

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 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). |