partenaires pour la réalisation de projets structurants de développement communautaire et intercommunautaire

Les organes du FDL sont : l'assemblée générale, le conseil d'administration et le secrétariat exécutif.
Les documents de pilotages de l'initiative de Convergence et du FDL sont la Convention de financement, le règlement intérieur et le manuel des procédures

5. Les éléments d'accompagnement et de pérennisation

L'amélioration de la gouvernance locale est un axe fondamental dans la stratégie qui accompagne le FDL. Le respect des principes de passation des marchés publics, comme stipulé entre autre dans les lois de la décentralisation, présuppose un appel à la concurrence et à la transparence d'où la conception d'un dossier d'appel d'offres avant toute attribution de marchés. Des formations en contrôle de chantier, suivi des cahiers des charges, gestion et entretien des infrastructures accompagnent l'exécution des projets. Aujourd'hui un progrès notoire est noté sur le suivi des chantiers et ni le mode d'exécution ou la signature aveugle de procès verbal ne passent plus sans amendement. L'ingénierie financière qui passe par le lobbying et le plaidoyer reste un élément fort de pérennisation qu'il convient de capitaliser par les élus et les techniciens des collectivités locales. Toutes les sources de financement des collectivités locales sont à exploiter. Le financement local par le soutien des associations d'émigrés et la coopération décentralisée reste des axes à renforcer..

Annexes

Liste des participants

HABOU Ibrahim
Directeur Adjoint des Finances Locales et du Patrimoine
République du Niger

AGNIKPE Alain
Coordinateur régional Micro finance
ADFinance-Niger

BA Khardiata
Conseillère régionale de Matam
Présidente de l'Association des femmes Elues
de la Région de Matam

BESSONE Andrea
CISV (Comunità Impegno Servizio Volontariato)
Chargé du secteur développement local

BOËL Louis
Conseiller Coordinateur du Projet Sénégal VII-Ferlo
AQUADEV-Louga

BRISME Christophe
Responsable du Département Projets
AQUADEV-Bruxelles

COLY Pierre
Direction des Collectivités Locales
République du Sénégal

COUVREUR Jean-Paul
Professeur à l'Université Catholique de Louvain.
Expert international

DIAKHO Makha
Responsable Régional
AQUADEV-PADV-Louga

DIARRA Monique
Assistante de Coordination
AQUADEV West Africa

DERRIEN Virginie
Responsable Cellule Outils Projet Niger XII
AQUADEV-Niger

DIENG Maa Samba
DEA à l'Institut de Gestion
de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire
Université Libre de Bruxelles

DIENG Moussa
Expert à la Cellule d'Assistance Technique
aux Caisses Populaires d'Epargne et de Crédit
Ministère de l'Economie et des Finances
de la République du Sénégal

DIOP Djibril
Chercheur Université de Paris 1
Docteur en Géographie

DIOUF Mbaye
Directeur du Crédit
Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal (CNCAS)

FALL Mor
Coordinateur National Microfinance
ADFinance-Burkina

FALL Serigne Modou
Professeur à l'Université Gaston Berger
Responsable scientifique du Groupe Interdisciplinaire
de Recherche pour l'Appui à la planification Régionale
et au Développement Local (GIRARDEL)

FAYE Jacques
Sociologue rural
Consultant

GENIN Bénédicte
Commission de la Délégation Européenne à Dakar

GOMA Jesse Frank
Consultant

GONZALEZ Amparo
Commission de la Délégation Européenne à Dakar

GUEYE Moustapha
Coordinateur Général
AQUADEV West Africa

GUIDA Simona
CISV (Comunità Impegno Servizio Volontariato)
Coordinatrice CISV Sénégal

KOTSONI Akemakou
Conseiller technique
ADFinance-Burkina

LAMINOU Saïdou
Coordinateur du Projet Niger X
AQUADEV-Niger

LEES Christelle
Ambassade de Belgique
Stagiaire au Bureau de Coopération

LO Abdoulaye
Directeur Adjoint à la Direction d'Appui
au Développement local au Ministère des Collectivités
Locales et de la Décentralisation / DADL
République du Sénégal

LÔ Alé
Président de l'Association Nationale
des Présidents de Conseil Rural (APCR)
République du Sénégal

LO Cheikh Abdou
MCA Consulting

LO Momar
Directeur de l'Agence Régionale de Développement de Louga

MAHOUX Jean-Paul
Département Projet
AQUADEV-Bruxelles

MANZO Amadou Moctar
Directeur général des Collectivités Territoriales
République du Niger

NDAW Ababacar
Responsable Décentralisation Projet Sénégal VII-Ferlo
AQUADEV-lOUGA

DIAGNE Birahim
Député honoraire du Sénégal
Président de la Communauté Rurale de Sakal

NDIAYE Moustapha
Président du Conseil Régional de Louga

NDOUR Thierno
Responsable Cellule Outils Projet Sénégal VII-Ferlo
AQUADEV-Louga

SABO Mainassara
Coordinateur du Projet Niger XII
AQUAEDV-Niger

SALL Mor
Directeur du Budget
République du Sénégal

SAMA Laouali
Coordinateur du Projet d'Appui
au Développement Local de Nguigmi

SAMA Idrissa
Coordinateur du Projet d'Appui
au Développement Local de Mayahi

SARR Fatou Sow
Chercheur à l'IFAN à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar
Coordinatrice du Laboratoire Scientifique Genre

SIDIBE Tidiane
Chef de la Division des Accords et du Partenariat
au Ministère de la Coopération Internationale
et de la Coopération Décentralisée
République du Sénégal

THIAM Babacar
AQUADEV-PADV Louga

Abréviations et acronymes

ARD	Agence Régionale de Développement (S)
AT/CPEC	Assistance technique aux caisses populaires d'épargne et de crédit
BCEAO	Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CERP	Centre d'Expansion Rural Polyvalent (S)
CIC	Comité Intercommunal (N)
CISV	Comunita impregno servizio volontariato
CLD	Comité Local de Développement (N)
CPC	Conseil Pré-Communal (N)
COFO	Commission Foncière (N)
COFOB	Commission Foncière de Base (N)
COFOCOM	Commission Foncière Communale (N)
CR	Communauté Rurale (S)
CRu	Conseil Rural (S)
CSA	Commission Sécurité Alimentaire
CVD	Comité Villageois de Développement (N)
DGCD	Direction Générale de la Coopération au Développement
FAL	Fonds d'Appui Local (N)
FBS	Fonds Belge de Survie
FC	Fonds Communal (N)
FDC	Fonds de Développement Communautaire (N)
FDL	Fonds de Développement Local
FENU	Fonds d'Equipement des Nations Unies (=UNCDF)
FOS	Fonds des Opérations Spéciales (N)
GADEL	Groupe d'Appui pour le Développement Local (N)
GEC	Groupement d'épargne et de crédit
GIRARDEL	Groupe Interdisciplinaire de Recherche pour l'Appui à la planification Régionale et au Développement Local
GPS	Global Positioning System
HCRAD	Haut Commissariat à la Reforme Administrative et à la Décentralisation (N)
IMF	Institution de micro finance
MEC	Mutuelle d'épargne et de Crédit
PAC	Programme d'Actions Communautaires
PADL	Projet d'Appui au Développement Local (N)
PAL	Plan d'Appui Local (N)
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PCLCP	Programme Cadre de Lutte Contre la Pauvreté (N)
PDR	Projet de Développement Rural (N)
PLD	Plan Local de Développement
PIPO	Planification des Interventions par Objectifs
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
ONG	Organisation non gouvernementale
SAF	Schéma d'Aménagement Foncier
SDAU	Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SIG	Système d'Information Géographique
SSCC	Structure signataire de convention cadre