



St-Louis, 23-25 janvier 2020

LE PLAN D'OCCUPATION ET D'AFFECTATION DES SOLS (POAS)

I. Contexte

L'élaboration d'un POAS pour chacune des communautés rurales de la Vallée du Fleuve Sénégal (VFS) a été dégagée comme priorité par le Plan Directeur de Développement de la Rive Gauche (PDRG) au début des années 90. Cette recommandation faisait suite au constat de nombreuses lacunes dans la prise en charge par collectivités, de leurs rôles notamment en matière de gestion du foncier rural, lacunes qui ne favorisaient pas l'instauration d'un environnement incitatif et durable, gage d'un développement économique basé sur l'agriculture.

L'idée était de leur permettre de se doter d'un outil d'aide à la décision en matière foncière, qui s'adapte à leurs réalités et à leurs compétences, et contribue à atténuer les dérives constatées (décisions peu éclairées et souvent hâtives, cas fréquents de double délibération, faible effort de suivi des attributions foncières, incohérence souvent constatée entre les vocations réelles des zones et les usages dont elles font l'objet, forte fréquence de conflits souvent mal gérés, etc.).

Il s'y ajoute les nombreuses pratiques et attitudes qui ont suivi le reversement du Delta (jadis zone pionnière) en zone de terroir gérée par les communautés rurales. En effet, il se posait un besoin urgent de normaliser la course effrénée à la terre et les modes de mise en valeur qui ne respectaient pas souvent les normes et entraînaient un gaspillage et une dégradation rapide de la ressource.

II. Définition et objectifs

Le POAS est un outil de planification spatiale qui vise, à travers l'instauration d'un dialogue permanent entre les élus et les différents acteurs et usagers de l'espace, à asseoir une gestion foncière efficiente qui intègre les différents systèmes de production et modes d'occupation du sol dans une logique de développement durable. Son élaboration consiste donc à établir un consensus entre les acteurs locaux d'un territoire, sur une répartition de l'espace entre les usages reconnus prioritaires et des règles pour leur cohabitation.

Les objectifs visés dans le POAS sont les suivants :

- Clarifier la situation foncière dans les communes ;
- Intégrer les différentes activités liées au sol;
- Renforcer la démocratie locale à travers une implication des populations dans le choix, la prise en charge et le suivi des actions de développement à la base ;

III. Démarche d'élaboration

Avec un strict respect de ces principes de base, la démarche de mise en œuvre comporte **quatre** grandes phases :

1. Démarrage et collecte des informations : Mise en place du cadre de partenariat ; Collecte des informations préliminaires.
2. Validation des informations et du diagnostic général : Définition de zones d'animation ; Amendement et validation des informations ; Diagnostic participatif de l'occupation du sol ; cartographie participative ; Restitution.

3. Choix d'occupation du sol : Approfondissement du diagnostic ; Choix des usages prioritaires et zonage ; Définition des règles d'occupation du sol ; Validation technique et juridique des règles ; Validation sociale/Adoption/Approbation du Plan ; Organisation pour le suivi de l'application.
4. Application test : Renforcement des capacités de la communes ; Diffusion du Plan ; Test de 2 ans ; Enrichissement du Plan.

Au terme du processus, il est attendu:

- la production de documents compilant les règles consensuelles pour la gestion de l'espace et des ressources
- des cartes comme supports de la concertation et des prises de décision ;
- une organisation pour le suivi et le contrôle de l'application des règles (Mise en place de commissions de zone avec un schéma de fonctionnement, Comité Technique pour application POAS)

IV. Dispositif de mise en application

Dans le cadre de la mise en application du POAS un dispositif composé des organes ci-dessous a été mise en place.

- La Commission technique pour l'application (CTA)

Son rôle est de veiller à la mise en application des POAS à travers la mise en place des investissements liés au POAS dans la commune. Elle est composée des membres ci-dessous ;

- ☞ Le Maire ou son représentant désigné
- ☞ Le Président de la Commission Domaniale
- ☞ Le CADL
- ☞ La SAED

- La Commission de zone de gestion

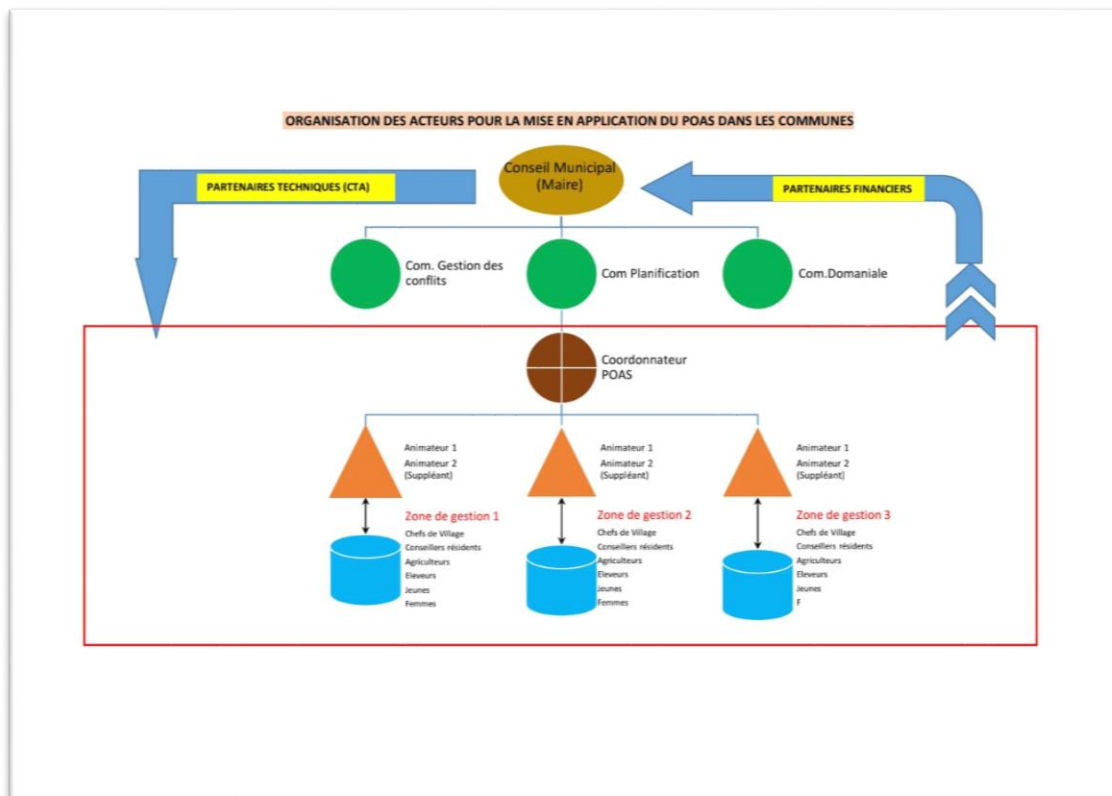
Son rôle est de veiller à la mise en application du POAS au niveau des zones de gestion POAS. Chaque commission est constituée par les membres suivants :

- les chefs de village de la zone
- les conseillers résidents
- un représentant des agriculteurs
- un représentant des éleveurs
- un représentant des pêcheurs.
- Un représentant des jeunes
- Une représentante des femmes.

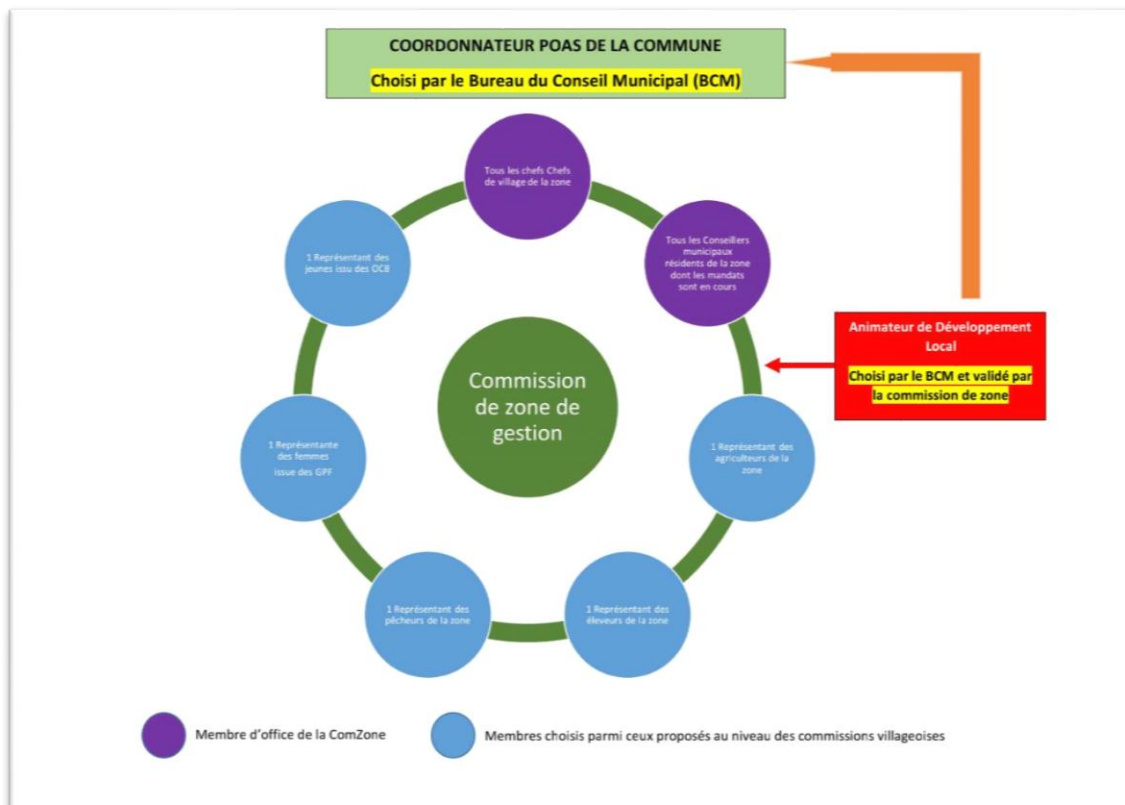
- Le Réseau des animateurs

Dans chaque zone de gestion POAS, des animateurs sont identifiés pour accompagner le processus de mise en œuvre et les organes mis en place.

Organisation des acteurs pour la mise en application



Composition d'une commission de zone de gestion



Par ailleurs, un programme de renforcement de capacités est mis en place pour accompagner les acteurs dans la mise en application du POAS. Les modules suivants sont dispensés ;

- ❖ Décentralisation/ Développement Local,
- ❖ Démarche et règles locales du POAS,
- ❖ Lecture et utilisation des cartes du POAS,
- ❖ Gestion foncière dans le contexte de la VFS,
- ❖ Gestion et Prévention des conflits d'utilisation de l'espace,
- ❖ Principes et techniques de l'animation et de la communication en développement rural.

En plus des sessions de formation, les produits issus du POAS sont traduits en langues locales pour faciliter son appropriation et son accessibilité par la population locale.

V. Processus de mise en place du POAS dans la VFS

- Opération pilote de Ross Béthio

L'opération pilote, lancée dans la CR de Ross Béthio en 1997, a été conduite dans le cadre d'un partenariat pluri-institutionnel (ISRA, UGB, SAED, CR et Sous-préfecture de Ross Bethio) pour la conception d'une méthodologie d'élaboration. Celle-ci devait répondre à la double exigence d'un respect absolu des principes de l'approche participative et de la nécessité d'une reproductibilité sur le reste de la VFS. Cette opération pilote, dont la mise en œuvre a duré deux ans, fut donc un test pour la pertinence de l'outil par rapport aux objectifs, aux enjeux, mais surtout à la démarche utilisée.

Cette démarche a mis en avant la participation et la quête permanente du consensus entre les acteurs et usagers de l'espace. Dans leurs échanges, les populations locales avaient fait le choix, à partir du diagnostic de leur territoire, de retenir comme thème prioritaire, l'intégration des systèmes agricole et pastoral.

- Extension du POAS au reste de la vallée du Fleuve Sénégal

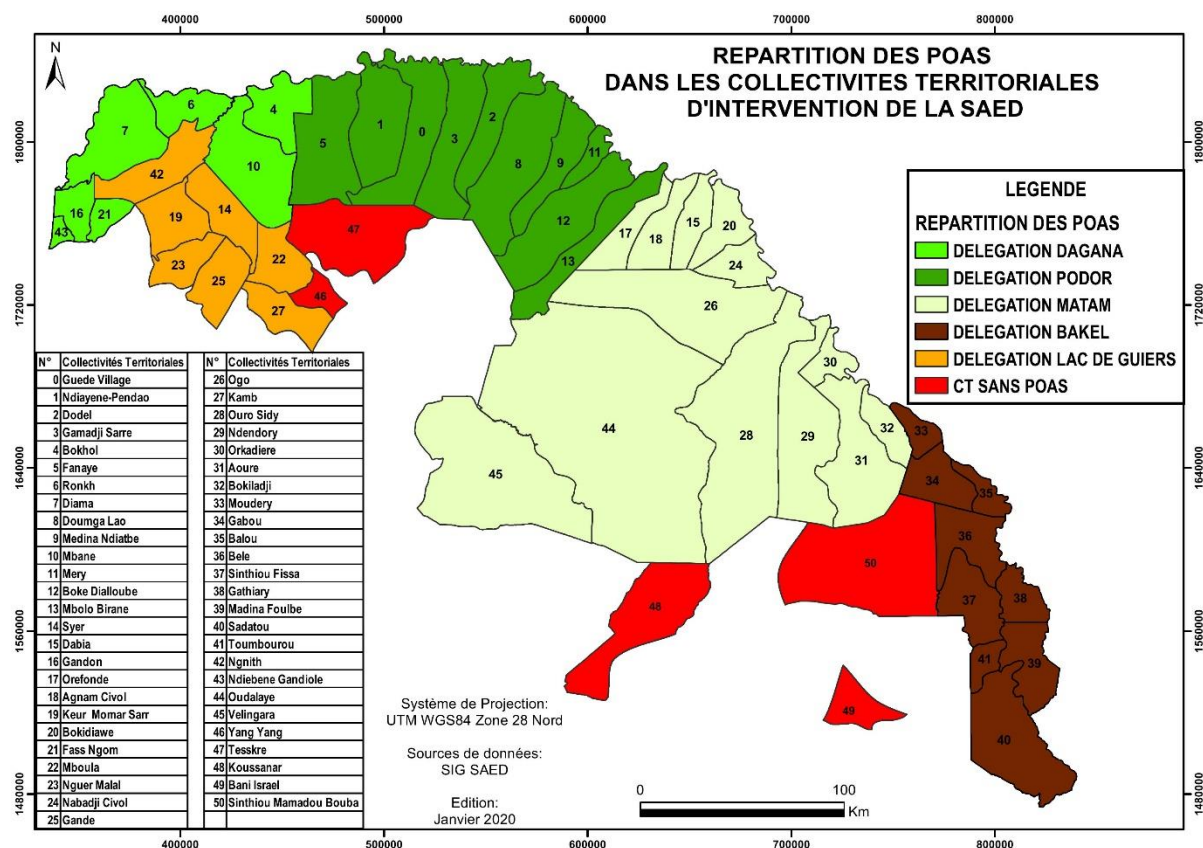
Les leçons tirées de l'opération pilote ont permis de systématiser, au début de l'année 2000, une démarche d'élaboration et un contenu définissant des thèmes prioritaires à prendre en compte dans le contexte spécifique de la VFS. L'Etat a alors donné mandat à la SAED d'aider toutes les communautés rurales de sa zone d'intervention à se doter de cet instrument.

Le travail a démarré avec les communautés rurales de Ronkh (ex cr de Rosso) et de Ndiayenne Pendaou. L'objectif affiché, à partir de la 7ème Lettre de Mission (LM) de la SAED était de couvrir toute la VFS à la fin de l'année 2005. Un tel objectif n'était pas exagérément ambitieux. La démarche avait déjà fait ses preuves et une évaluation à l'interne avait permis d'estimer la durée moyenne de réalisation d'un POAS entre 8 et 10 mois. Par ailleurs, la SAED avait mis en place, au niveau de chacune de ses délégations, une équipe opérationnelle avec des agents initiés à la démarche et en mesure d'animer les opérations pour les communes de la zone.

Toutefois, des difficultés dans la mobilisation des moyens ont freiné le rythme et imposé des reports, plusieurs fois de suite. C'est partant de ces constats que, dans les discussions avec l'Agence Française de Développement, pour la mise en place d'un programme pour appuyer le développement territorial dans la VFS, la finalisation des POAS résiduels a été inscrite en priorité des activités retenues.

C'est ainsi qu'est né le Programme d'Appui aux Communautés Rurales de la VFS (PACR-VFS) dont la mise en œuvre, de 2009-2013, a permis aux 43 CR ciblées, de Saint Louis à Bakel, de disposer de leur premier POAS.

Avec l'extension de la zone d'intervention de la SAED dans la zone du Lac de Guiers, 46 collectivités territoriales disposent à ce jour, de l'outil POAS.



Par ailleurs, la mise à jour des premiers POAS a été engagée dans le cadre des différents projets de la SAED : PACR, MCA, AIDEP, ASAMM, APEFAM, PDIDAS.

VI. Contraintes et limites

Dans le cadre de mise en place des POAS, la SAED s'est toujours imposé de porter un regard critique sur le processus. Ainsi, à diverses occasions, les POAS ont fait l'objet d'évaluations¹, à l'issue desquelles, il est ressorti, entre autres, les contraintes et limites ci-après:

- Difficulté pour la mobilisation effective des acteurs
- Retour d'information par les représentants aux concertations locales
- Difficultés pour se départir des pratiques et coutumes
- Conflits de compétence (Chefs de village – Conseil, etc.)
- Conflits d'intérêt entre usagers
- Constance dans les positions entre usagers des ressources naturelles
- Volonté parfois insuffisante de certains responsables de collectivités territoriales
- Faible engagement de certains maires,
- Délibérations foncières sans se référer au POAS,

¹ Evaluation à mi-parcours du PACR (2011), diagnostic des POAS de Ronkh et Ndiayène Pendao (projet MCA, 2013), diagnostic des POAS dans les 10 communes de Podor (AIDEP, 2016), diagnostic des POAS dans 6 communes de Matam (ASAMM, 2016), diagnostic des POAS dans le cadre du programme scientifique SAED/UGB (2018), étude préparatoire du projet DELTA (2019).

- Faible appropriation du POAS par les autorités administratives (approbation des décisions foncières sans référence au POAS),
- Ingérence du politique dans les choix prioritaires,
- Ambiance conflictuelle au sein de certaines équipes municipales,
- Logique de « rupture systématique » en cas de changement d'équipe,
- Non maîtrise du calendrier électoral,
- Moyens des collectivités territoriales limités,
- Déficit de compétences techniques au niveau des collectivités territoriales
- Non articulation du POAS aux autres outils de planification locale
- Faible implication des services techniques autres que la SAED
- Accompagnement insuffisant des services techniques dans la mise en œuvre
- Absence de statistiques pour mesurer les impacts du POAS sur la réduction des conflits

En particulier, les différentes études ont montré des difficultés réelles d'appropriation du POAS par les populations locales, et même les élus. Ainsi, l'étude récente conduite par la SAED, dans le cadre de la préparation du projet DELTA, a fait ressortir que :

VII. Stratégies de mise en application

Partant de toutes ces difficultés, la SAED en partenariat avec les collectivités territoriales a tenté d'apporter des solutions en mettant en place des stratégies de mise en application. Il s'agit :

- D'appuyer la mise en œuvre d'une série d'activités d'accompagnement des élus locaux et des acteurs et usagers de l'espace pour maintenir la mobilisation autour de l'outil et développer le réflexe de l'invoquer et/ou d'en tenir compte dans les processus de négociation et de prise de décision ;
- D'appuyer la mise en place et l'animation des organes d'application (commissions techniques pour l'application du POAS, commissions de zone, réseau d'animateurs de développement local) ;
- De mettre en œuvre un programme de renforcement de capacité ;
- De capaciter les acteurs locaux pour mieux prendre en charge les questions liées à l'application du POAS et au développement économique local des territoires ruraux ;
- D'appuyer la matérialisation du POAS sur le terrain.