

Fiche de capitalisation

PLAN D'OCCUPATION ET D'AFFECTATION DES SOLS INTÉGRANT LES STATUTS DES TERRES DU PROJET SEEN SUUF

composante

**APPUI À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
ET GESTION ALTERNATIVE DES CONFLITS**

Avec l'appui financier de la



Octobre 2024

Table des matières

Introduction	3
1. Définition de l'expérience	4
2. Pourquoi le POAS intégrant les statuts des terres est pertinent ?...4	
3. Démarche d'élaboration du POAS intégrant les statuts des terres	5
4. Résultats de l'expérience POAS intégrant les statuts des terres ...9	
5. Les facteurs de succès, contraintes et mesures d'atténuation	10
6. Valeurs ajoutées des POAS intégrant les statuts des terres	12
7. Leçons apprises	13

Introduction

Le Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS) est un outil fondé sur la négociation consensuelle pour l'aide à la décision des acteurs locaux portant sur l'occupation des sols et la gestion durable des ressources naturelles entre les différents acteurs et activités utilisatrices de l'espace.

Tout au long du processus une démarche participative, itérative et inclusive a été adoptée par le projet.

Son élaboration a nécessité la prise en compte de tous les facteurs contraignants dans l'organisation de l'espace, dans le but de définir des vocations et des règles consensuelles pour une cohabitation pacifique des acteurs et activités du territoire.

A la différence des POAS standards et dans l'optique de fournir aux acteurs un aperçu clair et profond des terres prescrites de par leurs statuts, le processus d'élaboration du projet Seen Suuf a pris en charge de documenter les statuts des terres dans les 17 communes d'intervention. L'adoption de cette approche a constitué et continue de constituer une innovation majeure dans le processus d'élaboration dans la production des outils de planification spatiale.

Cet exercice a permis de cartographier l'ensemble des emprises appartenant aux différents domaines pour faire ressortir l'assiette foncière sous gestion de la collectivité territoriale et de prévenir d'éventuels conflits pouvant provenir d'empiètement des limites ou de prétendants de droit.

Pour ce faire, l'exercice de capitalisation vise à cerner les différentes étapes qui ont permis l'élaboration du POAS intégrant les statuts des terres, à savoir les résultats, les facteurs de succès et de risques, les leçons apprises et formuler des recommandations.



1. Définition de l'expérience

Le POAS est un outil de planification spatiale qui vise, à travers l'instauration d'un dialogue de proximité et permanent entre les élus et les différents acteurs et usagers de l'espace, à asseoir des règles de gestion foncière efficaces qui intègrent les différents systèmes de production et modes d'occupation du sol dans une logique de développement durable et de paix sociale. Au même titre que le POAS qui gère l'organisation et la gestion des activités dans l'espace, la documentation des statuts des terres répond aux besoins des acteurs locaux d'avoir une connaissance fine de l'assiette foncière communale afin de s'inscrire dans une perspective de prise de décisions éclairées.

2. Pourquoi le POAS intégrant les statuts des terres est pertinent ?

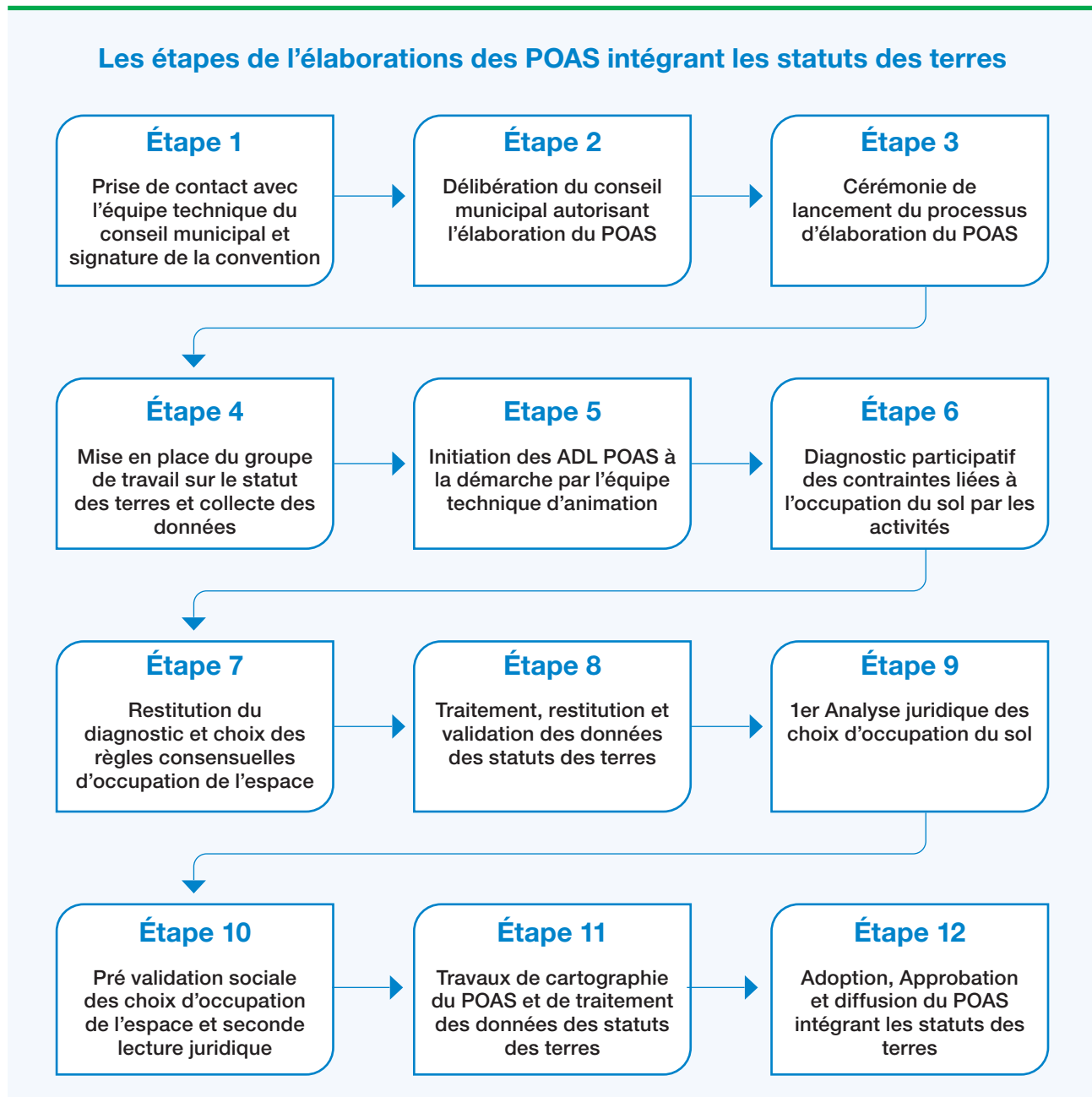
La pertinence de documenter et d'intégrer les statuts des terres dans le POAS se justifie par la nécessité d'une vision holistique dans la gouvernance des ressources naturelles. Ce qui va permettre aux collectivités territoriales de gérer les terres du domaine national avec une plus grande visibilité et de circonscrire clairement les autres domaines pour prévenir les conflits qui peuvent en résulter. La mise en place du groupe de travail sur les statuts des terres pendant le processus a été fortement appréciée par les acteurs locaux, les collectivités territoriales, les services techniques et la société civile. En effet, cela a permis aux communes d'intervention du projet Seen Suuf de disposer des données actualisées et cartographiées des différents domaines. Par ailleurs, le groupe de travail a établi un cadre d'échange, d'évaluation et d'actualisation des données sur le foncier au profit des acteurs locaux et de collaborer de manière stratégique avec les services techniques. Cette expérience apporte une plus-value dans l'organisation de l'espace et le respect des règles de gestion.

Éclairage sur Le Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols

Le POAS est donc une convention locale négociée entre les acteurs et usagers de l'espace évoluant dans le territoire de la collectivité territoriale. Dans le cadre de la décentralisation, il constitue une méthode souple de contractualisation et de négociation sociale pour répondre, non seulement aux exigences d'une pluralité d'acteurs et d'usagers, mais aussi pour prévenir les conflits d'usage dans une approche consensuelle des règles de gestion.

3. Démarche d'élaboration du POAS intégrant les statuts des terres

Au total 12 étapes ont été identifiées par les acteurs rencontrés sur le terrain. Ces 12 étapes sont :



Étape 1 : Prise de contact avec l'équipe technique du conseil municipal et signature de la convention

Le processus démarre par une réunion restreinte entre le Conseil municipal, la Sous-préfecture, les services techniques compétents (eaux et forêts, élevages, la GIZ (GFA-IPAR), pour une explication de l'outil. Cette rencontre permet de s'accorder sur la méthode d'élaboration et sur les rôles et prérogatives de chaque acteur. C'est l'occasion de discuter et de s'accorder sur les différentes étapes d'élaboration du POAS intégrant les statuts des terres.

Étape 2 : Délibération du conseil municipal autorisant l'opération

Pour mener à bien cet exercice, la décision d'engager l'opération par voie de délibération du Conseil municipal a été nécessaire pour donner un cachet officiel à la mission d'élaboration du POAS. Indépendamment des dispositions légales nécessaires pour la validation de l'opération, la signature de la convention de partenariat par les Collectivités Territoriales a permis une définition claire des rôles et des prérogatives de chaque partie. Cet acte a conféré un caractère inclusif et légitime à l'exercice. Il s'agissait ensuite de découper le territoire de la commune en zones de concertation regroupant les localités partageant les mêmes réalités pour une bonne délimitation des actions à mener sur le terrain.

Étape 3 : Cérémonie de lancement officiel de l'opération POAS intégrant les statuts des terres

L'organisation d'un atelier pour le lancement officiel de l'opération a permis de mieux vulgariser l'outil et sa finalité auprès des différents acteurs du territoire. Pour respecter l'esprit de l'acte III de la décentralisation, l'atelier a été élargi à l'administration territoriale, aux partenaires techniques stratégiques tels que le CPDT (Centre de Promotion pour le Développement Territorial) ex CADL, à tous les chefs de village, aux OCB, OSC, ONG, etc.

Étape 4 : Mise en place du groupe de travail sur le statut des terres

L'esprit qui a animé l'organisation de ce groupe de travail a été de regrouper l'ensemble des services techniques concernés par la gestion des terres du domaine national et des autres ressources naturelles, en vue de collecter les informations nécessaires à une bonne documentation des statuts des terres dans les communes d'intervention du projet Seen Suuf. Les services suivants ont été conviés à ce groupe de travail : le service des domaines, le service du Cadastre, le service des Eaux et Forêts, le service de l'urbanisme, le Service Régional de l'Aménagement du Territoire, le service régional de l'environnement, le service régional de l'urbanisme, le service régional de planification, le Service Régional d'Appui au Développement Local, l'Agence Régionale de Développement et le CNCR. Un terme de référence a été élaboré pour préciser la structuration et le fonctionnement du groupe.

Étape 5 : Initiation à la démarche par l'équipe technique

Les sessions de formation ont été l'occasion à cette étape de définir clairement les rôles et prérogatives de l'animateur POAS dans la mise en œuvre du POAS intégrant les statuts des terres. Les thématiques touchées en général par le facilitateur formateur ont été les suivantes : le système foncier, le code forestier, le code pastoral, la gestion alternatives des conflits et la lecture des cartes.

Étape 6 : Diagnostic participatif des contraintes liées à l'occupation du sol

Le diagnostic participatif des contraintes liées à l'occupation des sols a permis une bonne connaissance de la situation de référence par les parties prenantes. Après la phase d'élaboration des cartes thématiques, l'analyse du contenu et les limites de chaque carte se sont faites de manière participative. La collaboration avec l'IREF a été l'occasion de faire un bon état des lieux de l'occupation du sol des forêts classées et un travail de reprécisions des limites. Ce qui avait permis d'avoir une idée sur les contraintes majeures et de faire recensement exhaustif des localités et des infrastructures communautaires associées. Par exemple le représentant du service régional de l'aménagement du territoire avait souligné que la disponibilité des données, surtout des données géolocalisées au niveau des services techniques était très problématique. Ces données sont pour la plupart non exhaustives et obsolètes.

Étape 7 : Restitution du diagnostic et choix des règles consensuelles d'occupation d'espace

La restitution des résultats de la 1ère phase de diagnostic et de concertation a donné au conseil municipal l'occasion d'analyser et de valider les informations recueillies. La validation des informations avait consacré le bouclage officiel de la 1ère phase de concertation, et ouvre la seconde phase des ateliers de concertation du processus d'élaboration du POAS intégrant les statuts des terres.

Étape 8 : Traitement, restitution et validation des données des statuts des terres

Le recueil des choix d'occupation du sol auprès des populations (réorganisation spatiale et règles de gestion de l'espace) a permis l'approfondissement du diagnostic des contraintes liées à l'occupation du sol, ouvert la voie aux missions de levés GPS sur le terrain, de même que la mise en commun des propositions ressorties des ateliers zonaux. Les missions sur le terrain et auprès des différents services techniques (cadastre) ont permis de dénombrer des projets d'aménagements spéciaux (AGROPOLE, Port sec, DAC par exemple) qui disposaient déjà d'une affectation de la commune bénéficiaire, mais sans coordonnées GPS. L'exercice a également permis de géo référencier des grands titres fonciers. Finalement, toutes ces données collectées avec le concours des populations cibles et des collectivités territoriales ont été validées au cours d'un atelier de restitution.

Étape 9 : 1er Analyse de validation juridique des choix d'occupation du sol

Tous les résultats (choix et règles d'occupations des sols) ont fait l'objet d'une analyse de conformité avec les lois et règlements par un expert juriste sur les questions de gouvernance des ressources naturelles. Ces données validées ont été très utiles dans le processus d'élaboration du POAS intégrant les statuts des terres.

Étape 10 : Pré validation sociale des choix d'occupation de l'espace et seconde lecture juridique

La séance de restitution des règles de gestion a été organisée devant le conseil municipal, les services techniques, l'autorité administrative, les chefs de villages et les OCB. Cet exercice a permis au conseil municipal d'analyser et de valider les choix d'occupation et les règles de gestion.

Étape 11 : Travaux de cartographie du POAS et de traitement des données des statuts des terres

La cartographie du POAS et le traitement des données des statuts des terres ont permis de mettre en place un système d'information territoriale élaboré. Ces travaux ont été menés en étroite collaboration et intelligence avec les populations. Il faut le rappeler tous ceci sous la supervision des techniciens et autres services techniques.

Étape 12 : Adoption, Approbation et diffusion du POAS intégrant les statuts des terres

Cette étape a consisté à présenter le document POAS final aux membres du conseil municipal, en vue de son adoption. Une fois le document validé, il est transmis à l'autorité administrative pour approbation. Après adoption et approbation s'en est suivie une campagne de vulgarisation qui a été lancée sur l'ensemble du territoire communal. Cette vaste campagne de diffusion a été portée par l'équipe de projet et les personnes ressources auprès des communes, des services techniques et populations.

Temoignage Elhadji Aliou DIOUF COMMUNE de Thiaré

Je m'appelle Elhadji Aliou Diouf (Animateur POAS) de la commune de Thiaré, la gestion des ressources naturelles dans la commune est un défi que nous gérons tous les jours. Les problèmes entre agriculteurs et éleveurs ou entre agriculteurs sont monnaie courante dans notre village. Les parcours de bétail ne sont pas respectés, les périodes d'ouverture de la transhumance ne sont pas respectées par les éleveurs, il y a une faible connaissance des statuts des terres car les propriétaires de terres n'ont pas l'habitude de chercher des délibérations pour sécuriser leur terre, l'accès des femmes à la terre n'est pas une chose facile à cause surtout du patriarcat et le poids des coutumes. Nous rencontrons également des cas où des paysans ont des champs dans une autre commune et s'inquiète sur comment faire pour avoir une délibération.

L'élaboration du POAS par la mairie qui en est maître d'ouvrage avec l'appui des partenaires du projet Seen Suuf a été une bonne chose pour les acteurs du foncier même s'il n'est pas encore mise en œuvre de manière effective. Les actions menées jusque-là ont permis aux animateurs POAS de connaître les 5 éléments fondamentaux d'une carte (l'orientation, échelle, la source, la légende, le titre). Ces actions permettent aux Collectivités territoriales de connaître les limites des zones et les vocations des terres pour prendre les meilleures décisions. Je considère que le processus participatif et inclusif a été un facteur déterminant pour la réussite de l'élaboration du POAS intégrant les statuts des terres. Aujourd'hui, il y a un regain d'intérêt de la part des producteurs qui viennent demander des délibérations pour sécuriser et valider leur terre. Vivement que cette expérience se poursuive et que chaque acteur respecte les règles de gouvernance foncière établies.

4. Résultats de l'expérience POAS intégrant les statuts des terres

- **89 commissions de zones dans les 17 communes** ont été mises en place pour une meilleure appropriation et une mise en application adéquate des POAS par les acteurs et activités consommatrices de l'espace de la commune.
- **Reconnaissance accrue accordée aux animateurs POAS** pour appuyer l'élaboration des différentes cartes.
- **Les rôles et responsabilités des commissions de zones** ont été définis, acceptés et vulgarisés par les acteurs ;
- **Articulation entre les commissions de zones et les autres cadres**, notamment les CGC au niveau de la commune a été déclinée en vue d'éviter des chevauchements de compétence.
- **Meilleure connaissance des limites des zones classées** et une claire identification des empiétements ont été constatés ;
- **État des lieux des statuts des terres est établi** et donne un aperçu des compétences de la commune dans la gestion des terres du domaine national sous sa gestion ;
- **Existence de règles consensuelles pour la gestion** de l'occupation de l'espace par les activités utilisatrices des terres ;
- **Cartes thématiques matérialisant les principaux éléments du POAS** (zone de concertation, zones de vocation, zones de gestion, foncier pastoral, foncier agricole, habitat etc.) sont disponibles et peuvent éclairer les prises de décision ;
- **Organisation des acteurs locaux pour le suivi et le contrôle** de l'application des règles de gestion (commissions de zone, Comité Technique pour application POAS).

La socialisation de la planification spatiale favorise le respect des règles de gestion

Le dialogue et la concertation entre différents acteurs du foncier (agriculteurs, éleveurs, agropasteurs, collectivités territoriales, service technique, autorités territoriales, société civile, etc.) ont été très importants pour avoir des consensus forts sur la gestion des ressources, la délimitation des parcours de bétail. Ces concertations ont également permis un bon respect des règles de gestion (interdiction de feux de brousse et de coupe de bois, respect des limites territoriales, etc.). Comme le dit **Madame Yandé Diouf (chef de division reboisement à l'IREF de Kaffrine)**, l'identification des forêts, les mises en défens, la correction des empiétements ont été possibles grâce à l'implication des populations qui ont compris l'importance d'une bonne gestion des ressources naturelles et un respect scrupuleux des règles de gestion. Cette concertation avec les acteurs a permis de s'accorder sur les périodes des vaines pâtures (de transhumance) dans certaines zones. Dans villages et communes, la période a été fixée du 15 janvier début de la transhumance et 31 mai fin de la transhumance. Les autorités doivent veiller au respect de ces accords pour éviter les conflits.

5. Les facteurs de succès, contraintes et mesures d'atténuation

Tableau 2 : Facteurs de changements et facteurs limitants

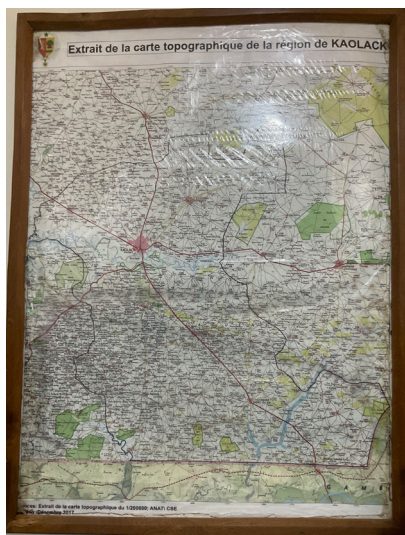
Expérience	Les facteurs de succès	Les facteurs limitants(constraints)	Mesures d'Atténuation
POAS intégrant les statuts des terres	La sensibilisation, la concertation, la participation et l'implication des acteurs à tous les niveaux	Faible prise en compte des pesanteurs culturelles surtout sur l'héritage des femmes qui épousent des hommes des villages voisins	Maintenir une communication de proximité avec les différentes parties prenantes pour une meilleure implication
	La formation des parties prenantes sur les différents modules du POAS y compris la technique de cartographie et les procédures foncières	Manque d'évaluation des personnes formées et retard dans la mise à disposition des supports de formations	Tenir une évaluation des performances des animateurs POAS pour avoir une idée de leur maîtrise des modules et leur déploiement au niveau des communes
	L'existence d'un protocole entre le projet et l'IREF pour matérialiser les limites des forêts sous leur autorité et identifier les parcours des bétail	Perception d'un non-respect de certains protocoles entre le projet Seen Suuf et les services techniques. Constat fait par ARD	Pour des tâches qui nécessitent un engagement sur le long terme, établir un protocole qui précise les rôles et responsabilités des parties concernées. Ce protocole pourrait être considéré comme un contrat de performance. Qui sera évalué. Le résultat de l'évaluation dictera la décision de renouveler ou les améliorations à apporter.
	Restitution et validation communautaire des différentes études menées avant la phase d'élaboration du POAS intégrant les statuts des terres	Faible prise en compte des observations émises par certains services techniques notamment ANAT dans le rapport final	Partager les différents rapports études avec les parties concernées à temps pour recueillir leur commentaires et ajouts. Cette démarche contribue à faciliter la validation collective
	Le partage d'information sur les opportunités qui existent pour les collectivités territoriales à mobiliser des ressources additionnelles pour s'acquitter de leurs responsabilités.	Une faible réactualisation des données sur les opportunités de financement et investissements par les collectivités territoriales concernées	Constituer une base de données actualisées et efficaces qui donnent aux populations, à la société civile, aux collectivités territoriales et aux investisseurs des informations claires pour la prise de décision
	L'identification d'espaces à vocation spécifique, les mares, les mises en défens, les couloirs de passage du bétail, entre autres donne une plus grande visibilité sur les ressources et une meilleure application des règles.	La non-matérialisation des espaces identifiés, limite leur respect par les acteurs	Etablir des chartes et des conventions acceptées par tous et qui permettent de bien gérer les ressources, et permettre aux différents services et directions d'accomplir leurs missions au profit de l'intérêt général.

Expérience	Les facteurs de succès	Les facteurs limitants(constraints)	Mesures d'Atténuation
POAS intégrant les statuts des terres	Le sentiment de restauration et de sécurisation des ressources foncières mais aussi des ressources forestières, ligneuses et non ligneuses.	Le sentiment d'insécurité et d'injustice qui consiste à une mauvaise application des textes et lois ou bien le non-respect des règles de gestion par une des parties, pourrait créer un sentiment d'insécurité foncière.	Accorder des délibérations en bonne et due forme pour renforcer la sécurité des droits fonciers.
	La mise en place d'un groupe de travail sur les statuts des terres qui regroupe les services techniques	Déficit d'informations et de documentation sur les projets à enjeux fonciers aux niveaux des 2 régions, (AGROPOLE, DAC, ZES ...)	Favoriser des rencontres régulières pour mettre à jour la base de données sur les statuts des terres Rapprocher les différents services techniques pour harmoniser le modèle de collecte des données et favoriser le partage des données
	La volonté de connaître le foncier disponible et la sécurisation des terres des communautés est bien accueillie.	Le non-respect des certaines lois et codes (code forestier, de l'urbanisme, LDN)	Formation sur la loi sur le domaine national, le code forestier, le code pastoral, le code des investissements

Source : Enquête sur le terrain 2024



La valeur ajoutée du POAS intégrant les statuts des terres réside dans la capacité qu'il confère aux collectivités locales à (i) avoir un aperçu d'ensemble des ressources foncières sous leur gestion, à (ii) mieux encadrer les affectations et usages des terres selon les dispositions fixées par la loi sur le domaine national et, enfin, à (iii) prévenir les conflits. Cette conjugaison donne également la possibilité aux collectivités territoriales et aux services techniques de veiller au respect des règles de gestion du foncier et des ressources naturelles.



7. Leçons apprises

- La résonance locale du nom du projet Seen Suuf a beaucoup contribué à obtenir une adhésion massive des populations et contenir les messages négatifs et contreproductifs au sujet du projet. Cette bonne pratique est à renforcer pour servir de modèle à d'autres projets de même nature.
- La collaboration entre les services techniques et les populations sur l'élaboration des outils de gouvernances des ressources naturelles (POAS, statuts des terres, conventions locales, a favorisée une bonne acceptation et l'appropriation du projet.
- L'Articulation entre les organes de suivi du POAS intégrant les statuts des terres et celle de la gestion des conflits a permis d'éviter le dédoublement des cadres de concertation pour plus d'efficacité.
- la gestion concertée des ressources forestières et la restauration des mis en défens ont favorisé des opportunités d'emploi pour les femmes et jeunes et la mobilisation des ressources additionnelles pour les collectivités territoriales à travers les activités génératrices de revenu.
- L'élaboration du POAS intégrant les statuts des terres a contribué de façon considérable à la réduction des conflits fonciers au niveau communautaire grâce au dialogue sur la fixation des périodes de vaine pâture entre agriculteurs et éleveurs.
- Le Renforcement des connaissances sur les textes et lois sur la gouvernance des ressources naturelles des bénéficiaires du projet, notamment les femmes, a permis d'améliorer leur participation dans les cadres de concertations et de prise de décision sur la gouvernance des ressources naturelles.