



République du Sénégal
Un Peuple – Un But – Une Foi

Ministère de la Décentralisation
et des Collectivités locales
Ministère de l'Agriculture



Programme d'Appui aux Communautés Rurales
de la Vallée du Fleuve Sénégal
(PACR-VFS)

COMMISSION 3 FIG

Paris du 25 au 28 Octobre 2011

« Le renforcement des autorités locales :
L'information spatiale et les outils de planification spatiale »

**LE SIF, QUELS DEFIS POUR LA GESTION DU
FONCIER DANS LES COMMUNAUTES RURALES DE
LA VALLEE DU FLEUVE SENEGAL ?**

Communication de M. Mathias KOFFI

Ingénieur Agroéconomiste
Expert foncier rural SOFRECO
Coordinateur Adjoint du PACR-VFS
Saint Louis - Sénégal

27 Octobre 2011

Table des matières

1.	INTRODUCTION	3
2.	LE PROGRAMME D'APPUI AUX COMMUNAUTES RURALES DE LA VALLEE DU FLEUVE SENEGAL (PACR-VFS)4	
2.1.	Le contexte	4
2.2.	Les résultats obtenus (objectifs sur 4 ans, résultats au 30/09/2011).....	8
2.2.1.	Composante 1 : Gestion du foncier	8
2.2.2.	Composante 2 : Développement Local.....	9
2.2.3.	Composante 3 : Renforcement des capacités en gestion des opérateurs économiques et acteurs locaux (CGER, hors UGP).....	9
3.	LE SYSTEME D'INFORMATION FONCIERE	10
3.1	Le sens donné au SIF par le PACR-VFS	10
3.2	Les éléments constitutifs du SIF du PACR-VFS.....	10
3.2	Stratégie de pérennisation du SIF mis en place par le PACR dans les CR de la VFS.....	12
4.	ANALYSE DES CONDITIONS ET MOYENS NECESSAIRES POUR METTRE EN PLACE LES OUTILS DE GESTION FONCIERE DANS LES CR.....	12
4.1.	Inventaire des activités mises en œuvre par le PACR pour réaliser le SIF dans les CR de la zone de concentration	12
4.1.1	La mise en place du SIF manuel	13
4.1.2	La mise en place du SIF informatisé.....	14
4.2.	En quoi consiste la pérennisation du SIF ?	15
5.	LES DIFFERENTES OPTIONS POUR LA GESTION DU SIF POST PACR.....	15
5.1.	Option du CADL pour la pérennisation du SIF manuel	15
5.2.	Analyse comparative des options retenues pour la pérennisation du SIF informatisé.....	16
5.3.	Analyse et commentaires sur les options.....	19
6.	CONCLUSIONS ET SUGGESTIONS	20

Abréviations

AsCom	: Assistant Communautaire
CADL	: Centre d'Appui au Développement Local
CDI	: Charte du Domaine Irrigué
ComDom	: Commission Domaniale
Cr	: Conseil rural
CR	: Communauté Rurale
LDN	: Loi sur le Domaine National
MPF	: Manuel de Procédures Foncières
PACR-VFS	: Programme d'Appui aux Communautés Rurales de la Vallée du Fleuve Sénégal
PCr	: Président du Conseil rural
POAS	: Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols
RD	: Registre de Dépôt des demandes de parcelles
RF	: Registre Foncier
SIF	: Système d'Information Foncière

1. INTRODUCTION

Depuis octobre 2008, le Programme d'Appui aux Communautés Rurales (PACR) développe de manière participative et collaborative avec tous les acteurs du foncier de la vallée du fleuve Sénégal (conseils ruraux, élus, représentants de la société civile, services techniques, populations, etc.) différentes activités contribuant à la sécurisation foncière rurale. Les résultats de celles-ci ont permis au PACR de déployer et de mettre en œuvre sur le terrain, conformément aux dispositions légales en vigueur, des outils de gestion foncière (manuel de procédures foncières, registre foncier, cartographie du parcellaire, enquêtes socio-foncières, etc.), aboutissant à la mise en place d'un système d'information foncière (SIF) PACR.

Les études et enquêtes socio-foncières, ainsi que la cartographie du parcellaire menées ont montré que les situations et pratiques foncières dans les 09 communautés rurales de la zone de concentration du PACR sont diverses et variées. Les règles de gestion foncière relatives à la loi sur le domaine national n'ont pas réussi à éliminer la gestion traditionnelle des terres rurales malgré 47 ans d'existence de la loi sur le domaine national au Sénégal.

Les outils sont souvent présentés comme la solution aux problèmes de sécurisation foncière. C'est leur conférer un pouvoir qu'ils ne peuvent avoir que s'ils sont élaborés selon une politique foncière claire, définie de façon participative et adaptée aux réalités locales, dans laquelle les populations se retrouvent et adhèrent. Ces outils là favorisent la connaissance et l'appréhension du territoire et rendent visibles non seulement l'occupation du sol mais aussi les occupants.

Le PACR a développé un SIF adapté aux conditions de gestion du foncier en milieu rural au Sénégal PACR et taillé autour des relations qui lient l'espace et les personnes, et ce quelle que soit la nature de ces relations. Les données géographiques, foncières et d'occupation de l'espace recensées et combinées à la puissance des technologies doivent favoriser la construction d'une vision stratégique de l'aménagement du territoire des CR.

Compris comme un argument de la stratégie de sécurisation foncière, le SIF revêt plusieurs formes et intègre plusieurs outils de gestion foncière. Conceptuellement, le SIF doit permettre d'améliorer la gestion du foncier rural. Il doit donc s'ajuster aux capacités des communautés rurales et se défaire progressivement de la dépendance à l'aide extérieure, au moment où le PACR-VFS aborde sa quatrième et dernière année d'intervention et où il est question de définir une stratégie de sortie du programme.

La pérennisation du SIF s'inscrit dans une dynamique à géométrie variable ; quelle option pour quel dispositif institutionnel ? Un SIF en « acnés » c'est-à-dire maintenir le système en l'état uniquement dans les 09 CR de la zone de concentration avec traitement et mise à jour au cas par cas ? Un SIF semi-évolutif avec recommandation de prise en compte de toutes les occupations spatiales à l'échelle de la CR ? Enfin un SIF évolutif recommandation de l'étendre à toutes les CR de la vallée du fleuve Sénégal ?

Pour chacune des options retenues, quel est le dispositif institutionnel qui convient le mieux ? Faut-il confier la pérennisation du SIF aux services techniques déconcentré ? A une structure privée ou alors à une combinaison public/privé et avec quels moyens ?

Depuis quelques mois déjà le PACR tente d'apporter quelques éléments de réponse à ces différents questionnements ; éléments de réponse que nous partageons avec vous en vue de faire avancer la dynamique.

2. LE PROGRAMME D'APPUI AUX COMMUNAUTES RURALES DE LA VALLEE DU FLEUVE SENEGAL (PACR-VFS)

2.1. Le contexte

L'Etat du Sénégal avec l'appui de l'Agence française de Développement (AFD) met en œuvre le Programme d'appui aux communautés rurales de la Vallée du fleuve Sénégal (PACR-VFS) en vue de promouvoir les conditions d'une reprise des investissements dans l'agriculture irriguée dans la Vallée. La mise en valeur de la vallée du fleuve Sénégal et le développement de l'agriculture irriguée sont, depuis une trentaine d'années, des priorités récurrentes des pouvoirs publics. A travers la Société d'Aménagement et d'Exploitation du Delta (SAED), créée en 1965, et avec l'aide de la communauté des bailleurs de fonds, d'importants investissements hydrauliques ont ainsi été réalisés par l'Etat qui, après une période de développement administré de cette agriculture, a accepté de changer de démarche en ouvrant des perspectives de libéralisation en mettant en place des conditions de développement de l'agriculture et en recentrant l'action de la SAED, principalement, sur la gestion de l'eau et sur la réalisation et la maintenance des aménagements et infrastructures structurantes.

Le PACR-VFS est un programme financé par l'Agence française de Développement à hauteur de 7 millions d'Euros et constitue l'un des instruments développés par l'Etat du Sénégal pour appuyer le développement économique au niveau de la vallée du fleuve Sénégal, dans le cadre de la mise en œuvre de la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP). C'est un programme de développement dont la finalité est de contribuer à la politique d'aménagement du territoire, de gestion du développement local et de renforcement de la décentralisation. Il s'inscrit de façon claire dans la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et dans la politique de croissance économique accélérée du Sénégal en valorisant ses avantages concurrentiels par la mise en valeur d'une zone géographique à fort potentiel agricole.

Son objectif global est de réduire la pauvreté en renforçant la décentralisation et la gestion du développement local. Ses objectifs spécifiques sont, d'une part, de favoriser l'investissement et le partenariat public/privé en zone rurale et, d'autre part de renforcer en les articulant deux des thématiques majeures contenues dans les compétences générales aujourd'hui dévolues aux communautés rurales (CR), à savoir, la gestion du foncier rural et l'accompagnement du développement économique local durable.

Le PACR-VFS constitue un instrument novateur dans la mesure où la réussite de ce schéma favorisera la gestion du domaine irrigué par les CR et leur développement économique à travers l'articulation du foncier au développement local. Sous ce rapport, les choix de stratégies d'intervention sont explicites :

- l'accent est mis sur la mise en place d'outils appropriés de gestion par les communautés rurales en vue d'une meilleure sécurisation du foncier ; gage d'un développement durable dans la vallée ;
- le renforcement de la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales devient aussi un axe majeur de l'intervention ;
- le PACR-VFS construit son dispositif d'intervention sur le schéma institutionnel mis en place par le code des collectivités locales en s'appuyant sur des structures pérennes: SAED, ARD, Trésor, CADL, CR ;
- le PACR-VFS prévoit des mécanismes de concertation en vue d'harmoniser ses approches avec celles des autres programmes similaires.

Dans son intervention, le PACR-VFS a trois composantes opérationnelles et une composante Gestion de projet :

Composante 1 - Gestion du foncier, dont l'objectif est de faire en sorte que les Conseils Ruraux soutenus disposent d'outils, de procédures et de savoir-faire qui leur permettent de gérer de façon plus efficace et plus transparente le domaine irrigué relevant de leurs compétences et de mettre en application, dans un cadre cohérent d'action, les divers outils réglementaires et techniques notamment ceux déjà existants (POAS et CDI).

A travers cette composante, le programme appuie les CR dans l'amélioration et la transparence de la gestion du foncier rural notamment en mettant en œuvre un cadastre rural, un système d'information foncière (SIF) et en rendant opérationnels les registres fonciers d'enregistrement des affectations par délibérations du Conseil rural de parcelles du Domaine national.

Composante 2 - Développement économique et social local qui se concentre essentiellement sur l'appui au développement économique et à la gestion durable de l'environnement. A ce titre, le PACR-VFS s'attache i) à renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des CR, ii) à faire émerger et appuyer si nécessaire le niveau intercommunal et la concertation entre CR, à travers un appui-conseil de proximité aux CR et aux acteurs locaux, et iii) à accompagner la réalisation d'actions, d'infrastructures et d'équipements économiques et environnementaux par la mise en place d'un fonds d'appui intercommunautaire.

Composante 3 - Renforcement des capacités en gestion des opérateurs économiques et acteurs locaux (hors compétences de l'UGP) : le PACR-VFS contribue à prolonger, les actions initiées par le Projet d'Appui aux Organisations Professionnelles de la vallée (PAOP) qui avait été financé par l'AFD, en incitant les Centres de Gestion et d'Economie Rurale (CGER) qui sont opérationnels dans la vallée, à élargir leur champ d'intérêt et d'action aux problématiques propres au programme.

Composante 4 - Gestion du programme : la société SOFRECO en association avec le Cabinet MSA, suite à un appel d'offres international, a signé un contrat d'opérateur avec la DCL, pour la mise en œuvre de l'Unité de Gestion du PACR-VFS (UGP). Le siège de l'UGP est basé à Saint-Louis.

Les cibles du programme

Le PACR-VFS cherche le renforcement du partenariat avec les collectivités locales en mobilisant l'ensemble des acteurs locaux, dont les organisations professionnelles, pour s'assurer de leurs contributions aux actes du développement local dans un cadre harmonisant les différentes interventions et recherchant la continuité dans les actions. Il est important de distinguer à ce niveau :

- les populations des communautés rurales et les élus locaux qui sont les bénéficiaires directs.
- les opérateurs économiques.

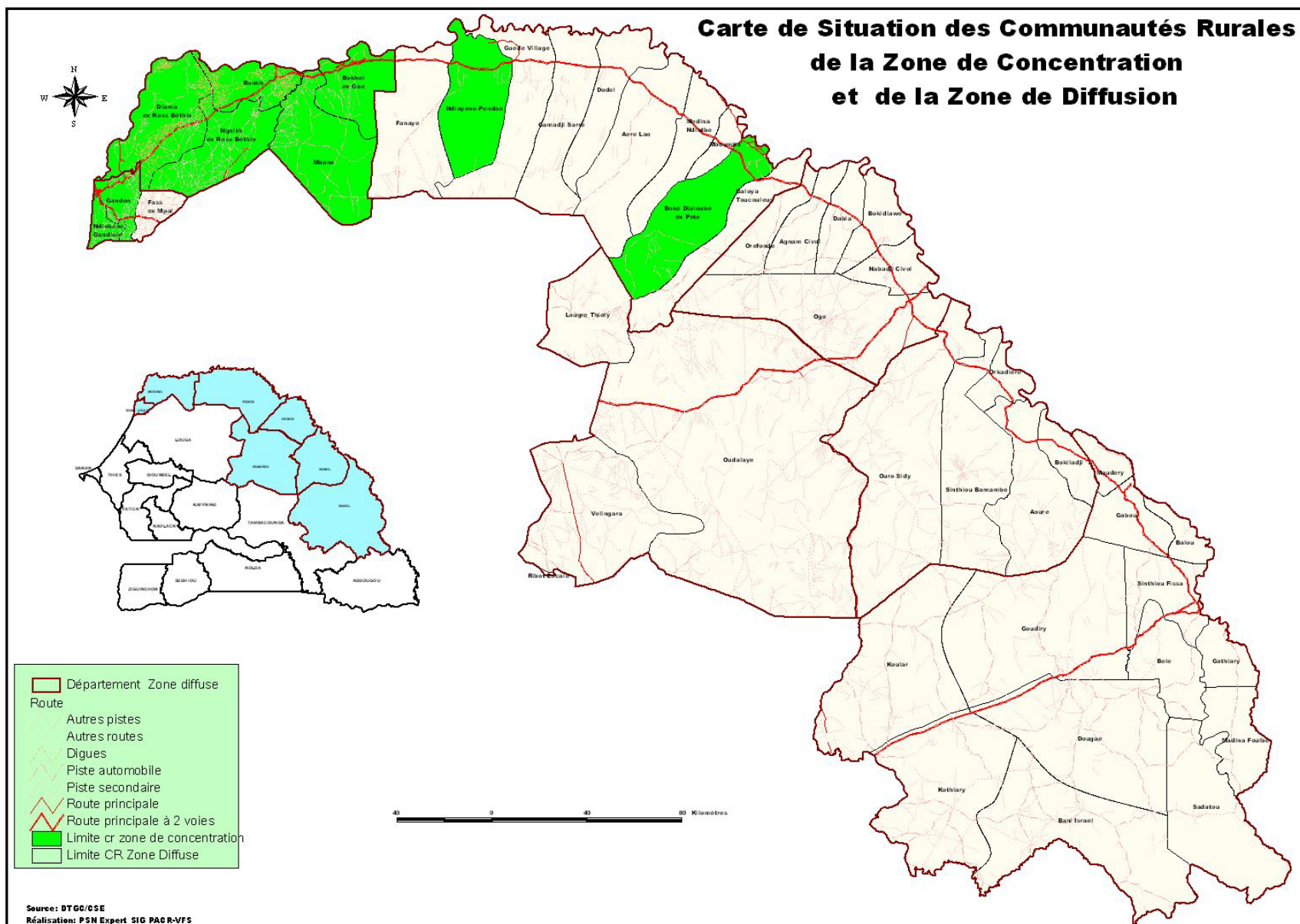
Présentation de la zone d'intervention du PACR-VFS

La vallée du fleuve Sénégal s'étend de la frontière entre le Sénégal et le Mali jusqu'à l'Océan Atlantique sur une plaine basse large de 10 à 25 km et s'étirant sur une longueur de 600 km. Elle couvre une superficie de 1 million d'hectares et comporte 4 zones éco-géographiques : le delta (Saint-Louis et Dagana), la basse Vallée (Podor), la moyenne vallée (Matam) et la haute vallée (Bakel).

La vallée du fleuve Sénégal (rive gauche) couvre la région de Saint Louis, la région de Matam et une partie des régions de Louga et de Tambacounda. Suite au dernier découpage administratif de 2010, la vallée du fleuve couvre 43 CR. Le PACR-VFS intervient dans sa zone diffuse, sur les 43 CR que compte la VFS et déploie toutes sa stratégie de sécurisation foncière et d'appui au développement local sur une zone dite de concentration, constituée par 09 CR :

Région	Départements	Arrondissements	CR de la zone de concentration
Saint Louis	Saint louis	Rao	Gandon, Ndiebene Gandiole
	Dagana	Ndiaye	Diama, Ngnith, Ronkh
		Mbane	Mbane, Bokhol
	Podor	Thillé Boubacar	Ndiayéne Pendao
		Saldé	Boké Dialloubé

Les CR de la zone diffuse touchent, par contre, les régions de Saint-Louis, Matam, Louga et Tambacounda.



2.2. Les résultats obtenus (objectifs sur 4 ans, résultats au 30/09/2011)

2.2.1. Composante 1 : Gestion du foncier

Activités	Objectifs	Résultats	Observations/Impacts
1. La finalisation des PAOS dans la VFS	- réaliser et éditer 43 POAS pour les communautés rurales (CR) qui affluent le fleuve Sénégal	- 22 édités et remis au PACR - 19 à éditer au 31/12/11 et 03 à éditer au 30/06/12	Cette activité est confiée à la SAED
2. Mise en application des POAS	- concerne les 09 CR / ZC - mise en place des organes de suivi des POAS (CTA, commission de zone, animateurs) - renforcement des capacités des acteurs d'appui - appui à la définition et au suivi de la mise en œuvre des microprojets FAI	- CTA, commissions de zone et animateurs POAS mis en place et formés depuis 2010, - forte contribution à la réalisation des microprojets -	- outils appropriés par plusieurs usagers du foncier mais quelques difficultés pour le respect des règles de gestion des espaces dans certaines CR (vocation des espaces, conventions locales)
3. Etat des lieux et stratégie de sécurisation foncière	- études/diagnostics de référence - information sensibilisation des populations sur les textes de loi (LDN, CDI, LOASP...) - procédures d'affectation de terre - enregistrement des affectations de terre - cartographie du parcellaire agricole et enquêtes socio-foncières (contrôle qualité ISO 2859-1) - renforcement des capacités des acteurs locaux	- étude de référence des CR réalisée - typologie des espaces, des situations et des pratiques foncières des CR réalisées - parties prenantes de la gestion foncière formées - CDE mises en place, formées et équipées (GPS) - registre foncier (RF) et de registre de dépôt (RD) élaborés, déployés sur le terrain et tenus à jour - cartographie du parcellaire et enquêtes foncières établies sur le domaine irriguée dans 6 CR	- sur le terrain, les acteurs ont constamment besoin d'appui pour maintenir les acquis du PACR ; qu'advient-il après à la fin du programme ?
4. Mise en place d'un système d'information foncière (SIF)	- mettre en place un SIF manuel dans les CR - mettre en place un SIF informatisé dans les CR - former les gestionnaires afin d'assurer une gestion autonome du SIF	- outils de mise en œuvre du SIF manuel conçus et déployés dans les CR - études de faisabilité et de l'architecture du SIF réalisées - conception et développement du SIF en cours	- le PACR va mettre en place un SIF simple capable d'être géré par les Ascom et d'éditer les RF
5. Appui au débat sur la réforme foncière au Sénégal	- Faire participer les populations rurales ainsi que toutes les parties prenantes au débat sur la réforme foncière - Mettre la politique foncière rurale du Sénégal en perspective avec les politiques foncières sous-régionales	- appuis aux activités du Groupe thématique foncier - organisation de fora fonciers dans les zones POAS, au niveau des CR, départemental et au niveau régional - organisations missions collectives sur les thématiques foncières (Côte d'Ivoire, Sénégal) - plusieurs articles sur le foncier rural dans la VFS (www.hubrural.org ; www.inter-reseaux.org ; www.foncier-developpement.org ; www.aft.org)	- présentation des résultats de la VFS au niveau national (atelier national) en novembre 2011 - les outils finalisés par le PACR tels que le RF, le RD et le MPF vont être institutionnalisés par le maître d'ouvrage (la DCL du MDCL) en vue d'une application dans toutes les CR du Sénégal

2.2.2. Composante 2 : Développement Local

Activités	Objectifs	Résultats	Observations/Impacts
1. Mise en œuvre du Fonds d'Appui intercommunautaire (FAI)	- apporter un complément de financements aux 09 CR de la ZC pour réaliser des investissements en rapport avec la mise en application du POAS	- un manuel de procédure du FAI a été confectionné et déployé dans les CR - signature de conventions de financements annuels avec les CR - panneautage, matérialisation des zones POAS - des microprojets sont réalisés (marres, abreuvoirs, parc à vaccination, magasins de stockage, pare-feux, unités de production fourragère...)	- des groupements d'éleveurs s'organisent pour créer des marres pastorales ou des abreuvoirs privés - des comités de gestion des ouvrages sont créés pour rentabiliser les ouvrages (parc à vaccination)
2. Renforcement des capacités des CR en maîtrise d'ouvrage	- former et suivre les conseils ruraux afin qu'ils maîtrisent le processus de planification et la maîtrise d'ouvrage des projets de développement	- les PLD (5 ans) et les PAI (annuel) sont réalisés - les acteurs locaux ont été formés sur les techniques de passation des marchés et sur le suivi de la réalisation des microprojets	- les bénéficiaires des formations sont des élus qui ne sont élus que pour 5 ans
3. Appui à l'émergence de l'Intercommunalité	- appuyer la création et le fonctionnement de 3 GIC Groupements intercommunautaires (Saint Louis, Dagana et Podor)	- appui au fonctionnement du GIC de Podor (qui existe avant le PACR) - appui à la création des GIC de Saint Louis et de Dagana. Le GIC de Dagana est en attente du décret de création (Ministre) alors que le GIC de SL se met difficilement en place	- beaucoup de problème politique - les enjeux ne sont peu forcement les mêmes selon qu'il s'agit d'une commune ou d'une communauté rurale

2.2.3. Composante 3 : Renforcement des capacités en gestion des opérateurs économiques et acteurs locaux (CGER, hors UGP)

Activités	Objectifs	Résultats	Observations/Impacts
1. Subvention d'équilibre	- suivre la gestion et la comptabilité de 310 organisations paysannes (OP) - réaliser l'état financier du 230 OP	- 311 OP suivies en gestion comptable - 232 états financiers produits (Walo et Diéry)	- OP de plus en plus autonomes (gestion comptable) mais toujours dépendant d'aides extérieures pour fonctionner
2. Subvention pour la formation	- réaliser 40 sessions de formation (OP, producteurs) - appui à la formation et à la mise en place de nouveaux OP	- 33 sessions de formation réalisées - 488 producteurs formés - 8 sessions de conseil de gestion réalisées	Emergence de personnes ressources capables d'assurer les sessions de formation
3. Subvention pour études diverses	- réaliser des analyses économiques sur les UH - rédiger et publier des documents sur la production de riz, de tomate ...dans VFS	- documents produits : Production de riz dans la VFS (camp. 2008/09) ; Production de tomate industrielle (camp. 2008/09) etc...	RAS

3. LE SYSTEME D'INFORMATION FONCIERE

3.1 *Le sens donné au SIF par le PACR-VFS*

La question de la définition d'un système d'information foncière (SIF) conforme à la stratégie de gestion et de sécurisation foncière dans la vallée du fleuve Sénégal s'est vite posée au PACR. Selon les textes légaux, les procédures de gestion du foncier rural au Sénégal et les stratégies de sécurisation foncière développées par l'UGP, la définition donnée dans le Guideline de l'Union africaine est celle qui correspond au mieux au SIF du PACR : « *une série de principes régissant la collecte, le traitement, la conservation et l'utilisation des données sur la propriété foncière, l'usage, la qualité, l'emplacement et l'évolution de l'ensemble des données préparées en vue d'éclairer la prise de décisions sur la base desdits principes* » - CUA-CEA-BAD, 2010¹.

Pour le PACR-VFS, l'objectif du SIF à moyen et long terme est de soutenir la prise de décision, d'améliorer la gestion transparente du territoire local en favorisant la connaissance et les règles d'accès et de gestion. Principalement, le SIF doit permettre d'appuyer, de moderniser et de faciliter le suivi et la gestion du foncier dans les communautés rurales d'intervention du programme. Il vise à :

- une meilleure connaissance des ressources foncières dans le ressort territorial (visualisation, requêtes, statuts),
- la facilitation des processus d'affectation ou de désaffectation des terres par le conseil rural,
- la gestion et la sécurisation des registres fonciers des communautés rurales,
- la gestion et la vérification des délibérations en matière foncière des CR par les représentants de l'Etat.

Il est important de rappeler qu'au Sénégal il n'existe pas encore de cadastre rural et que seule la propriété foncière rurale privée fait l'objet d'enregistrement au Livre foncier. Le SIF tel que prévu par le PACR-VFS s'inscrit dans la dynamique de gestion foncière transparente et a été conçu pour assurer l'enregistrement foncier en milieu rural. Il comporte deux fonctions principales :

- visualisation de l'information géographique, de la cartographie et édition des parcelles,
- enregistrement des parcelles créées ou modifiées lors des différentes procédures d'affectation, de régularisation et de désaffectation des terres.

L'Unité de Gestion du PACR a défini les grands axes et bâti une stratégie pour soutenir et accompagner les conseillers ruraux dans sa zone d'intervention. **Cependant, la gestion du foncier rural et des ressources naturelles reste complexe, dynamique et en perpétuelle mutation. Sans un traitement continu de l'information foncière et une mise à jour régulière des données, les résultats obtenus par le PACR-VFS seront dépassés, inexploitable (pour la prise de décision), caduques et générateurs de nouveaux conflits.**

3.2 *Les éléments constitutifs du SIF du PACR-VFS*

Le registre foncier, la cartographie imprimée et les procédures détaillées sont au cœur de ce système et vont progressivement se dématérialiser au fil du renforcement des capacités des institutions et acteurs locaux. Le registre foncier permet de recueillir et de gérer les informations fondamentales. Les informations complémentaires et les documents présentés pour la formalité sont archivés dans le dossier foncier. La cartographie imprimée est constituée d'une image SPOT enrichie des informations spatiales capturées lors des enquêtes socio-foncieres. Les procédures de gestion domaniale sont détaillées dans un manuel de procédures et servent de guide à la commission domaniale, à l'Ascom et à l'assistant SIF.

¹ « *Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique - Politiques foncières en Afrique : un cadre pour le renforcement des droits fonciers, l'amélioration de la productivité et des conditions d'existence* », CUA-CEA-BAD, 2010

La réalisation du SIF est scindée en deux phases : la première phase concerne le SIF manuel lié au développement de l'archivage des données foncières, au déploiement du registre foncier, à la prise en compte de la cartographie du parcellaire dans les CR dotées. La seconde phase concerne l'informatisation du SIF, c'est-à-dire la mise en œuvre d'une application permettant la gestion informatique des données foncières textuelles et spatiales.

La stratégie de mise en œuvre du SIF a été articulée autour de ces deux phases pour permettre une appropriation et ainsi décliner une vision présent/futur axée sur une informatisation progressive mais aussi préparer la généralisation dans toutes les CR de la vallée.

Phase 1 : le SIF manuel et son processus de mise en œuvre

- l'archivage des données : formation des gestionnaires de l'information foncière des CR (Ascom, Commission domaniale, PCr..). Elle vise la restructuration, l'organisation des documents et la responsabilisation des gestionnaires pour une meilleure conservation et exploitation des documents fonciers de la CR.
- Elaboration et mise en place d'outils d'affectation foncière : conception et formalisation d'outils d'appui à l'affectation/désaffectation de parcelles par le Cr (formulaire de demande de parcelle, ordre de mission pour la Comdom, PV d'enquête foncière, registre foncier, certificat de d'affectation). La mise en œuvre de ces différents outils est décrite dans le manuel de procédures foncières (MPF).
- Equipement des CR en matériels informatiques : équiper les Cr en matériels informatiques (GPS, ordinateur, imprimante, consommables...).
- Mise en œuvre des procédures, évaluation et ajustement de la méthodologie : supervision de remplissage et à la tenue des documents fonciers (formulaire, RF et RD) et appui à la délimitation des terres affectées au GPS.

Phase 2 : le SIF numérique

Le SIF informatisé ou numérique est une application informatique qui permet de gérer des données foncières dans les CR. Il est principalement destiné aux acteurs en charge de la gestion foncière dans les CR (Ascom, commission domaniale, conseillers ruraux et personnes ressources). Suite à l'étude de faisabilité, la mise en œuvre du SIF a été prévue en deux étapes :

Etape 1 : Conception de l'application

- Informatisation du processus d'affectation/désaffectation ;
- définition les fonctionnalités de chaque niveau d'intégration des données ;
- définition pour chaque niveau, des modules informatiques ;
- élaboration des codes, pour chaque module ;
- résultats attendus : schémas de développement, modèles d'analyse du système, dictionnaire des données, schémas de gestion des entrées/sorties, le cahier d'expression des besoins (CEB) et le cahier de charges du développement.

Phase 2 : Développement du SIF

- Développement des programmes informatiques (codes) pour répondre aux besoins et requêtes posés dans la phase de conception.

- résultats attendus : les programmes informatiques, le guide d'utilisation, le plan de formation, le rapport de formation des gestionnaires, la signature d'un contrat de service après-vente, de maintenance et de suivi des CR.

Conclusion : l'architecture retenue présente un SIF informatisé simplifié à deux niveaux ; niveau 1 : SIF local, autonome dans chaque CR et niveau 2 : SIF centralisé au niveau régional (structure d'accueil, transfert via DDE et via Internet). L'application informatique qui s'appuie sur Open Title d'ILS est en cours de développement ; il en est de même pour les modules de formation ainsi que l'acquisition du matériel informatique. Le déploiement test dans les CR est prévu à partir de janvier 2012 et devra se poursuivre jusqu'à la fin du programme, c'est-à-dire en septembre 2012.

3.2 Stratégie de pérennisation du SIF mis en place par le PACR dans les CR de la VFS

La pérennisation du SIF constitue une préoccupation majeure pour le PACR à une année de la fin du programme. « *[Un système d'information est un outil de travail qui s'enrichit à l'utilisation. C'est pourquoi, la plus grande contrainte c'est de le concevoir en fonction des activités routinières] des conseils ruraux [pour qu'il s'intègre dans les processus de travail afin d'éliminer le surplus de charge des préposés aux opérations (Ascom). La mise à jour se fait au quotidien, à défaut, le système ne joue plus son rôle et risque d'être sous-utilisé] ».*

Les activités qui permettent de pérenniser le système d'information foncière sont regroupées en deux groupes :

- 1) le premier groupe rassemble l'ensemble des activités relatives à la pérennisation du SIF manuel (poursuite des sessions de renforcement des capacités des gestionnaires, appui aux CDE à la délimitation parcellaire au GPS, mise à jour et maintenance des registres (RF et RD), suivi de la mise en application des POAS et du MPF, etc... Les centres d'appui au développement local (CADL), structure déconcentrée la plus proche des populations et bras technique des sous préfets ont été identifiés pour, éventuellement, assurer ce premier niveau d'activités.
- 2) le second groupe rassemble l'ensemble des activités relatives à la pérennisation du SIF informatisé (collecte d'informations de terrain, traitement, intégration et mise à jour des BD, maintenance du système, suivi-évaluation et encadrement des équipes SIF mises en place dans chaque CR (Ascom, Comdom...)). Ce deuxième niveau d'activités plus techniques pourrait être confié à une structure technique pérenne capable d'assurer pleinement cette fonction.

4. ANALYSE DES CONDITIONS ET MOYENS POUR METTRE EN PLACE LES OUTILS DE GESTION FONCIERE DANS LES CR

4.1. Inventaire des activités mises en œuvre par le PACR pour réaliser le SIF dans les CR de la zone de concentration


4.1.1 La mise en place du SIF manuel

Activités	Objectifs attendus	Moyens pour une CR			Résultats
		Techniques	Intervenants	Participants	
Information/sensibilisation/formation des populations sur les dispositifs de gestion du foncier rural	Populations des CR bien formées sur les dispositifs de gestion du foncier rural (LDN et CDI, POAS, RF et MPF)	Plans de formation (4 modules)	- Formateurs spécialisés	Conseil rural, élus chefs de village, CADL	Bonne appropriation des textes légaux par les acteurs qui interviennent dans la gestion du foncier rural
Elaboration et déploiement du registre foncier (RF) dans les CR	Modèle de RF conçu de façon participative avec tous les partenaires concernés par le foncier rural	Etude et ateliers multi-niveaux (CR, Dpt et région)	Consultant privé Sces techniques (cadastre, ANAT...)	Cr, Ascom, ComDom, CADL	Un modèle validé pour toutes les CR de la ZC (niveaux Cr et sous préfet)
	RF déployé et rempli, et Cr bien formé pour tenir et mettre à jour le RF	Modèle RF, Manuel d'utilisation du RF	- Formateur spécialisé	Cr, Ascom, ComDom, CADL	Le RF déployé dans les CR est en cours de remplissage
Elaboration et déploiement du registre de dépôt (RD) des demandes foncières	Modèle de RD conçu de façon participative avec tous les partenaires concernés par le foncier rural	Etude et ateliers multi-niveaux (CR, Dpt et région)	Consultant privé Sces techniques (cadastre, ANAT...)	Cr, Ascom, ComDom, CADL	Un modèle validé pour toutes les CR de la ZC (niveaux Cr et sous préfet)
	RD déployé et rempli, et Cr bien formé pour tenir et mettre à jour le RF	Modèle RD, Manuel d'utilisation du RF	- Formateur spécialisé	Cr, Ascom, Comdom, CADL	Le RD déployé dans les CR est en cours de remplissage
Reconstitution de documents (cahiers) et informations foncières dans la CR	01 cahier pour « anciennes » affectations et 01 cahier pour les « anciennes » demandes de terre de la CR reconstitués	Recherches documentaires et synthèse validée	- Consultant privé	Cr, Ascom, ComDom, sous préfet	Un cahier retraçant toutes les anciennes affectations est existé au sein des 9 CR
Equiper des CR et des sous-préfectures (CADL) en GPS et formation à l'utilisation du GPS	Cr équipés d'un GPS ainsi que les CADL de la ZC. La CDE utilise le GPS pour installer les affectataires	02 modules de formation	- Formateur spécialisé	Ascom, ComDom, CADL	09 CR et 03 CADL équipés en GPS Garmin 63 S et formés
Formation du Cr en archivage	Le Cr rural, principalement l'AsCom, maîtrise les techniques d'archivage et sait retrouver rapidement tous les documents fonciers de la CR	01 module de formation	- Formateur spécialisé	Ascom, ComDom, CADL	Les gestionnaires du SIF maîtrisent les techniques d'archivage de document
Assistance technique à la mise en place du SIF manuel	Les documents fonciers du SIF manuel* sont mis en place et permettent une meilleure gestion des affectations	01 module de formation + MPF	- Consultant privé	Ascom, ComDom, CADL	Les formulaires de gestion du foncier sont disponibles dans les CR

*Les documents fonciers SIF manuel comportent : 01 fiche de demande d'affectation, 01 modèle d'accusé de réception, 01 modèle d'ordre de mission, 01 modèle de PV d'enquête domaniale et 01 modèle de certificat d'affectation. Etude réalisée ne nécessitant pas une reprise en cas d'extension du SIF aux autres CR de la VFS.

4.1.2 La mise en place du SIF informatisé

Activités	Objectifs attendus	Moyens pour une CR			Résultats
		Techniques	Intervenants	Participants	
Etude de faisabilité et de l'architecture du SIF	L'architecture du SIF est disponible pour la conception et le développement	Une architecture à deux niveaux (CR et Central)	- Consultant privé	UGP, CR, SAED	Un SIF autonome dans chaque CR avec une copie centralisée au niveau de la région
Cartographie du parcellaire agricole et enquêtes socio-foncieres dans les CR	Ebauche de cadastre rural	NICAD	- UGP, Cadastre	Partenaires technique	Numérotation unique de la parcelle en milieu rural
	01 BD cartographiques du parcellaire et 01 BD socio-foncieres (alphanumérique)	Images Spot, Numérisation des limites et relevés GPS	- Cabinet privé	Cr, Populations, Sces techniques, partenaires au développement	BD constituées pour alimenter le SIF
Conception du SIF	Un modèle d'application informatique est défini et épouse le processus de gestion du foncier par le Cr	Articulation capacité des Cr et processus de gestion du foncier	- Consultant spécialisé	UGP, ARD, SAED, Services techniques	Conception montée à partir de Open Title d'ILS
Développement du SIF + intégration des BD dans l'application informatique	L'application informatique du SIF est développée à partir de Open Title de ILS	Licence Open Title	- Cabinet privé	UGP	Manuel d'utilisation de l'application rédigé
	Les BD alphanumérique et cartographique sont intégrées au SIF	Paramétrage de l'application	- Consultant spécialisé	UGP	BD intégrées
Equiper des CR en matériel informatique SIF	Les CR sont équipées pour recevoir et gérer le SIF	Matériels informatiques	- Fournisseur	UGP, Cr	Matériel acquis et installés dans les CR
Formation des gestionnaires aux logiciels du SIF	Les gestionnaires du SIF sont bien formés et assurent pleinement leur tâche	Modules de formation à la gestion du SIF	- Consultant (retenu pour la conception)	UGP, Ascom, CADL	Les gestionnaires sont formés et maîtrisent la gestion du SIF
Assistance technique à la gestion et à la maintenance du SIF	La gestion du SIF est techniquement assistée	Assistance aux systèmes informatisés	- Service technique spécialisé ou consultant privé	Ascom, CADL	La maintenance et la mise à jour du SIF sont pleinement assurées

 Etude réalisée ne nécessitant pas une reprise en cas d'extension du SIF aux autres CR de la VFS.

4.2. En quoi consiste la pérennisation du SIF ?

La pérennisation du SIF consiste à faire fonctionner au profit des CR, les différentes fonctionnalités du système après la fin du programme PACR. C'est-à-dire pouvoir assurer :

- la collecte des données de terrain : il s'agit de collecter, sur le territoire de la communauté rurale, les données concernant une nouvelle affectation, une désaffectation ou les données relatives à une modification sur une parcelle ayant déjà été enquêtée (par le PACR) et figurant dans les bases de données ;
- le traitement des données : les données collectées sont traitées selon les normes et formats de bases de données du SIF et permettent la mise à jour du registre foncier et des bases de données cartographiques et socio-foncières de la CR ;
- la conservation dans le dispositif globale du SIF : les données sont mises à jour par les gestionnaires du SIF (en fonction de leur rôle). Elles sont stockées dans les meilleures conditions et sécurisées au niveau local (SIF monoposte logé dans la CR) et au niveau central (copie sécurisée au niveau régional) ;
- l'utilisation des données : les données mises à jour et stockées au niveau de la communauté rurale sont accessibles à toutes les parties prenantes (administration, services techniques, structures de développement, universités, privés, populations...). L'exploitation des données (copie, impression, tirage cartes etc...) se fait selon un dispositif approuvé et mis en place par le conseil rural.

5. LES DIFFERENTES OPTIONS POUR LA GESTION DU SIF POST PACR

Il s'agit d'analyser le contexte de l'intervention du PACR dans la vallée du fleuve Sénégal et faire des propositions d'option pour la gestion du SIF post PACR. Quelle(s) structure(s) retenir avec quels moyens pour pérenniser le SIF ?

L'étude de faisabilité du programme avait pré-identifié trois structures pour la pérennisation post PACR du SIF, il s'agit notamment de la SAED et de l'ARD, vu leur position dans le dispositif de développement des CR de la vallée, et d'une structure qui émanerait de l'actuelle Unité de gestion du PACR si les conditions d'existence d'une telle structure étaient réunies.

Après 3 années d'intervention qui ont permis un meilleur rapprochement des communautés rurales et une meilleure connaissance de la vallée, l'UGP se propose de retenir les options de gestion du SIF post PACR, les structures suivantes : la SAED, l'ARD², le Cadastre, la mise en place d'un GIC foncier et une structure informelle qui repose sur la décentralisation du SIF au niveau des CR, avec un comité de pilotage régional. Nous convenons de nommer par *Maintenance SIF*, cette structure informelle.

5.1. Option du CADL pour la pérennisation du SIF manuel

² « La région constitue en commun, avec les communes et les CR, une agence régionale de développement (ARD) », laquelle « a pour mission d'apporter aux collectivités locales une assistance gratuite dans tous les domaines d'activités liés au développement » (art. 37, loi n° 96-06). Cette institution a pour vocation d'harmoniser, pour les différentes de collectivités, les actions en matière de développement. Elle peut aussi jouer un rôle de facilitation lorsque ces actions se situent sur des zones réparties entre plusieurs collectivités.

Les **Centres d'Appui au Développement Local (CADL)** ont été conçus pour être la cheville ouvrière de la promotion du développement local participatif et l'ultime ramification de l'appareil d'Etat de l'économie planifiée. A ce titre, ils n'ont cessé, depuis leur création, d'apporter tant bien que mal un appui-conseil multiforme et constant aux collectivités locales, aux groupements d'autopromotion, aux projet et programmes de développement intervenant surtout en milieu rural.

Les CADL, services déconcentrés de la Direction d'Appui au Développement Local (DADL) du Ministère de la Décentralisation et des collectivités locales, sont chargés d'assurer l'encadrement et la formation des populations dans tous les domaines touchant au développement économique et social à la base ; entre autre, les CADL :

- participent à l'exécution des projets et programmes intervenant en matière de décentralisation ;
- encouragent les initiatives locales tendant à la réalisation des projets locaux de développement et permettant la participation effective des populations à l'exécution des programmes ;
- aident à mettre en exécution les directives relatives aux projets et actions des services techniques qui lui sont transmises par le Sous Préfet ;
- concourent à l'aménagement des terroirs et des villages, notamment d'élaborer les plans parcellaires et les dossiers fonciers ;
- etc...

Les CADL ont été associés, dès le démarrage du PACR, à la définition des stratégies de sécurisation foncière, à la mise en place des outils de gestion foncière et ont bénéficié des sessions de renforcement des capacités des acteurs locaux. Ils ont été équipés en GPS et formés à l'utilisation de cet outil pour délimiter les affectations de terre, en appui aux commissions domaniales. Dans le cadre de la pérennisation du SIF, les agents CADL, en tant que fonctionnaires seraient les mieux placés pour assurer la maintenance et la mise à jour du SIF manuel.

Tableau des activités dévolues au CADL et moyens nécessaires pour la pérennisation du SIF :

Activités	Rôles et tâches du CADL	Moyens nécessaires	Observations
Appui à la commission domaniale	- Délimitations les affectations au GPS - Mise à jour du RD et du RF	- Renforcement des capacités (GPS, remplissage de registres) - Déplacement sur le terrain et prise en charge	Le CADL est déjà membre de CDE
Appui à l'Ascom pour la gestion du SIF local	Appui à la gestion du SIF local	- Participation aux différentes sessions de formation sur le SIF	Consultant SIF (Memoris)
Appui aux commissions de zone et aux CIVD pour l'application du POAS	Appui à la mise en application du POAS	- Formations sur les règles de gestion contenues dans le POAS et CDI	UGP et SAED

5.2. Analyse comparative des options retenues pour la pérennisation du SIF informatisé

Il ne s'agit pas ici de répondre à toutes les questions qui se posent ou qui pourraient se poser dans cadre de la gestion post PACR du SIF, car nous sommes encore en cours de réalisation des activités. Cependant, il est nécessaire dès à présent de faire des hypothèses pour camper les échanges et lancer le débat sur l'institutionnalisation et la pérennisation du SIF, à douze mois de la fin du programme d'appui aux communautés rurales de la vallée du fleuve Sénégal.

Tableau d'étude comparative des différentes options :

Critères	SAED	ARD/Saint Louis	Cadastre	GIC foncier (à créer)	Maintenance SIF (à créer)
Localisation structure	Saint Louis et représentation dans la vallée du fleuve Sénégal	Saint Louis	Saint Louis et couverture nationale (dont Matam dans la VFS)	Saint Louis	Saint Louis
Local d'accueil du dispositif central de pérennisation du SIF	Saint Louis	Saint Louis	Saint Louis	Saint Louis	Saint Louis
Moyens de déplacement sur le terrain dans les CR	Oui	Oui mais à quelles sont conditions ?	Oui mais à quelles sont conditions ?	Non, à pourvoir	Non, à pourvoir
Personnel ressource qualifié, pour la collecte des données cartographiques et socio-foncières sur le terrain	Oui, mais besoin de formation spécifique	Oui, mais besoin de formation spécifique	Oui mais besoin de formation spécifique	Non, à recruter et à former	Non, à recruter et à former
Personnel ressource qualifié pour la mise à jour des BD du SIF (niveau CR et niveau central)	Oui	A recruter et à former	Oui mais besoin de formation spécifique	Non, à recruter et à former	Non, à recruter et à former
Personnel ressource qualifié pour assister les gestionnaires du SIF au niveau local	Oui, mais besoin de formation spécifique	A recruter et à former	Oui mais besoin de formation spécifique	Non, à recruter et à former	Non, à recruter et à former
Etre disposé à partager, sans contrepartie, les résultats du SIF avec tous les partenaires de développement	Pas certain (l'exemple avec les données cartographiques des CR de Diama et de Ngnith)	A priori Oui	A priori Oui	Oui	Oui
Avantages spécifiques	A réalisé la cartographie du parcellaire dans 3 CR et les POAS dans la VFS	A été partenaire du PACR depuis 3 ans, principalement sur le DL	A participé au processus de mise en place du cadastre rural par le PACR	Structure intervenant principalement pour la gestion du SIF post PACR	Structure créée spécifiquement pour gérer le SIF post PACR
Inconvénients majeurs	Dispersé dans multiples activités, inefficacité pratique, manque de personnel pour faire face à l'ensemble des missions, concentration de pouvoir	N'intervient pas particulièrement sur le foncier rural	Ne maîtrise qu'une partie de la gestion du foncier rural par les Cr Service déconcentré et manque de personnel	Nouvelle structure taillée sur les GIC à créer (beaucoup de difficultés)	Nouvelle structure à mettre en place (expérience ?)

Critères	SAED	ARD/Saint Louis	Cadastre	GIC foncier (à créer)	Maintenance SIF (à créer)
Opportunités réelles	Proximité des CR, 04 délégations réparties sur la VFS	Proches des populations rurales à travers les CIVD	Proximité régionale, Evolution du SIF pour la mise en place d'un cadastre rural au Sénégal	Peut intervenir réussir la mission si les conditions sont réunies	Doit réussir la mission car créée exclusivement pour gérer le SIF post PACR
Risques possibles	Gérer le SIF comme les données cartographies détenues sur certains AHA (inaccessibilité) Renforcement de pouvoir et assujettissement des CR	A étudier	Possibilité d'ignorer les droits fonciers autres que la propriété privée	Des difficultés institutionnelles sont à prévoir (multiples découpages des CL)	Pas de ressources financières pour fonctionner, Ne voit pas, à étudier

5.3. *Analyse et commentaires sur les options*

La SAED : la SAED est le partenaire naturel du fait de sa longue implication dans la vallée pour appuyer la pérennisation du SIF. Cependant des préalables méritent d'être observés :

- nécessité de réaliser une étude relative aux difficultés et contraintes qui ont limité jusqu'ici les résultats de l'appui de la SAED dans les CR ;
- besoin de définir un statut très clair de la SAED dans cette intervention (prestataire, partenaire, propriétaire etc...);
- besoin de définir les modalités de mobilisation des ressources nécessaires. Faut-il insérer la pérennisation du SIF dans la lettre de mission de la SAED ? analyser les avantages et les inconvénients. Faut-il demander des moyens supplémentaires à l'Etat ? Faut-il solliciter un second partenaire à la SAED dans cet appui ? Faut-il faire payer les prestations de la SAED par les CR ? etc...
- insister sur l'accessibilité aux informations du SIF. Il n'a toujours pas été facile aux acteurs de développement intervenant dans la vallée d'avoir accès aux données de la SAED même lorsque celles-ci sont réalisées avec les moyens de bailleurs de fonds etc...
- la SAED n'intervenant que dans la vallée du fleuve Sénégal, quelles sont les dispositions à prendre en cas de généralisation du SIF à l'échelle nationale ?

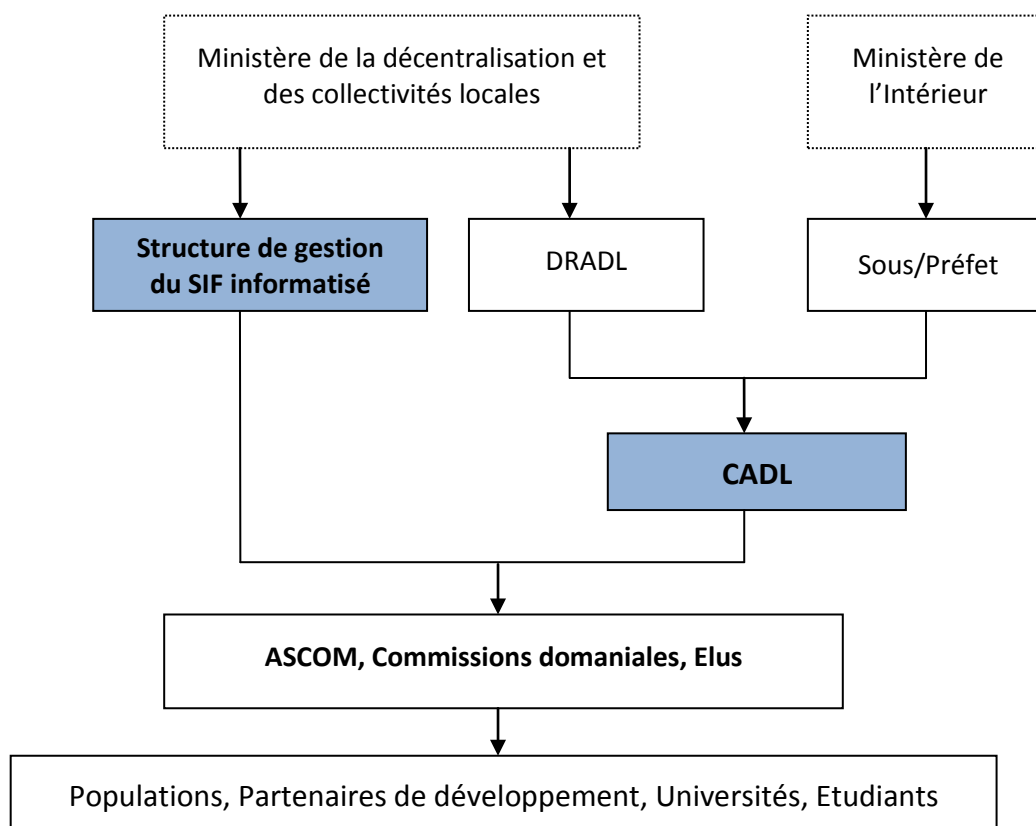
L'ARD de Saint Louis : l'ARD pourrait être repositionnée d'avantage sur ses missions normales d'appui au développement des communautés rurales et jouer un rôle important dans la pérennisation du SIF. Cependant, l'expérience a montré que les missions confiées à l'ARD ont jusqu'ici été menées avec des retards qui pourraient compromettre l'actualisation des données du SIF. Tout comme la SAED, il faudrait disposer de moyens juridiques et institutionnels pour la contrainte à s'inscrire dans une logique de résultat (point faible des structures pérennes).

Le Cadastre : à l'exception de la SAED et de l'ARD, le cadastre est une structure qui fonctionne avec les moyens de l'Etat. Ses agents sont des fonctionnaires qui peuvent être mis à la disposition d'un projet d'envergure comme la pérennisation du SIF du PACR qui devrait aboutir à terme sur un cadastre rural. Cependant il manque du personnel au niveau de cette structure. La Direction régionale (générale ?) devrait être approchée pour approfondir les conditions de mise en place d'une équipe pour assurer la pérennisation du SIF.

Le GIC foncier : l'idée de confier le SIF à un GIC foncier est pertinente mais sa faisabilité pourrait plomber la mise en œuvre car le GIC est plus politique que technique, sa création est lente et aléatoire et son fonctionnement nécessitera beaucoup de moyens financiers. Il risque très vite d'être accaparé par l'ARD (chargée de sa mise en place) ou par d'autres structures.

La Maintenance du SIF : l'idée émane de l'étude faisabilité du PACR qui propose qu'en fin de programme, une structure résiduelle de l'actuelle UGP pourrait être envisagée pour pérenniser le SIF. Une telle structure qui existerait exclusivement pour fonction est la mieux indiquée pour maintenir les acquis du PACR. Cependant, elle nécessite beaucoup de moyen à tous les niveaux pour sa mise en œuvre. Il est important de réaliser une étude pour comparer les avantages et les inconvénients et les possibilités de financement de la *Maintenance du SIF*.

PROPOSITION DE MONTAGE INSTITUTIONNEL POUR LA PERENNISATION DU SIF



6. CONCLUSIONS ET SUGGESTIONS

Selon l'UGP, la mission de pérennisation du système d'information foncière mis en place par le PACR dans les CR doit comporter deux volets. Un volet relatif à la maintenance et la mise à jour du SIF manuel et un autre volet relatif au maintien à la mise à jour du SIF Informatisé.

Le volet 1 pourrait être assuré par les CADL (conditions de mise en œuvre à étudier) et le volet 2, assuré par une structure spécialisée dans les systèmes d'information informatisé. A ce niveau plusieurs structures ont été identifiées et une étude comparative sommaire a été réalisée. Cependant, une étude plus poussée est nécessaire pour opérer un choix définitif.

Pour ce faire, l'UGP propose au maître d'ouvrage (la DCL) et au bailleur de fonds (l'AFD) qu'une étude soit réalisée avant la fin de l'année 2011 à cet effet. Les résultats de cette étude devraient permettre de prendre en compte dans le plan de travail 2012 du PACR, les activités nécessaires au retrait progressif de l'UGP et le transfert de savoir-faire (le SIF et son environnement) à la structure chargée de la pérennisation.