

Quels mécanismes opérationnels pour faciliter la sécurisation de communs agrosylvopastoraux au Sahel ?

Le produit de vingt ans d'apprentissage sur la rive gauche de la vallée du fleuve Sénégal

par Patrick d'Aquino¹, Omar Fedior²,
Kader Ngom² et Aziz Sow², novembre 2020

À la fin des années 1990, un outil original d'appui aux collectivités territoriales a été initié dans le Delta du fleuve Sénégal, sous le titre d'Opération pilote POAS (Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols)³. L'objectif était de concevoir un outil qui d'une part était profondément participatif, et d'autre part s'insérait facilement dans les cadres institutionnels existants. Vingt ans après, « l'approche POAS »⁴ s'est installée durablement dans toute la sous-région. Elle a permis de légitimer un usage en communs de certains espaces (en particulier sylvopastoraux), ce qui était pourtant souvent considéré à la fin des années 1990 comme un anachronisme inadapté au développement contemporain.

Le POAS, tel qu'imaginé sur la rive gauche de la vallée du fleuve Sénégal, a pour enjeu de poser un cadre opérationnel pour l'identification et la reconnaissance institutionnelle d'espaces en communs⁵. En quelque sorte une « boîte vide » mais sécurisée, que les collectivités territoriales peuvent « remplir » progressivement en identifiant, testant, et finalisant elles-mêmes les formes de sécurisation et de gestion de leurs communs qui leur paraissent les plus pertinentes. Ainsi, durant les vingt années qui suivirent la première mise en application, chemin faisant, deux enjeux sont apparus prioritaires pour cet enrichissement progressif : sécuriser sur le long terme les décisions collectives prises lors de l'établissement initial et participatif de POAS ; combiner POAS, politique foncière, et outils de gestion des ressources naturelles pour sécuriser durablement les communs.

pect tant par la collectivité territoriale, les populations ou les autorités.

● S'attacher à préserver et renforcer la dimension participative à toutes les étapes du processus

Le processus participatif ascendant du POAS doit être inscrit dans l'organisation de la commune : une commission domaniale élargie intègre élus locaux et chefs de villages, représentants des catégories socioprofessionnelles, services techniques étatiques, tandis que les populations sont pour leur part organisées en zones inter-villageoises, via des commissions de zone constituées de représentants de tous les secteurs d'activités, chefs de

¹ Chercheur au Cirad.

² Expert foncier.

³ Voir à la fin de la fiche la rubrique « Pour aller plus loin ».

⁴ Voir à la fin de la fiche la rubrique « Pour aller plus loin ».

⁵ Les communs sont des espaces non spécialisés et non appropriés de façon privative et qui sont régulés par un ensemble de règles construites, chemin faisant (« traditionnellement »), par leurs usagers. Bien que très répandus, ces espaces ne font que rarement l'objet d'une reconnaissance institutionnelle sécurisant les usages et usagers concernés.

SÉCURISER SUR LE LONG TERME LES DÉCISIONS COLLECTIVES PRISES LORS DE L'ÉTABLISSEMENT D'UN POAS

La première contrainte à une inscription durable des règles POAS dans le contexte local est d'obtenir leur res-

Comité technique

Foncier & développement



village, élus de la zone et organisations communautaires de base. C'est au niveau de ces zones qu'est organisé le recueil des préoccupations et propositions de règles, qui vont remonter au niveau communal (commission domaniale élargie) pour discussion et validation.

Le fonctionnement de ces commissions doit donc être défini de façon précise, avec une présidence tournante entre les différents chefs de village, un animateur POAS assurant le secrétariat afin de rendre compte au coordonnateur POAS basé au niveau de la commune. Des organes de suivi composés de résidents sont chargés ensuite de veiller au respect des dispositions du POAS. Une information est donnée sur les voies de recours et les mécanismes alternatifs de médiation existants. Au-delà de l'information des populations, l'enjeu est de développer les capacités d'opposition à qui tenterait de modifier la vocation initiale d'un espace ou de réaliser une affectation foncière sans respecter les procédures. Cf. figure p. 5.

Enfin, **l'actualisation d'un POAS doit conserver la même qualité inclusive et participative que sa première élaboration** et absolument respecter un parallélisme des formes⁶ : formulation ascendante des propositions, implication des services techniques, analyse juridique des règles, délibération du conseil municipal, vote du nouveau document, approbation par l'autorité administrative et publication, puis surveillance par les pairs et dispositifs de régulation des conflits.

⁶ Le parallélisme des formes est un principe juridique selon lequel un acte pris selon une certaine procédure ne peut être modifié ou abrogé qu'en suivant la même procédure.

● Pas de respect de l'application sans impliquer fortement des autorités

L'établissement d'un POAS ne doit en aucun cas être vu comme une approche « projet ». C'est la mise en place d'un mécanisme au service d'une politique de décentralisation. Les dispositions du POAS ont ainsi une valeur administrative après la délibération du conseil municipal. **Les autorités administratives et judiciaires représentent donc une importante partie prenante si l'on souhaite obtenir un respect durable des règles établies.**

Au Sénégal par exemple, les sous-préfets doivent être sensibilisés au fait qu'ils sont tenus de se référer au POAS, qui a une valeur juridique, avant d'approuver toute autre délibération. De même pour la gendarmerie lorsqu'elle est saisie pour des conflits d'usage. L'information de ces autorités est indispensable, en particulier en leur procurant à tous une copie des POAS.

● L'accompagnement sur quelques années d'un apprentissage par l'action de la collectivité territoriale

Il est primordial d'accompagner non seulement le processus d'élaboration du POAS, mais aussi son application effective. Il s'agit de faire progressivement s'approprier par les différentes parties prenantes, *via* des séances régulières de travail, les modalités et les conséquences de la mise en œuvre du Plan (affectations foncières en lien avec la vocation de la zone, organisation du suivi des règles et modalités de sanction, soutien mutuel entre POAS et plan de développement communal, etc.). Cet accompagnement intègre toutes les parties prenantes concernées : élus locaux, équipe administrative de la collectivité territoriale, mais

© O. Fedior



Information des usagers sur les règles POAS appliquées à une zone

aussi services techniques décentralisés et porte-paroles des différents groupes d'usagers dans les commissions de zone. À cela il faut ajouter un investissement important dans la communication à travers des outils simples et didactiques en langues locales (vidéos, documents illustrés, etc.) et la mobilisation des radios communautaires.

● Un volet financier indispensable

Prévoir un budget communal dédié au POAS

L'organisation inclusive décrite supra est efficace, mais implique un suivi, une surveillance et une sensibilisation réguliers dont le coût doit absolument être prévu dans le budget des collectivités territoriales (prise en charge des coordonnateurs et animateurs, du fonctionnement des commissions de zone, etc.). Cf. tableau p. 6.

Combiner POAS à un volet de financement du développement local

Dans des contextes de pauvreté, les stratégies de concertation et de renforcement de capacités, si pertinentes soient elles, ne créeront pas automatiquement chez les acteurs un fort engouement, face aux urgences du quotidien. Un fonds d'appui communal est donc à intégrer en complément du POAS. Ce fonds accompagnera les démarches de sécurisation foncière par des investissements directs et visibles qui permettent de combler une demande sociale urgente (forages, jardins maraîchers, culture fourragère, marchés hebdomadaires, mares pastorales, etc.). Là aussi, un processus d'apprentissage est à mettre en œuvre, avec un soutien financier externe qui fera progressivement contribuer financièrement les collectivités territoriales.



© O. Fedlor



© O. Fedlor

LES TROIS PILIERS DES COMMUNS : POAS, POLITIQUE FONCIÈRE ET OUTILS DE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

● Préalable : aborder les espaces en communs dans leur diversité locale

En termes de sécurisation foncière, la force du POAS est d'engager une reconnaissance des droits à partir des usages et non à partir d'un statut foncier de la terre. Cela permet de repérer et reconnaître des formes plus diversifiées de rapports fonciers, combinant des utilisations en communs de certaines ressources et des utilisations plus individualisées d'autres.

Le POAS a ainsi permis de faire reconnaître ce caractère commun au sein desquels des combinaisons diversifiées de formes d'appropriation et d'usages sont possibles (telles que dans les règles locales traditionnelles). Il permet à une collectivité territoriale de découper son territoire en différents espaces, chacun géré en commun (*via* une commission de zone), mais selon des règles qui lui sont propres. Chacun de ces types d'espace peut donc autoriser, ou pas, des affectations foncières individuelles; il peut comprendre, ou pas, des règles collectives pour l'utilisation des ressources; il peut reconnaître, ou pas, des responsabilisations collectives particulières sur une portion de l'espace ou des ressources.

Le POAS donne ainsi un cadre sécurisé, au sein duquel les communautés concernées sont libres d'instituer progressivement des formes de gestion plus détaillées... et diversifiées. Il s'agit de laisser les communautés puiser dans leurs règles locales pour instituer, et faire évoluer, la forme de

communs qu'elles désirent, en restant dans le cadre réglementaire national.

● S'appuyer sur le POAS pour engager un renforcement en plusieurs étapes de ces espaces

Le POAS est un outil de sécurisation des usages, qui ne doit pas être déconnecté des outils et des organes de sécurisation foncière (registres fonciers, manuels de procédures, système d'information foncière, chartes foncières, etc. : voir fiches CTFD). En effet, le zonage POAS identifie des zones d'occupation et d'usage en communs, ce qui constitue un premier niveau de sécurisation foncière. Toutefois, au sein de ces zones, les modalités de formalisation foncière autorisées gagnent à être spécifiées dans une deuxième phase : modes d'affectations foncières collective à des associations d'usagers, charte foncière spécifiant des espaces sur lesquels toute affectation foncière est interdite (afin de maintenir son usage collectif initial), etc. Les espaces gérés collectivement peuvent aussi obtenir un statut juridique d'inaliénabilité et être considérés comme un patrimoine foncier collectif.

De la même façon, l'outil POAS doit être vu comme un premier cadrage pour une gestion décentralisée durable des ressources, qu'il faut ensuite progressivement enrichir : le zonage POAS identifie des formes d'usages et donc contribue à préserver les ressources clés qui sont liées à ces usages. Au sein de ces zones, des règles spécifiques (par ex. *via* des chartes locales) peuvent préciser les conditions d'utilisation et/ou de protection des ressources de la zone, et peuvent ensuite être soutenues par un plan d'investissement et d'infrastructures (par ex. au sein d'une Unité pastorale).

CONCLUSION : LES CONDITIONS POUR L'ÉMERGENCE D'ESPACES EN COMMUNS INSTITUÉS

L'expérience de ces vingt dernières années dans la Vallée du fleuve Sénégal permet ainsi de clarifier les conditions nécessaires à un appui opérationnel aux communs.

Un cadre institutionnel protégeant et favorisant la formalisation progressive d'espaces et de ressources en communs

- Élaboration de POAS.
- Décentralisation des décisions à l'échelle des communautés d'usagers (cf. commissions de zone).
- Souplesse et diversité des formalisations institutionnelles et foncières reconnues.
- Enrichissement progressif, *via* un apprentissage par l'action, des règles collectives d'usage des ressources naturelles.

Un appui à l'action et l'initiative collectives

- Démarche participative ascendante (règles initialement proposées par les usagers dans chaque zone).

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 ALLER PLUS LOIN

>> D'Aquino P., Seck S. M., Fedior P., 2014a, *Le Plan d'Occupation des Sols (POS), des règles décentralisées d'utilisation d'un territoire*, Fiche technique, Comité technique « Foncier & développement », Paris, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), Agence française de développement (AFD), 4 p. <https://www.foncier-developpement.fr/publication/plan-doccupation-sols-pos-regles-decentralisees-dutilisation-dun-territoire/>

>> D'Aquino P., Seck S. M., Koffi M., Camara S., 2014b, *Une démarche d'accompagnement pour mettre en œuvre une gestion territoriale et foncière décentralisée*, Fiche technique, Comité technique « Foncier & développement », Paris, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), Agence française de développement (AFD), 8 p. <https://www.foncier-developpement.fr/publication/demarche-daccompagnement-mettre-en-oeuvre-gestion-territoriale-fonciere-decentralisee-gtfd/>

>> Comité technique « Foncier & développement », 2017, *Opportunités et défis d'une approche par les communs de la terre et des ressources qu'elle porte*, Paris, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), Agence française de développement (AFD), 86 p. <http://www.foncier-developpement.fr/publication/opportunités-défis-dune-approche-communs-de-terre-ressources-porte/>

>> Aubert S., d'Aquino P., Bousquet F., Antona M., Toulmin C., 2019, *L'approche par les communs de la terre et des ressources qu'elle porte. Illustration par six études de cas*, Regards sur le foncier n° 6, Comité technique « Foncier & développement », Paris, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), Agence française de développement (AFD), 85 p. <http://www.foncier-developpement.fr/lwp-content/uploads/CTFD-Regards-sur-le-Foncier-6-Approche-par-les-communs.pdf>

- Accompagnement dans la durée pour un apprentissage dans l'action des parties prenantes.
- Budget communal dédié et accompagné d'un fonds consacré au développement local. ●

RÉDACTION

Patrick d'Aquino – Cirad : patrick.daquino@cirad.fr
Omar Fedior : ofedior@hotmail.com
Kader Ngom : grefkaros@yahoo.fr
Aziz Sow : azizdabakhsow@yahoo.fr

COMITÉ DE RELECTURE

Geneviève Fontaine – SCIC Tétris : recherche@scic-tetris.org
Sidy Seck – UGB de Saint-Louis : sidysecksn@yahoo.fr
Amel Benkahl – Gret, Secrétariat scientifique du Comité technique « Foncier & développement » : benkahl@gret.org



Organisation des acteurs et fonctionnement des organes de gestion du POAS dans une commune du département de Podor

Coordination POAS au niveau communal

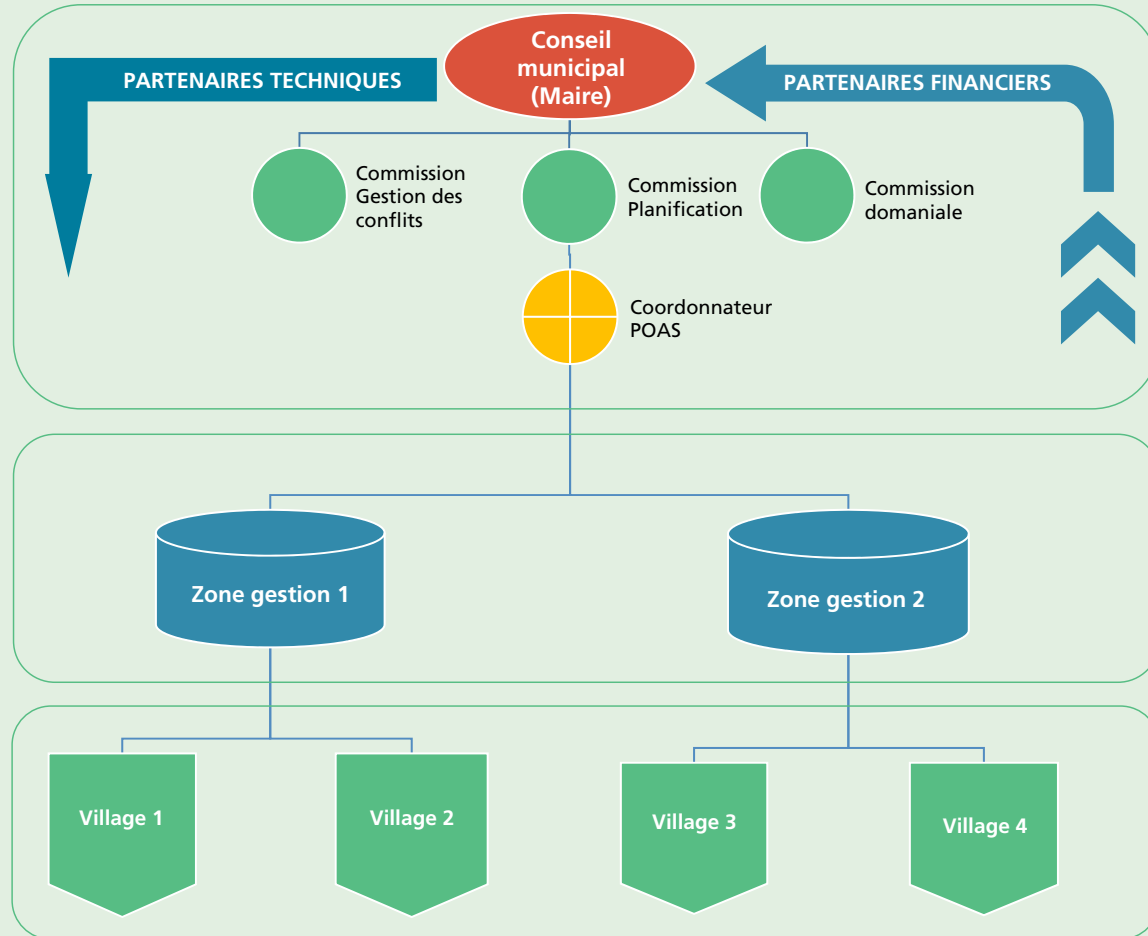
- Maires
- **Élus communaux**
- **Secrétaire de Mairie**
- Représentants des organisations socio-professionnelles (Commission domaniale élargie)
- Services techniques déconcentrés (Commission domaniale élargie)
- Animateurs de la zone concernée

Commission de zone pour la mise en application du POAS

- Chefs de village
- Conseillers résidents
- Représentants des organisations socio-professionnelles (agriculture, élevage, pêche, etc.)
- Représentants des jeunes
- Représentants des femmes
- Animateurs de zone

Organisation villageoise pour la mise en application du POAS

- Chefs de village
- Imams
- Représentants des agriculteurs
- Représentants des éleveurs
- Représentants des pêcheurs
- Représentants des jeunes
- Représentants des femmes
- Animateurs villageois



Exemple de budget de fonctionnement

Commission de zone et prise en charge des animateurs POAS dans une commune du département de Podor au Sénégal, sur la base de quatre zones POAS (coûts en FCFA)

PRESTATION ANIMATEUR LOCAL	
Nombre de villages en moyenne dans la zone de gestion	10
Nombre de zones	4
Rémunération de l'animateur par village visité (FCFA)	2 500
Nombre de visites par village par trimestre	3
Nombre d'animateurs par commune	4
Nombre de visites par trimestre	30
Montant par trimestre pour un animateur	75 000
Indemnités de transport par trimestre	75 000
Montant total reçu par trimestre par animateur	150 000
Montant total par trimestre pour tous les animateurs	600 000
Montant total pour tous les animateurs par an	2 400 000
PRISE EN CHARGE DES MEMBRES DE LA COMMISSION DE ZONE	
Nombre de membres (moyenne)	25
Nombre de zones	4
Remboursement du transport par membre par trimestre	5 000
Montant total par trimestre	125 000
Restauration par trimestre	50 000
Montant total (restauration + transport)	175 000
Montant total (restauration + transport) par trimestre pour les quatre zones	700 000
Montant total pour tous les membres par an	2 800 000
Budget global par an	5 200 000

Coûts de confection et de pose de panneaux de signalisation

(zone de gestion, pistes de bétail, points d'eau, etc.)

DÉSIGNATION	QUANTITÉ (moyenne pour 1 commune)	COÛT UNITAIRE (confection + pose)	COÛT TOTAL (FCFA)
Panneau signalétique en fer	50	120 000	6 000 000