

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 : sidysecks@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.

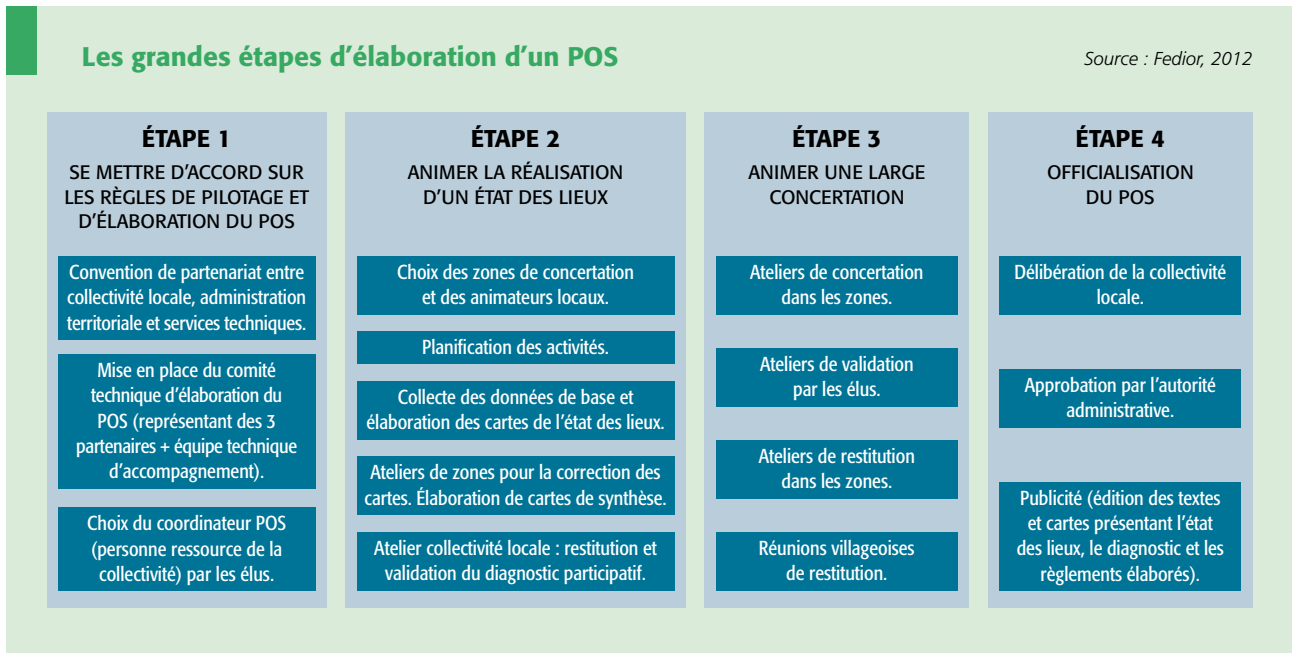
● Deuxième étape : laisser la collectivité locale animer la réalisation d'un état des lieux

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

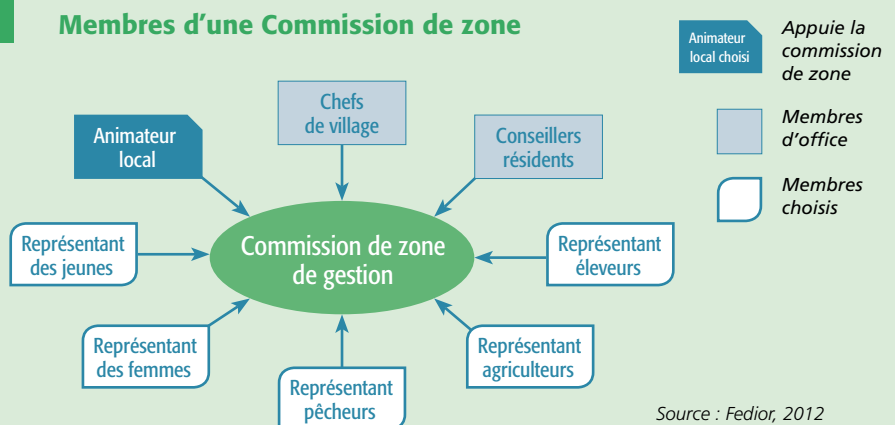
choix définitifs des éléments qui vont constituer le POS, qui seront ensuite restitués dans les villages. La qualité des décisions prises par la collectivité locale lors de cette étape dépend de la qualité de l'accompagnement-apprentissage effectué, en particulier du degré d'autonomisation obtenu, ce 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

>> 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