

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

par Patrick d'Aquino¹, Sidy Mohamed Seck²
et Seydou Camara³, décembre 2014

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

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

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

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

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

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

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

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



¹ Patrick d'Aquino, géographe : daquino@cirad.fr

² Sidy Mohamed Seck, géographe : sidysecksn@yahoo.fr

³ Seydou Camara, sociologue : sdou.camara@gmail.com

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

Types d'engagement définis dans une CEV

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

Comment élaborer une CEV ?

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

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

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

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

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

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

Un premier document de diagnostic est proposé aux différents partenaires

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

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

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

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

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

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

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



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

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

● Troisième étape : validation juridique des documents produits

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

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

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

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

● Quatrième étape : validation institutionnelle (contractualisation)

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

● Cinquième étape : campagne de terrain

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

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

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

Conditions d'efficacité

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

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

- **Donner à la CEV un statut et une force juridiques** (volonté politique de l'État), assortis de mécanismes de contrôle du respect et de sanctions des parties qui en contreviennent.
- **Respect des engagements** de chaque partie.
- **L'efficacité d'une CEV** sera limitée si les soutiens financiers nécessaires aux formes d'exploitation intensive retenues ne sont pas disponibles dans le contexte local (en particulier les systèmes de crédit à moyen et long terme, adaptés au financement des investissements en intensification). ●

POUR EN SAVOIR PLUS

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

Seydou Camara Sdou.camara@gmail.com – Tél. (221) 77 575 43 35
Khaly Fall khalifall@hotmail.com – Tél. (221) 77 631 28 62
Oumar Fedior ofedior@hotmail.com – Tél. (221) 77 533 58 26
Sidy Mohamed Seck sidysecksn@yahoo.fr – Tél. (221) 77 632 01 32

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

COMITÉ DE RELECTURE

Vincent BASSERIE, Commission de l'UEMOA (coordination)
vbasserie@uemoa.int
Vital PELON, Inter-réseaux Développement rural
vital.pelon@inter-reseaux.org



Inter-réseaux
Développement rural

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

par Patrick d'Aquino¹, Sidy Mohamed Seck²
et Oumar Fedior³, novembre 2014

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

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

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

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

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

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

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

À quoi peut servir un POS ?

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

¹ Patrick d'Aquino, géographe : daquino@cirad.fr

² Sidy Mohamed Seck, géographe : sidysecksn@yahoo.fr

³ Oumar Fedior, géographe : ofedior@hotmail.com

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

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

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

Comment mettre en place un POS ?

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

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

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

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

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

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

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

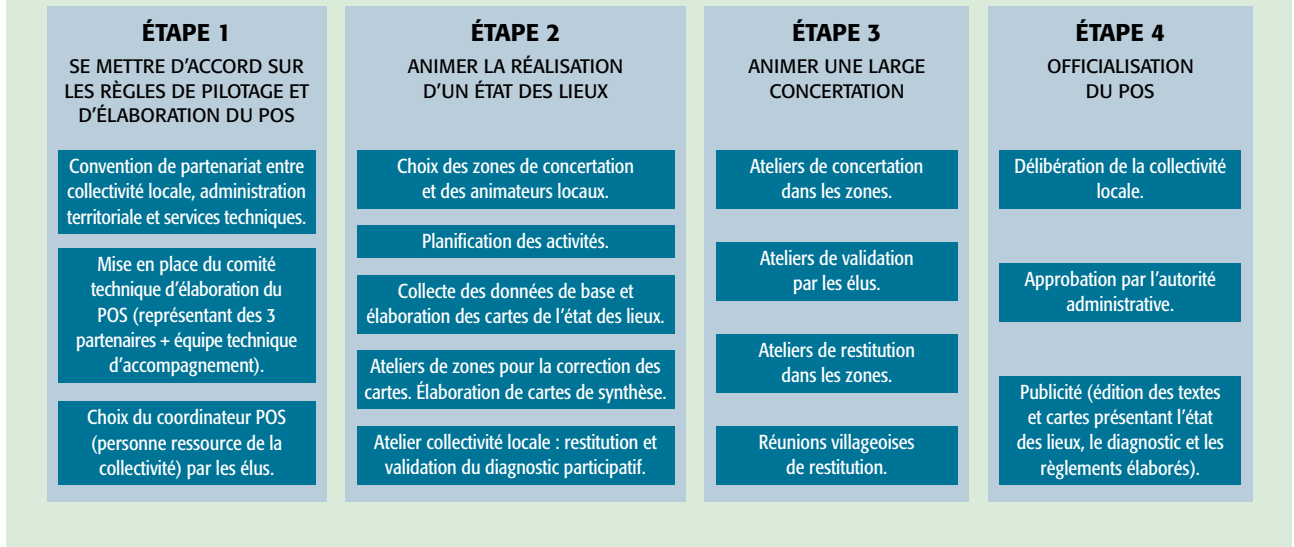
● **Deuxième étape : laisser la collectivité locale animer la réalisation d'un état des lieux**

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

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

Les grandes étapes d'élaboration d'un POS

Source : Fedior, 2012



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

● Troisième étape : animer une large concertation

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

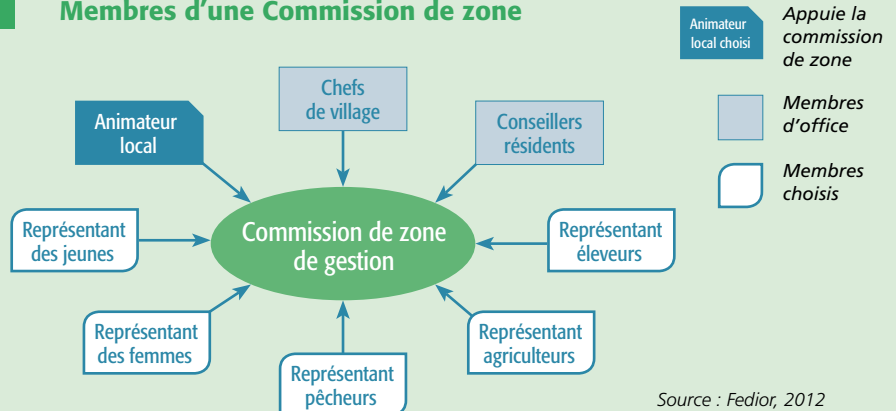
choix définitifs des éléments qui vont constituer le POS, qui seront ensuite restitués dans les villages. La qualité des décisions prises par la collectivité locale lors de cette étape dépend de la qualité de l'accompagnement-apprentissage effectué, en particulier du degré d'autonomisation obtenu, ce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

● Quatrième étape : officialiser le POS

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

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

Membres d'une Commission de zone



Source : Fedior, 2012

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

Comment appliquer le POS?

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

Conditions de réussite

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

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

POUR EN SAVOIR PLUS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

COMITÉ DE RELECTURE

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

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



Inter-réseaux
 Développement rural

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

par Patrick d'Aquino¹, Sidy Mohamed Seck² et Mathias Koffi³, décembre 2014

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

Qu'est-ce qu'un SIAF ?

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

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

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

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

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

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

¹ Patrick d'Aquino, géographe : daquino@cirad.fr

² Sidy Mohamed Seck, géographe : sidysecks@yahoo.fr

³ Mathias Koffi, agroéconomiste : koffim1@hotmail.com

Comité technique

Foncier & développement



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

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

Comment mettre en place un SIAF?

● PHASE 1 : Conception, information et formations

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

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

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

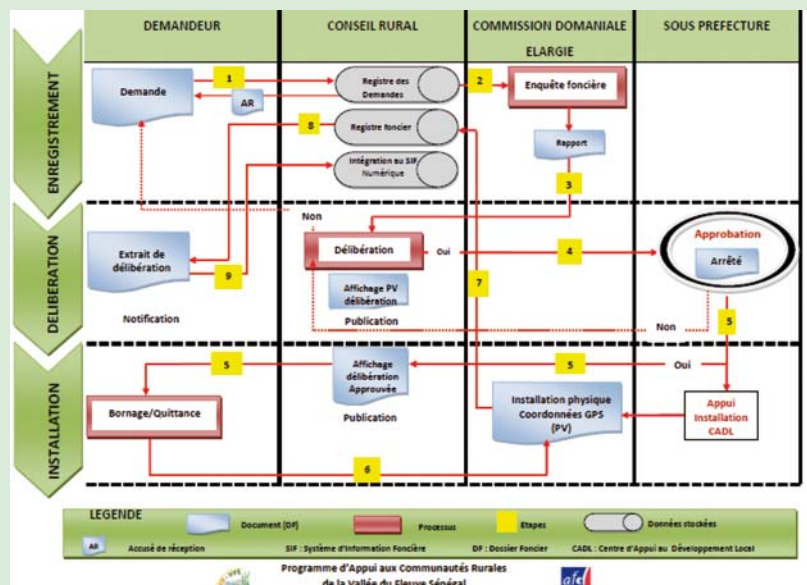
Formation. L'efficacité du futur SIAF repose ensuite sur le renforcement des organes locaux d'appui à la gestion foncière (selon les contextes : commission de la collectivité locale, comité inter-villageois, centre d'appui au développement local, etc.), ainsi que sur la mise en œuvre de formations spécifiques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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

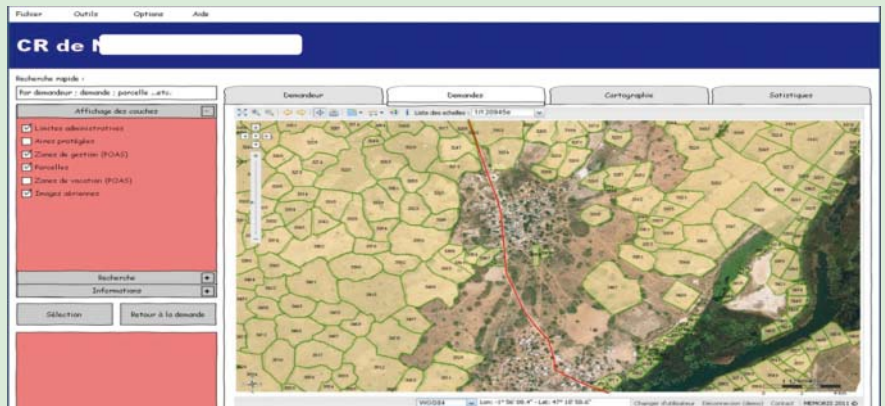
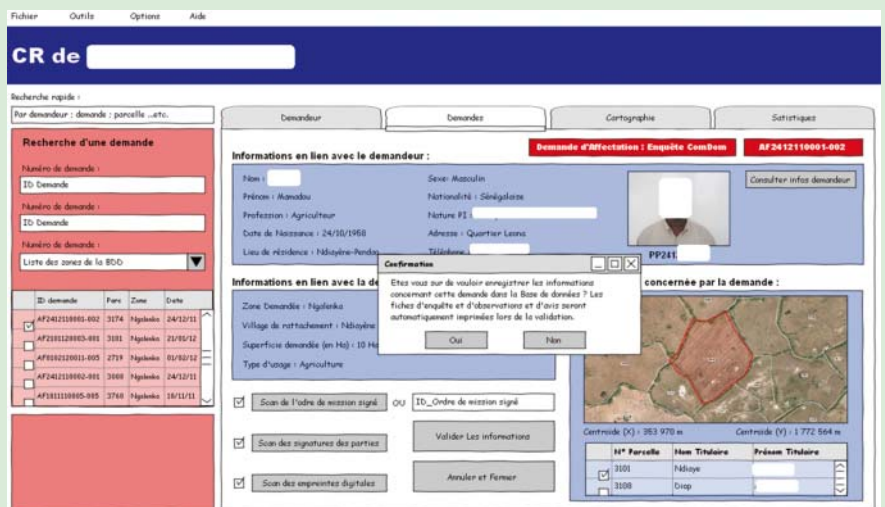


Figure 3 : Saisie des informations en lien avec le demandeur de parcelle



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

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

● PHASE 3 (optionnelle) : Informatisation

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

Conditions d'efficacité

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

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

POUR EN SAVOIR PLUS

>> Personnes ressources sur SIAF manuel :

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

>> Personnes ressources sur SIAF numérique :

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

POUR ALLER PLUS LOIN

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

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

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

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

>> Koffi M., Galpin C., 2011, « Quelles places pour les outils dans le processus de sécurisation du foncier au Sénégal », *Revue Nouvel Horizon/Sénégal* n° 781 : http://hubrural.org/IMG/pdf/Place_des_outils_dans_le_processus_de_securisation_fonciere_Vfinale.pdf

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

COMITÉ DE RELECTURE

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

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



Inter-réseaux
Développement rural

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

Une démarche d'accompagnement pour mettre en œuvre une Gestion territoriale et foncière décentralisée (GTFD)

par Patrick d'Aquino¹, Sidy Mohamed Seck²,
Mathias Koffi³, Seydou Camara⁴ et
Oumar Fedior⁵, décembre 2014

Le fait de décentraliser la gestion territoriale (gestion des terres, des ressources naturelles et des activités) modifie les missions, les droits et devoirs des acteurs locaux. C'est une évolution difficile, qui demande que tous reconnaissent l'intérêt de ces changements de missions. Mettre en œuvre une gestion territoriale décentralisée opérationnelle nécessite donc un accompagnement très réfléchi de tous les acteurs concernés.

Cependant, cet accompagnement doit être suffisamment léger et souple pour répondre aux contraintes matérielles et financières des États d'Afrique de l'Ouest. Cette fiche s'appuie sur l'expérience d'un territoire dans la vallée du fleuve Sénégal, où ont été mis en place des dispositifs, avec le soutien de l'AFD, pour améliorer l'engagement des paysans, des collectivités locales et des services techniques dans la gestion territoriale décentralisée.

La GTFD, ça s'apprend ! Une formule souple pour le renforcement des capacités en GTFD

Décentraliser la gestion foncière et territoriale nécessite que les collectivités locales soient en capacité de gérer elles-mêmes un territoire. Cela implique également que les services administratifs et techniques déconcentrés (SATD) soutiennent cette responsabilisation des collectivités, et que les autres acteurs locaux (élus, société civile, population, etc.) comprennent et reconnaissent cette nouvelle répartition des missions et des responsabilités.

Quelles que soient les capacités qui peuvent être développées auprès des collectivités locales, ces dernières ne pourront pas être opérationnelles si les autres acteurs n'acceptent pas réellement de leur laisser ces nouvelles responsabilités. De même, les agents techniques ne pourront pas s'installer dans leur nouvelle mission d'appui-conseil si les autres acteurs continuent à les considérer comme les seuls dépositaires du savoir et de l'autorité. Enfin, des dérives sont à craindre au niveau des collectivités locales si la so-

ciété civile et les populations locales ne s'impliquent pas suffisamment dans la gestion de leur territoire.

Au Sénégal, la démarche d'accompagnement à la Gestion territoriale et foncière décentralisée (GTFD) a précisément été mise au point pour aider chaque acteur à jouer son nouveau rôle. Elle s'appuie sur les trois piliers suivants :

- une stratégie raisonnable de transfert opérationnel de premières capacités, prioritaires, de GTFD auprès des acteurs prioritaires (élus locaux et leur personnel technique et administratif, ainsi que les SATD), en s'appuyant sur le transfert d'outils adaptés de gestion territoriale, via un apprentissage progressif, par l'action, de tous les acteurs concernés ;
- la réalisation de trois modules spécifiques de formation complétés

¹ Patrick d'Aquino, géographe : daquino@cirad.fr

² Sidy Mohamed Seck, géographe : sidysecksn@yahoo.fr

³ Mathias Koffi, agroéconomiste : koffim1@hotmail.com

⁴ Seydou Camara, sociologue : sdou.camara@gmail.com

⁵ Oumar Fedior, géographe : ofedior@hotmail.com



d'un dialogue soutenu avec tous les acteurs durant une année d'accompagnement pour organiser en parallèle l'évolution des connaissances et des positionnements de tous les acteurs concernés ;

- un dispositif institutionnel peu coûteux, souple, de proximité et décentralisé.

Description synthétique

● Un transfert rapidement opérationnel de capacités

La démarche d'accompagnement de la GTFD repose sur un principe fort d'apprentissage par l'action autonome : l'impératif est que les acteurs locaux puissent en quelques mois **devenir autonomes pour de premières actions de gestion de leur territoire**, car cette action autonome est considérée comme la meilleure façon d'apprendre, « en faisant ». Les services d'appui sont donc positionnés comme accompagnant en retrait, et laissent les collectivités locales et autres acteurs locaux piloter, analyser et décider seuls leurs premières actions de GTFD.

Trois outils (il existe une fiche pédagogique sur chacun de ces outils, voir les références à la fin de cette fiche) sont successivement mis en place pour un **enrichissement progressif** de la GTDF pratiquée par les acteurs locaux : d'abord apprendre à s'entendre sur des règles collectives pour l'utilisation du territoire et de là s'accorder sur des orientations à moyen terme dans la gestion des ressources et des activités du territoire (POS, voir ci-dessous).

Puis dans un second temps, aller davantage dans le détail et prendre en compte les droits fonciers, donc passer d'une sécurisation des activités (POS) à une sécurisation (foncière) des individus

pratiquant ces activités : un POS peut préserver une zone pour les activités d'élevage, mais il ne définit pas quels éleveurs ont des droits d'exploitation sur cette zone (autrement dit, il sécurise l'élevage, mais pas les éleveurs). C'est donc le rôle de la deuxième étape appuyée par l'outil SIAF (voir ci-dessous).

Enfin, une dernière étape peut y ajouter des mesures d'exploitation plus contraignantes, visant plus spécifiquement les aménagements intensifs (CEV, voir ci-dessous). Ces trois outils sont les suivants :

- **le Plan d'occupation des sols (POS)**. Il s'agit d'un plan concerté règlementant l'occupation et les différentes activités rurales sur un territoire. Il permet aux acteurs de la collectivité de s'entendre et de décider de la façon d'occuper les terres aujourd'hui ;
- **le Système d'information sur les attributions foncières (SIAF)**. Le SIAF est un ensemble de procédures et d'instruments pour sécuriser et bien gérer les droits fonciers légaux attribués sur le territoire concerné ; il est conçu pour être à la portée des acteurs locaux, et en particulier des collectivités locales ;
- **la Charte concertée de mise en valeur (CEV)**. Une Charte concertée de mise en valeur (CEV) est une procédure d'engagement mutuel entre l'État, les usagers et les collectivités locales, où sont clairement identifiées les responsabilités de ces acteurs pour assurer une exploitation optimale de terres où l'État a réalisé de forts investissements.

La formule s'inscrit ainsi dans une stratégie raisonnable visant le moyen terme, qui s'adapte aux contraintes de ressources du contexte : la mise en œuvre du premier outil (POS) permet déjà d'atteindre un niveau satisfai-

sant de GTFD ; la mise en place ensuite du second (SIAF) améliore la gestion du capital foncier du territoire, puis la mise en place du troisième (CEV), lorsque les moyens et le contexte le permettent, établit de façon concertée un modèle d'exploitation optimale des ressources du territoire.

● Un accompagnement ciblé, pour l'évolution des connaissances et des positionnements des différents acteurs de la GTFD

Le premier axe de cet accompagnement est composé de trois modules de formations, qui doivent bénéficier au minimum aux deux principaux acteurs concernés par la GTFD (élus et leur personnel d'appui, services déconcentrés de l'État), mais qui devraient aussi être dispensés auprès des autres personnes ressources locales (associations paysannes, organisations de la société civile, responsables coutumiers et villageois, etc.). La formule permet d'acquérir, en seulement trois modules, les bases minimales de la gestion décentralisée, dans l'ordre suivant :

- **un premier module sur Décentralisation et foncier**, pour une information sur les textes et les procédures de la décentralisation et de la question foncière, les droits et devoirs de chaque acteur concerné ;
- **un deuxième module d'accompagnement à la Formulation d'une politique territoriale**, dont l'objectif est d'amener les participants à fixer des orientations pour la gestion de leur territoire. Ces orientations doivent être suffisamment opérationnelles pour être traduites de manière efficace dans les instruments de gestion décentralisée à leur disposition (plan local de développement, POS, etc.) ;

Les outils de la GTFD en quelques mots

	C'EST QUOI?	ÇA SERT À QUOI?
POS	Des règles décentralisées d'utilisation collective d'un territoire.	Répartir et sécuriser les activités sur le territoire. Limiter les conflits entre usages. Pousser la collectivité locale à une réflexion collective sur sa stratégie de gestion territoriale.
SIAF	Un système de sécurisation et de gestion des droits fonciers légaux.	Sécuriser les acteurs sur leurs parcelles. Limiter les conflits sur les droits fonciers et sur les limites des champs. Pousser la collectivité locale à une réflexion collective sur sa stratégie de gestion foncière.
CEV	Des règles négociées de mise en valeur optimale de terres aménagées par l'État.	Obtenir une définition de normes de mises en valeur adaptées à chaque contexte local et acceptées par les exploitants locaux.

- **un troisième module sur l'Application des règles**, auprès des animateurs des collectivités locales qui seront chargés de la sensibilisation, de l'appropriation et du suivi des règles collectives d'occupation et d'utilisation du territoire.

Ces trois modules sont détaillés dans des annexes disponibles sur internet (voir la rubrique « Pour aller plus loin » à la fin de cette fiche).

Le deuxième axe de l'accompagnement est constitué d'un suivi-conseil régulier sur une année, dont l'objectif est de renforcer progressivement la légitimité et l'efficacité des différents partenaires dans leurs nouveaux rôles. Cela passe par trois types d'appuis :

- un soutien aux échanges entre les collectivités locales, les techniciens

et l'administration territoriale, pour développer la reconnaissance mutuelle du nouveau rôle de chacun dans la GTFD ;

- des formations ponctuelles spécifiques pour combler les lacunes de l'un ou l'autre des acteurs sur une tâche particulière (depuis le montage de dossiers de financement local jusqu'à la maîtrise de la bureautique) ;
- des propositions pour améliorer le fonctionnement interne des partenaires dans la mise en œuvre de la GTFD (en particulier au sein des collectivités locales).

● Une structuration régionale et flexible de l'appui

Ces appuis doivent être disponibles sous une formule souple et modéré-

ment coûteuse, tout en permettant leur application à grande échelle :

- **Des centres interprofessionnels régionaux d'accompagnement des acteurs locaux.** Ces centres rassemblent les financements disponibles pour les appuis, analysent les besoins en formation, identifient les prestataires locaux, mettent à disposition leurs infrastructures pour les formations et aident progressivement les prestataires locaux à renforcer leurs compétences. Cette formule souple et flexible permet des appuis ciblés et évolutifs et la constitution d'un réseau local de prestataires indépendants.
- **Un encadrement national de ces centres régionaux.** Il est essentiel que l'État suive et encadre ces centres. Une cellule d'expertise

nationale légère, logée auprès des services centraux compétents, effectue un appui-conseil auprès de ces Centres.

Elle participe également à une stratégie nationale d'information et de sensibilisation auprès des collectivités locales et de leurs partenaires

afin d'ancrer les évolutions sur l'ensemble du pays.

Conditions d'efficacité

- POS, SIAF et CEV doivent faire l'objet de textes juridiques leur donnant suffisamment de force probante, de

façon à être opposables au tiers et applicables sur l'étendue du territoire national.

- Une fiscalité locale suffisante pour soutenir les actions en GTFD des collectivités locales, et particulièrement le suivi et l'animation pour l'application des règles qui sont décidées. ●

POUR EN SAVOIR PLUS

>> Démarche globale d'accompagnement à la GTFD :

Patrick d'Aquino... daquino@cirad.fr – Tél. (221) 77 701 79 87
 Seydou Camara... Sdou.camara@gmail.com – Tél. (221) 77 575 43 35
 Khaly Fall... khalifall@hotmail.com – Tél. (221) 77 631 28 62
 Oumar Fedior... ofedior@hotmail.com – Tél. (221) 77 533 58 26
 Mathias Koffi... koffim1@hotmail.com – Tél. (225) 09 95 39 20
 Sidy M. Seck... sidysecks@yahoo.fr – Tél. (221) 77 632 01 32

>> Module Décentralisation et foncier :

Patrick d'Aquino... daquino@cirad.fr – Tél. (221) 77 701 79 87
 Alpha Ba... alpha80@gmail.com – Tél. (221) 77 650 68 29
 Iba Mar Faye... ibamarfaye@yahoo.fr – Tél. (221) 77 568 51 24
 Bara Gueye... baragueye@sentoosn.sn – Tél. (221) 77 644 05 84
 Ibrahima Hattie... ihatie@yahoo.com – Tél. (221) 77 533 58 26
 Sarah Hopsort... sarah.hopsort@gmail.com – Tél. (221) 77 059 89 80

>> Module Formalisation d'une politique territoriale :

Abdoulaye Dieye... abldieye@yahoo.fr – Tél. (221) 77 579 03 20
 Mamadou Diouf... benomardiouf@yahoo.fr – Tél. (221) 77 995 87 03
 Mamadou Ly... lymadou2001@yahoo.fr – Tél. (221) 77 655 72 95
 Sidy M. Seck... sidysecks@yahoo.fr – Tél. (221) 77 632 01 32

>> Module Application des règles collectives :

Patrick d'Aquino... daquino@cirad.fr – Tél. (221) 77 701 79 87
 Alpha Ba... alpha80@gmail.com – Tél. (221) 77 650 68 29
 Bara Gueye... baragueye@sentoosn.sn – Tél. (221) 77 644 05 84
 Mamadou Ly... lymadou2001@yahoo.fr – Tél. (221) 77 655 72 95

POUR ALLER PLUS LOIN

Annexes :

>> Module de formation sur *Décentralisation et foncier*.

>> Module de formation sur *Formulation d'une politique territoriale*.

>> Module de formation sur *Application des règles collectives locales*.

<http://www.foncier-developpement.fr/publication/demarche-daccompagnement-mettre-en-oeuvre-gestion-territoriale-fonciere-decentralisee-gtfd/>

Fiches pédagogiques du Comité technique « Foncier & développement » :

>> D'Aquino P., Seck S. M., Fedior O., *Le Plan d'occupation des sols (POS), des règles décentralisées d'occupation d'un territoire*, Fiche technique du CTFD, ADF, MAE, Paris.

>> D'Aquino P., Seck S. M., Koffi M., *Le Système d'information sur les attributions foncières : l'enregistrement foncier à la portée des acteurs locaux*, Fiche technique du CTFD, ADF, MAE, Paris.

>> D'Aquino P., Seck S. M., Camara S., *La Charte de mise en valeur, un engagement pour une exploitation intensive et durable de ressources naturelles*, Fiche technique du CTFD, ADF, MAE, Paris.

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

COMITÉ DE RELECTURE

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

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



Inter-réseaux
 Développement rural

ANNEXE 1

Module de formation sur Décentralisation et foncier

Mathias Koffi

Ce module est le premier d'une série de trois modules (avec *Formulation d'une politique territoriale* et *Application des règles*) à mettre en œuvre dans le cadre de l'accompagnement des différents acteurs impliqués dans la Gestion territoriale et foncière décentralisée (GTFD), pour l'évolution des connaissances et des positionnements des acteurs locaux.

Objectifs

Informer et former les différents acteurs locaux impliqués dans la GTFD (élus locaux, agents administratifs et techniques des collectivités locales, agents locaux des services techniques et de l'administration territoriale, organisations paysannes et société civile, responsables villageois, etc.) sur les textes et les procédures de la décentralisation et de la gestion foncière rurale, en particulier l'appropriation par les participants des droits et devoirs de chaque acteur concerné par la GTFD.

Contenu

SESSION 1 : Tenue de fora sur la gestion foncière et la gestion des ressources naturelles (RN). Ces fora sont des cadres d'échange entre le conseil de la CT et les populations au niveau zonal¹. Ce sont des espaces élargis d'échange sur la gestion des terres et

des RN réunissant les populations à la base. Les fora sont à la fois des instances de mise à niveau des populations sur les outils et procédures mis en place pour gérer les ressources de la collectivité, mais également un cadre d'échange sur l'état de la gouvernance de la collectivité territoriale. Les élus sont interpellés sur leur gestion et les réponses sont apportées publiquement aux populations.

SESSION 2 : Elle rassemble un ensemble de formations en rapport avec la décentralisation :

- le code des collectivités territoriales² et les textes connexes de mise en œuvre de la décentralisation pour amener les participants à mieux comprendre les dispositions légales prévues par l'administration centrale ;
- les compétences dévolues aux acteurs locaux et leurs limites, le rôle des services administratifs et techniques déconcentrés (SATD) dans la mise en œuvre de la GTFD, le rôle des agences régionales de développement (ARD) et l'intercommunalité.

SESSION 3 : Elle concerne les formations sur la gestion décentralisée du foncier rural et des ressources naturelles, pour partager avec les participants le rôle central des collectivités locales grâce aux outils mis à disposition par les différentes lois³ :

- **L'archivage manuel et numérique des documents de la GTFD :** cette formation est prévue pour assurer une bonne conservation et faciliter la mise à jour des documents de la GTFD. Elle permet aussi de résoudre les problèmes constatés dans les CT, qui peuvent être d'ordre structurel avec la désignation d'un responsable chargé de la conservation des documents de la GTFD, et/ou d'ordre fonctionnel ou organisationnel avec la répartition des documents proposés pour une consultation publique et ceux qui ne le sont pas. À quel moment peut-on les consulter et quelle est la procédure à suivre ?
- **L'appropriation des outils de gestion du foncier et de l'espace territorial :** il s'agit particulièrement de la formation des acteurs locaux sur les outils qui permettent d'alimenter le SIAF (registre de dépôt, registre foncier, manuel de procédure foncière, liasse foncière). Pour chaque outil présenté, il est remis un guide d'utilisation aux participants à la fin de la formation.
- **La délimitation parcellaire au GPS, report de coordonnées GPS, au croquis parcellaire et à la lecture des cartes :** cette formation est diffusée à l'endroit des commissions

¹ Les zones sont un ensemble de villages ayant les mêmes particularités territoriales définies dans le plan d'occupation des sols (POS).

² Code général des collectivités territoriales (CGCT) de 2004 au Burkina Faso, Code des collectivités locales (CCL) de 1996 au Sénégal, etc.

³ Loi n° 034-2009/AN du 16 juin 2009 portant régime foncier rural au Burkina Faso, Décret n° 72-1288 du 27 octobre 1972 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du DN comprises dans les CR, modifié par les décrets n° 80-1051 du 14 octobre 1980 et n° 86-445 du 10 avril 1986, etc.

techniques des conseils des CT et des SATD concernés par le processus. Les croquis parcellaires et les délimitations de parcelle au GPS facilitent les délibérations et les attributions foncières et permettent d'alimenter la partie cartographique du SIAF.

● **La formation des instances locales intervenant dans la ges-**

tion du foncier et des RN : le rôle des instances locales (chefs de village, commissions foncières villageoises, commissions de conciliation villageoise, comités villageois de développement, etc.) reste toujours prépondérant dans la résolution des conflits liés à l'exploitation des ressources locales.

SESSION 4 : Séminaire sur l'articulation des trois thématiques précédentes au regard de la mise en œuvre des outils de gestion territoriale que sont le POS, le SIAF, les CEV et le PLD, et de leur combinaison pour faciliter une vision partagée de l'espace communautaire et aider à la prise de décision de développement à l'échelle locale. ●

>> **Forme**

SESSION	TYPE	LIEU	DURÉE (JOURNÉE)	PARTICIPANT
SESSION 1	Forum zonal	Chef-lieu de zone	1	Élus et personnel d'appui, chef de village, population (150 à 200 personnes).
SESSION 2	Atelier	Chef-lieu de la collectivité territoriale (CT)	2	Élus et personnel d'appui, les commissions techniques de la CT, les SATD, les OPA, les commissions villageoises (foncier et développement), les organisations paysannes, les ONG, le groupement féminin, le groupement des jeunes (50 à 60 personnes).
SESSION 3	Atelier		5	
SESSION 4	Séminaire		2	Élus et personnel d'appui, les commissions techniques de la CT, les SATD, les OPA (25 à 30 personnes).

>> **Profil du formateur prestataire**

SESSION	TYPE	PROFIL DU FORMATEUR
SESSION 1	Forum zonal	Un expert foncier et un expert en décentralisation, ou un expert rassemblant les deux compétences (niveau Master ou Bac+4, 5 ans d'expérience au moins), parlant (si possible) la langue locale, avec une bonne expérience en approche du milieu rural.
SESSION 2	Atelier	Un expert en décentralisation et en développement local (Bac+4, 5 ans d'expérience au moins), possédant une expérience avérée en gestion des RN et foncière.
SESSION 3	Atelier	Un expert foncier, un expert SIAF, un expert en techniques d'archivage (tous Bac+4, 5 ans d'expérience au moins), expérience avérée en appui à la gestion des ressources naturelles et en gestion foncière rurale.
SESSION 4	Séminaire	Un expert géographe ou génie rural, spécialiste en appui à la gestion territoriale et foncière décentralisée (Bac+5, 10 ans d'expérience au moins), expérience avérée dans le développement rural.

ANNEXE 2

Module de formation sur Formulation d'une politique territoriale

Patrick d'Aquino

Ce module est le second d'une série de trois modules (après *Décentralisation et foncier* et avant *Application des règles*) à mettre en œuvre dans le cadre de l'accompagnement des différents acteurs impliqués dans la Gestion territoriale et foncière décentralisée (GTFD), pour l'évolution des connaissances et des positionnements des acteurs locaux.

Objectifs

Amener la collectivité locale et ses partenaires à construire un projet de territoire à la fois suffisamment vision-

naire et suffisamment opérationnel pour être concrètement applicable dans une politique locale de gestion foncière et territoriale.

La dimension politique (« visionnaire ») est le fruit d'une simulation participative permettant à chacun d'explorer et dialoguer sur les futurs souhaités pour le territoire, puis de tester (en les simulant) les choix opérationnels (contenu de plan d'occupation des sols, de plan local de développement, de système d'information territorial ou foncier, etc.) qui permettent de réussir la mise en application de la vision territoriale retenue.

Contenu

Ce module est composé d'un atelier de simulation participative de trois jours, rassemblant une quarantaine de participants.

Jour 1 : Appropriation de la méthode et des outils de simulation participative d'une politique territoriale locale (2 h), puis simulation de trois politiques types de développement territorial et évaluation de leurs effets (3 h).

Jour 2 : Analyse historique et prospective sur les tendances socio-économiques et environnementales du territoire concerné, puis un exercice de prospective territoriale participative (2 h), puis simulation de quatre politiques possibles de développement territorial pour le territoire concerné, et évaluation de leurs effets (3 h).

Jour 3 : Traduction en termes opérationnels des choix de politique territoriale retenus au vu des résultats des simulations : contenu d'un plan d'occupation des sols, d'un plan local de développement, d'un système d'information territorial ou foncier, etc. (3 h), puis identification du fonctionnement le plus adapté pour la mise en œuvre et le suivi de ces outils (2 h). ●

>> Forme

TYPE	DURÉE (HEURE)	PARTICIPANTS
Atelier de simulation participative	5	Élus et personnel d'appui, représentants villageois, représentants des différents groupes socioprofessionnels (40 à 60 personnes).
Forum	2	
Atelier de simulation participative	3	
Forum	5	

ANNEXE 3

Module de formation sur Application des règles collectives locales

Patrick d'Aquino

Ce module est le dernier d'une série de trois modules (avec *Décentralisation et foncier* et *Application des règles*) à mettre en œuvre dans le cadre de l'accompagnement des différents acteurs impliqués dans la Gestion territoriale et foncière décentralisée (GTFD), pour l'évolution des connaissances et des positionnements des acteurs locaux.

Objectifs

Amener les collectivités locales à mettre en route une organisation locale efficace pour la mise en application et le suivi des règles collectives contenues dans leurs outils de gestion territoriale locale (Plan d'occupation des sols, Plan de développement local, procédures de gestion foncière, etc.).

Contenu

Session 1 : Séminaire d'une journée, interne à la collectivité locale, pour la définition de l'organisation nécessaire à la mise en application et au suivi des règles collectives contenues dans les outils de gestion territoriale locale : répartition des responsabilités, définition des missions nécessaires, identification des acteurs concernés, identification des ressources humaines et financières nécessaires et disponibles. Production d'un plan d'action incluant la mobilisation des relais locaux (animateurs locaux, relais villageois, responsables coutumiers, etc.) nécessaires à la mise en application et au suivi.

Session 2 : Atelier de formation des

relais locaux qui ont été identifiés et sélectionnés par la collectivité locale, avec la participation des élus locaux et de l'administration territoriale déconcentrée :

- rappels sur les textes en vigueur concernant la gestion territoriale et foncière décentralisée, y compris les responsabilités, droits et devoirs de chacun des acteurs;
- techniques d'animation et de mobilisation participative;
- appropriation détaillée du contenu des outils de gestion territoriale de la collectivité locale;
- co-conception d'une stratégie et d'une méthode pour sensibiliser efficacement les populations au respect des règles collectives;
- co-conception d'une stratégie et d'une méthode pour contrôler l'application des règles et sanctionner efficacement en cas de non-application.

Session 3 : Séminaire d'une journée, interne à la collectivité locale, pour la consolidation administrative et financière du plan d'action pour la mise en application et le suivi des règles collectives. ●

>> Forme

SESSION	TYPE	DURÉE (JOURNÉE)	PARTICIPANT
SESSION 1	Atelier	1	Élus et personnel d'appui (20 à 40 personnes).
SESSION 2	Atelier	2	Personnes ressources identifiées pour l'animation locale (animateurs locaux, relais villageois, responsables coutumiers, etc.), élus et administration territoriale déconcentrée (20 à 40 personnes).
SESSION 3	Atelier	1	Élus et personnel d'appui (20 à 40 personnes).