

Accès et usage de l'information foncière

Cas des Plans d'Occupation et d'Aménagement des Sols (POAS)

Djibril DIOP, Jérémy BOURGOIN, Djiby DIA

L'augmentation de la population mondiale a entraîné un accroissement considérable de la pression sur les ressources naturelles. Cette forte pression qui se traduit par une demande croissante en produits alimentaire et énergétique engendre ainsi de nombreuses modifications en termes de politiques agricoles et de gouvernance des territoires. Ces facteurs qui entraînent une compétition accrue pour l'accès et le contrôle de ressources en terre et en eau a pour effet de transformer les écosystèmes, mais également de générer de sévères tensions politiques et sociales (Godfray et al., 2010)ⁱ. De plus, l'incertitude liée aux changements climatiques et aux événements socio-économiques (crises alimentaires, énergétiques et financières), notamment à partir de 2008, a accentué cette escalade de pressions commerciales sur les terres cultivables (Cotulla, 2009)ⁱⁱ.

Le foncier constitue un enjeu économique, politique et social majeur, et les choix de politiques foncières ont un impact déterminant non seulement sur le développement des territoires, mais surtout sur les activités de production rurales et agro-pastorales. Actuellement, la conjugaison de plusieurs facteurs dynamiques a tendance à amplifier les problèmes de gouvernance foncière. Il s'agit entre autres de : (i) la croissance démographique et l'urbanisation accélérées; (ii) la concurrence autour de l'accès aux ressources naturelles, entraînant des conflits d'usage entre les différents usages et usagers; (iii) le déclassement et l'affectation d'espaces agro-sylvo-pastoraux, pour l'implantation d'unités agro-industrielles, touristiques, et immobilières ; et, (iv) l'attribution voire le transfert de terres en faveur des investisseurs privés (nationaux comme étrangers), selon des modalités d'accès variées et généralement non transparentes. Au Sénégal, la conjugaison de ces facteurs engendre de nombreux conflits ouverts ou latents, et alimente le débat mondial sur les complémentarités/asymétries/synergies qui peuvent exister entre les modèles d'agriculture familiale et ceux basés sur l'entrepreneuriat privé (Seck ; Touré et al., 2010)ⁱⁱⁱ.

Vallée du fleuve Sénégal, un foncier très convoité

Depuis 2014, l'actuel Gouvernement du Sénégal a engagé la mise en œuvre d'un programme de

croissance, le Plan Sénégal Emergent (PSE), en s'appuyant sur différents secteurs clés de l'économie, principalement l'agriculture commerciale et le secteur agro-alimentaire. Les pouvoirs publics entendent également moderniser l'agriculture familiale, à travers la mise en place de microprojets visant à intensifier la production, grâce à l'augmentation de la productivité et à une meilleure valorisation des exploitations existantes, et à diversifier les sources de revenus agricoles, grâce à des productions additionnelles à haute valeur ajoutée. Cette vision est traduite dans le cadre du Programme de Relance et d'Accélération de la Cadence de l'Agriculture Sénégalaise (PRACAS) qui s'articule autour de quatre axes principaux : i) l'atteinte de l'autosuffisance en riz, ii) le développement de la filière arachidière, iii) la promotion de l'horticulture, et iv) le renforcement de la sécurité alimentaire. Autant de projets agrégés visant à positionner le Sénégal comme pays exportateur majeur de fruits et légumes à haute valeur ajoutée, et à assurer une souveraineté alimentaire.

Egalement, à la même période (2014), le gouvernement a initié une réforme de la décentralisation dans le but de redynamiser le développement des territoires, et de territorialiser les ambitions du PSE et du PRACAS. Cette réforme dénommée acte III de la décentralisation propose une redéfinition de l'architecture territoriale en érigeant les régions au statut de pôles de développement. Dans ce cadre, la vallée du fleuve Sénégal (VFS) a été identifiée comme une zone de production agro-industrielle permettant de relever les défis de production agricole. A cet effet, le gouvernement soutient la mise en place de plusieurs projets d'envergure dans la VFS et dans la zone du lac de Guiers, qui comportent des ajustements fonciers. Dans la zone du lac, le Gouvernement du Sénégal a préparé, avec l'appui de la Banque Mondiale, le Projet de Développement Inclusif et Durable de l'Agrobusiness (PDIDAS) dont l'objectif est de promouvoir la croissance et l'emploi par l'augmentation des investissements productifs privés dans les filières agricoles (principalement horticole). Ce projet vise l'aménagement

et la mise valeur de 10 000 hectares de terres répartis entre 5 000 hectares dans la vallée du Ngalam, en partenariat avec le projet Millennium Challenge Account (MCA), et 5 000 hectares au niveau du lac de Guiers (autour des communes de Ngnith, Ronkh, Syer, Mbane et Keur Momar Sarr).

Le lac de Guiers est la principale réserve d'eau douce de surface du Sénégal. Différentes catégories d'acteurs (exploitations familiales, agro-industrielles, etc.) exploitent le lac et sa zone d'influence immédiate. Il s'agit entre autres de la Sénégalaise des Eaux (SDE), de la Compagnie Sucrière Sénégalaise (CSS), de privés agro-industriels, de pasteurs, d'agropasteurs,

d'agriculteurs et de pêcheurs. Le caractère stratégique de la zone du lac en fait un espace où s'exerce une forte pression sur les ressources naturelles et surtout foncières (Figure 1). Une pression qui, d'après les différentes prévisions (Mar et Magrin, 2006)^{iv}, est appelée à décupler sous l'effet de plusieurs facteurs : *i*) l'évolution des besoins d'approvisionnement en eau pour les activités liées à l'agriculture et à l'élevage, notamment sur les terres arables très convoitées autour du lac ; *ii*) l'augmentation des besoins d'alimentation en eau de Dakar et de sa banlieue ; et *iii*) le projet de remise en eau de la dépression de Ndiel (pour des besoins environnementaux, écologiques et touristiques).

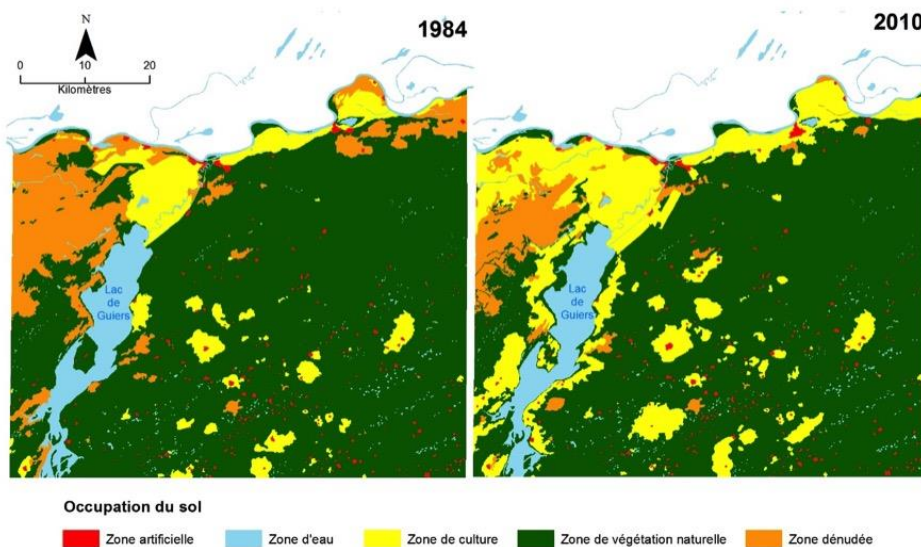


Figure 1 : Dynamique d'occupation du sol en 1984 et 2010 autour du lac de Guiers (Source : PPZS)

Lors de ces dernières décennies, la mise en valeur des terres par des activités agricoles s'est développée à un rythme très soutenu, avec une augmentation des aménagements hydro-agricoles privés. Comme on peut l'observer sur la Figure 2, les zones de culture en 1984 étaient principalement concentrées autour du fleuve Sénégal. En effet, hormis la Compagnie Sucrière Sénégalaise (CSS) qui exploitait des terres situées au Nord du Lac de Guiers (dans la zone de Richard-Toll), l'essentiel des zones de production était occupé par des cultures pluviales notamment dans le *diéri* (Mar et Magrin, 2006).

La mise en service des barrages de Diama (au Sénégal en 1985) et de Manantali (au Mali en 1987) a Agricole du Lac de Guiers, les modalités d'accès aux ressources foncières (location, affectation, attribution,

profondément modifié le fonctionnement hydrologique du lac et la qualité de ses eaux. Le lac a fait l'objet de plusieurs aménagements qui ont amélioré ses capacités de remplissage et de stockage, avec notamment un système de vannes permettant de réguler les apports du fleuve Sénégal, en particulier pendant la crue. Le potentiel en terres irrigables autour du lac est très important. Sur un rayon de 5 km, le potentiel aménageable est estimé par la SAED à plus de 47 000 hectares, et à 10 km, il est évalué à plus de 90 000 hectares. L'accélération du processus d'aménagement agricole sur les rives du lac est la résultante du développement de l'investissement privé agricole depuis la fin des années 90 (Figure 2). Malgré l'existence d'un Schéma Directeur d'Aménagement etc.) par des entrepreneurs privés agricoles ont souvent été faites souvent au détriment de

communautés locales, notamment les agriculteurs et les pasteurs.

Cette situation, source de tensions, est venue se surimposer aux conflits qui existaient déjà entre les communautés locales (notamment entre agriculteurs et éleveurs, pêcheurs et pasteurs, etc.) autour de l'exploitation des ressources naturelles. Actuellement, on semble se diriger vers une saturation des espaces bordant le lac qui font l'objet d'une occupation anarchique et désordonnée de l'espace, avec une concurrence accrue autour de l'accès à l'eau et aux ressources foncières (PDMAS, SAED, 2009)^v.

L'importance des superficies de terre convoitées par les agro-industries pourrait avoir une incidence sur les dépendances du domaine national, occupées et exploitées par les communautés locales pour leurs habitats, leurs activités agro-sylvo-pastorales, voire halieutiques. Cette situation d'ensemble soulève des interrogations qu'il convient de prendre en compte,

notamment : *i*) le défi de la gestion durable des ressources naturelles, surtout foncières, qui constitue une préoccupation essentielle, dans un contexte caractérisé par de fortes pressions sur les terres et une compétition aiguë entre les différents acteurs exerçant des activités rurales, pour l'occupation de l'espace ; une exigence qui impose de faire des choix d'utilisation et de valorisation des terres qui permettent de gérer l'interface production-conservation ; et *ii*) les enjeux sociopolitiques qui renvoient au fait que la terre est une ressource sensible, sur les plans politique et social. Ainsi, garantir un accès équitable au foncier constitue un gage de paix, de stabilité, et de développement économique et social équilibré. Par conséquent, les outils et mécanismes de gouvernance foncière pourraient servir d'instruments de pacification de l'espace, et d'objets intermédiaires pour discuter des interactions entre les acteurs et les usages autour du foncier.

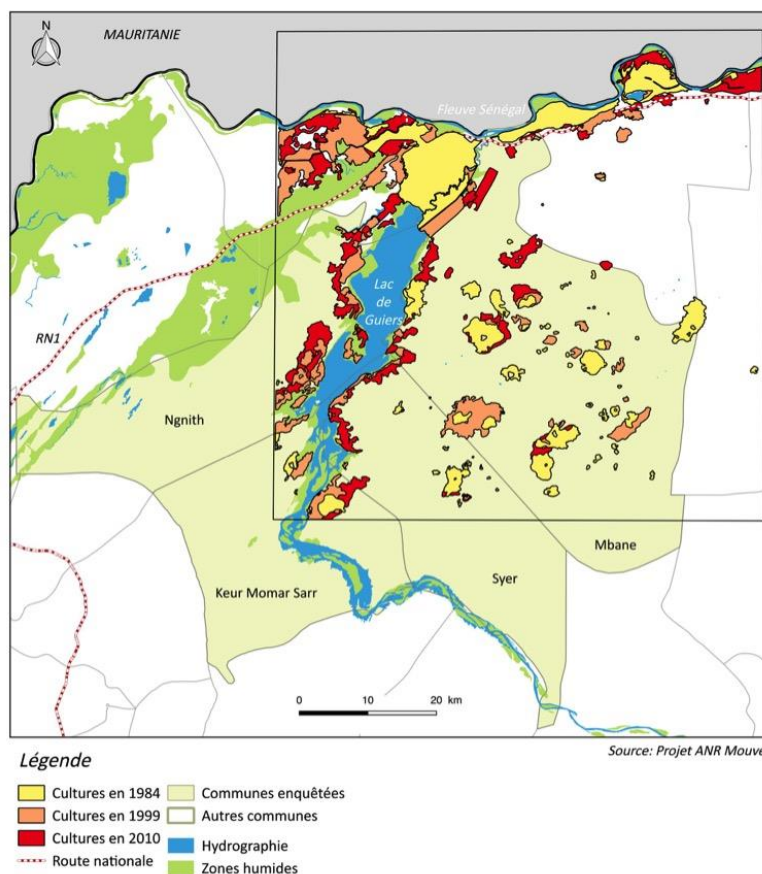


Figure 2 : Evolution des surfaces aménagées/cultivées dans la zone du Delta/lac de Guiers (Source : PPZS)

Ce constat avait déjà été fait à la fin des années 90, et il avait poussé un groupe de chercheurs à concevoir des supports de planification et de gestion de l'espace, au sein d'une collectivité territoriale (d'Aquino, Seck &

Camara, 2002)^{vi}. L'élaboration de ces outils, les Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols (POAS), au travers de démarches participatives, était censée permettre une bonne dissémination de l'information

foncière, surtout en ce qui concerne les règles de gestion édictées de manière consensuelle par les représentants des différentes catégories socio-professionnelles.

Ces outils de recherche, testés et mis en œuvre à l'échelle d'une commune, ont été largement diffusés et normalisés par la Société d'Aménagement de la Vallée du Fleuve Sénégal (SAED) depuis lors. A ce jour, et malgré l'élaboration de POAS pour l'ensemble des communes rurales de la vallée du fleuve Sénégal, les conflits autour d'attributions de terres agro-pastorales demeurent dans la région (cas de Fanaye, Mbane, Ngnith, etc.).

Contraintes d'accès à l'information spatiale

Expérimenté au cours des années 90 dans la vallée du Fleuve Sénégal, le POAS est considéré comme un cadre directeur guidant les gestionnaires locaux pour l'analyse, la planification et la réalisation de l'aménagement et du développement à l'échelle locale. L'idée d'élaborer des POAS a été formulée pour la première fois par le Plan directeur de la rive gauche du Fleuve Sénégal (GERSAR, 1992) qui a recommandé aux communautés rurales de se doter de cet outil afin de «maîtriser» leurs terres. Quatre facteurs principaux ont favorisé l'émergence du POAS comme outil de gestion foncière partagée dans le Delta du fleuve : *i*) le cadre institutionnel de la décentralisation (réforme de 1996)^{vii}, qui attribue aux conseils ruraux, les compétences en matière d'affectation et de désaffectation des dépendances foncières, du domaine national en milieu rural ; *ii*) la réalisation soutenue des aménagements hydroagricoles consécutive à l'après-barrage (Diama et Manantali), dans un contexte où la compétition foncière a été exacerbée par le reversement des zones pionnières dans les zones de terroir^{viii}, *iii*) les carences de l'exercice de gestion du foncier rural par les conseillers ruraux (manque d'outils, de supports de gestion, de ressources humaines et financières) ; et *iv*), l'augmentation des conflits d'usages entre usagers autour des ressources naturelles et foncières, notamment les conflits entre les agriculteurs et éleveurs.

C'est dans ce contexte, marqué par une grande recomposition spatiale des activités agropastorales, et à la demande de l'ancien conseil rural, qu'une opération pilote POAS a été lancée dans la communauté rurale de

Ross Béthio^x en 1997. L'objectif de ce dispositif était de mettre à la disposition des collectivités locales un outil institutionnel et technique à même de les appuyer dans leur dynamique de gestion et de concertation (SAED, 2002)^x. Le POAS a été créé avec trois objectifs :

— clarifier la situation foncière, pour une meilleure maîtrise et gestion des terres rurales par les élus locaux et les communautés locales ;

— renforcer la complémentarité entre l'agriculture et les autres activités productives pour un développement rural intégré et durable ;

— encourager l'implication des populations dans les actions de développement (SAED, 2002).

Après ce travail de recherche mené au niveau de la communauté rurale de Ross Béthio, l'outil a été transféré à la SAED pour une mise en œuvre à plus large échelle. La Figure 3 illustre les différentes zones définies autour du lac de Guiers dans les communes de Ngnith, Keur Momar Sarr, Syer et Mbane.

Le POAS constitue un modèle d'élaboration participatif de règles de gestion de l'espace et des ressources naturelles, qui peut avoir un grand nombre d'impacts positifs. C'est en même temps un outil de dialogue entre populations et institutions, qui peut ainsi enrichir ou infléchir la conduite de toute opération d'aménagement et de développement au regard des contraintes de l'occupation de l'espace ou de leurs répercussions sur celle-ci (d'Aquino et al., 2001)^{xi}. Au niveau local, les modalités coutumières d'attribution et de gestion des terres sont diverses et s'adaptent à des conditions particulières d'aménagements territoriaux. Cette flexibilité s'oppose généralement à une gestion territoriale figée qui favorise la spéculation foncière. Le POAS était censé apporter une réponse à cette problématique, en permettant par l'intégration à l'échelle du territoire des divers systèmes d'information locaux, une diffusion des informations et ainsi d'asseoir une base de gouvernance foncière. Cependant, au vu des dynamiques actuelles, on peut s'interroger sur l'impact réel du POAS par rapport aux objectifs de départ.

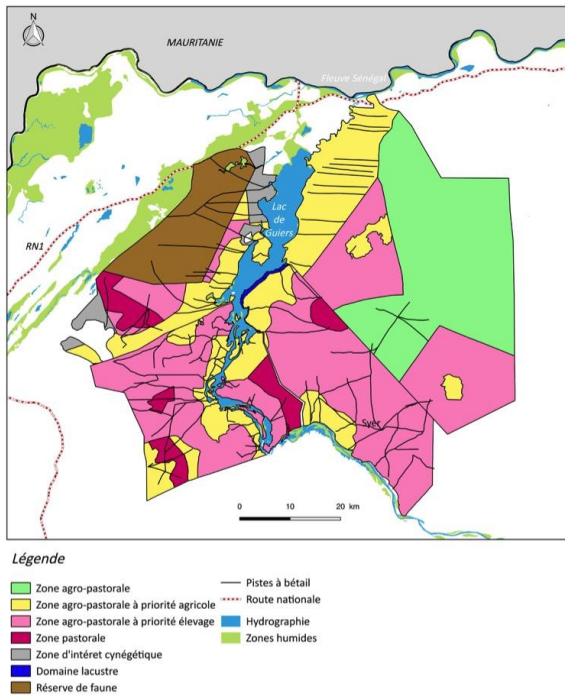


Figure 3 : Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols de quatre communes (Source : SAED)

— Niveaux de connaissance des outils et règles de gestion spatiale (POAS)

Le projet de recherche mené en 2014 dans les communes bordant le lac de Guiers (Figure 4), s'est focalisé sur l'analyse des niveaux d'accès à l'information foncière et spatiale ainsi que sur les facteurs limitant la bonne diffusion et appropriation de l'information.

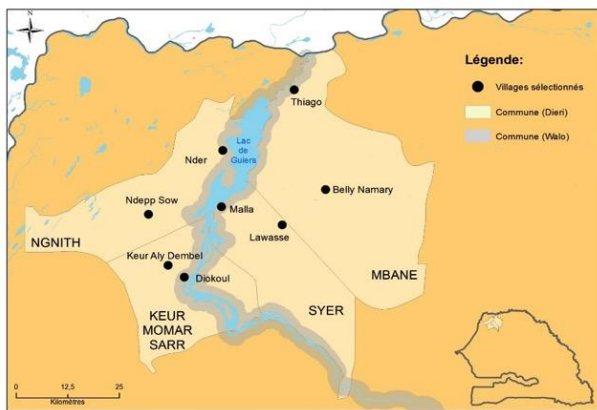
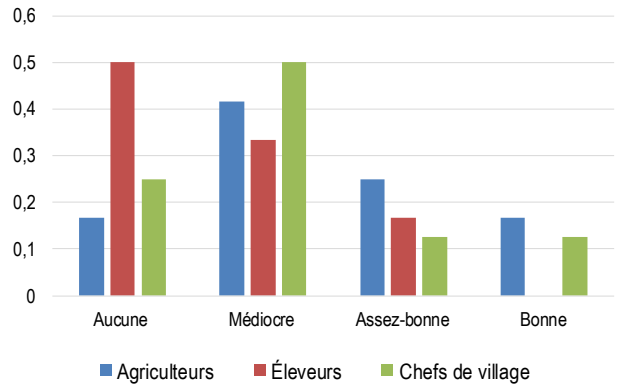


Figure 4 : Localisation des villages enquêtés dans les communes autour de lac de Guiers

Un des principaux résultats de l'étude concerne les niveaux de connaissances des POAS, en tant que démarche et processus participatif. Il ressort de cet exercice que généralement, le niveau de connaissance du POAS est très faible. En effet, sur l'ensemble des acteurs interrogés (24 chefs d'exploitations et 8 chefs de

village), rares ont été les personnes qui affirment connaître le POAS, et qui peuvent en faire une description correcte. Cette interrogation a concerné aussi bien les chefs de village que les chefs d'exploitation parties prenantes de l'étude. La figure 5 résume les niveaux de connaissance du POAS par les



chefs d'exploitation et chefs de villages interrogés.

Figure 5 : Niveaux de connaissances des acteurs enquêtés concernant les POAS (pourcentages)

On peut y constater que seulement un quart des chefs de villages ont connaissance de l'existence de l'outil, de ses objectifs et de son utilité. On constate également une disparité entre le niveau de connaissance des agriculteurs et des éleveurs.

Cette faible appropriation des POAS par les collectivités locales et par les populations à la base s'illustre spatialement par une inadéquation forte entre l'occupation réglementaire des sols (telle que définie dans les POAS) et l'occupation réelle.

La Figure 6 met en lien la couche d'occupation du sol par les zones de cultures autour du lac en 2010, et les couloirs de passage tels que prévus dans les POAS. L'intersection entre ces deux couches d'informations est symbolisée en rouge par des zones potentielles de conflits. Il est surprenant de constater que les POAS de la zone ont tous été réalisés à partir de 2010, et que l'inadéquation entre l'occupation réelle des zones de cultures et les POAS existait déjà à l'époque.

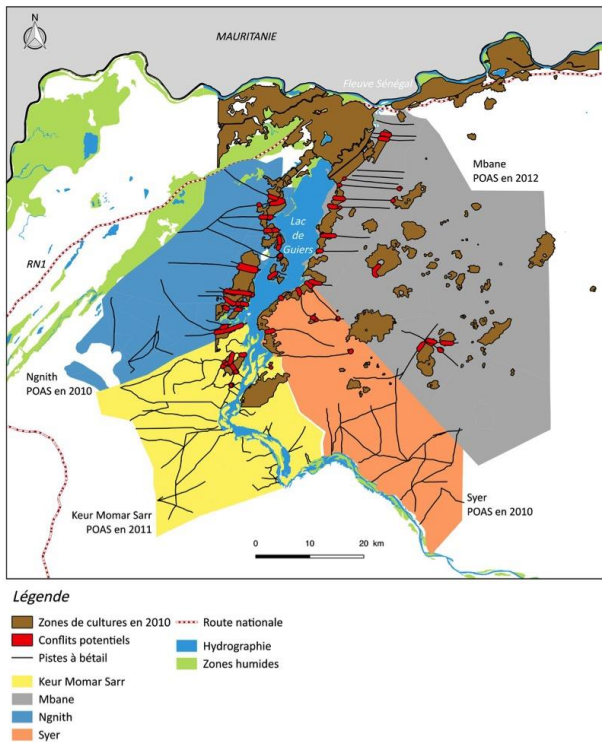


Figure 6 : Occupation du sol par les zones de cultures en 2010 et zones de conflits potentiels avec les couloirs de transhumance.

— *Niveaux de connaissance des outils et règles de gestion spatiale (POAS)*

L'examen des trajectoires d'accès à l'information foncière a permis de mettre en évidence certains facteurs limitant la diffusion de l'information, et l'appropriation des outils et mécanismes de gestion foncière et spatiale. Ces facteurs sont inhérents à trois formes de résistances principales : traditionnelles, institutionnelles voire administratives, et fonctionnelles.

— *Résistances locales/traditionnelles.*

Au Sénégal, le système de gestion coutumier, qui était censé être aboli par la loi 64-46 sur le domaine national, occupe une place prépondérante dans les logiques de tenures et de gestion des terres. En effet, même si ce système a subi des mutations fortes, avec des pratiques de sécurisation par le système de « régularisation » des occupations traditionnelles, il reste le référent le plus couramment utilisé dans les communes situées dans les zones de terroirs. Cette situation explique en partie le manque d'intérêt de certains chefs d'exploitation agropastorales pour l'information sur les outils de gestion foncière qui ont été élaborés. Au-delà de ces facteurs, le conseil municipal est parfois vu comme un élément exogène à la gestion des affaires communautaires voire familiales. Cela entraîne une

réticence au recours systématique aux instances de décisions communautaires.

— *Résistances institutionnelles*

Les outils de gestion foncière et de planification spatiale sont pour la majorité élaborés avec le concours financier de partenaires au développement (programmes ou projets de développement, ONG, etc.), mais également avec le soutien des services techniques et d'appui au développement. Les collectivités locales sont les porteurs de ces projets, et elles assurent la validation des travaux et des outils finaux qui sont présentés, dans le cas du POAS, comme des modèles d'élaboration de mécanismes concertés de gestion de l'espace. A cet effet, les structures publiques et les services d'appui au développement ont un rôle important à jouer pour disséminer l'information, ou à défaut, la partager avec les acteurs qui recherchent des informations sur la gouvernance des ressources foncières. Cependant, ces structures sont perçues comme inaccessibles par les communautés locales. Cette même réflexion touche les conseils municipaux qui doivent traiter les requêtes d'accès à l'information. Certains élus locaux ne souhaitent pas diffuser l'information pourtant publique, pour renforcer une position de pouvoir.

— *Résistances fonctionnelles*

Les réalités du monde rural comportent des facteurs gênant la majeure partie des communautés dans l'accès aux informations foncières. Il s'agit principalement de la question de l'accessibilité des documents et supports sur les mécanismes de gestion foncière et de planification spatiale, pour une population rurale majoritairement analphabète (malgré les efforts réalisés par les structures d'appui pour traduire ces documents en langue locale). L'autre facteur est la méconnaissance du droit d'accès à l'information publique par les communautés locales. Cette méconnaissance de leur droit de citoyen ne permet pas une bonne appropriation des informations sur la gouvernance de leurs terroirs, pour la gestion des terres et des espaces de production.

Perspectives

Au vu des dynamiques actuelles d'expansion agricole et sous l'effet de l'arrivée progressive d'investisseurs privés dans le domaine agricole, l'optimisation de l'exploitation des ressources foncières constitue une préoccupation majeure. La recrudescence d'enjeux autour du foncier se conjugue à une remise en cause

des structures et modes de régulation foncières par les communautés locales, qui soulignent des manquements en termes de sensibilisation et d'implication dans leur élaboration. Le déficit d'implication des populations dans la conception des outils de gestion du foncier ainsi que leur manque d'accompagnement à l'usage des mécanismes de régulations concertées de l'espace, constituent des facteurs qui peuvent expliquer le pluralisme de gestion observé au niveau local et par conséquent la persistance de certaines pratiques et règles de gestions coutumières adaptées à des enjeux contextualisés. Ce contexte ne manque pas de créer un flou et une insécurité dans la tenure et la gestion foncière. Une gestion durable et inclusive du foncier impliquerait un accès équitable à la terre et une transparence dans sa gestion par les institutions qui en ont la charge, pour garantir stabilité et cohésion sociale, gages d'un développement rural et social équilibré. Si cet aspect de gouvernance n'est pas pris en compte, les conflits entre usagers de la ressource foncière pourraient s'accroître.

Pour en savoir plus :

- ⁱ Godfray H. Ch. J. et al. (2010): The Challenge of Feeding 9 Billion People; Science, 327.
- ⁱⁱ Cotula, L., Vermeulen, S., Leonard, R. and Keeley, J., 2009, Land grab or development opportunity? agricultural investment and international land deals in africa, IIED/FAO/IFAD, London/Rome. ISBN: 978-1-84369-741-1
- ⁱⁱⁱ Seck S. M. ; Touré, O, Diop D. et al 2010. Analyse de pratiques foncières et des enjeux de la sécurisation foncière au Sénégal. Dakar IPAR/CNCR, avril 2010, 65 p.
- ^{iv} Mar N. F., et Magrin G., 2006. Dynamiques spatiales, territoires et gestion foncière autour du lac de Guiers, Travaux et documents de l'ATP DOMINO-SEN-01, mai 2006, 40pages.
- ^v PDMAS/SAED, 2009. Etude du schéma directeur d'aménagement agricole de la zone du lac de Guiers. Etude thématique de base. Rapport évaluation initiale des impacts environnementaux et sociaux octobre 2009. 36 pages.
- ^{vi} d'Aquino P., Seck S. M., Camara S. 2002b. Un SIG conçu par les acteurs : l'opération pilote POAS au Sénégal. In : L'Espace géographique 2002-1, pp : 23-37.
- ^{vii} Loi 96-06 de mars 1996 portant Code des collectivités locales et loi 96-07 de mars 1996, portant transfert de compétences aux collectivités locales.
- ^{viii} L'affectation des terres dans la zone pionnière était du ressort de la SAED. Face à l'ampleur de la protestation contre les attributions abusives de terres à des fonctionnaires et à

des dignitaires religieux, l'Etat a décidé de reverser les zones pionnières dans la zone des terroirs. Cela s'est traduit par la restitution au conseil rural de Ross-Béthio de près de 14 000 hectares.

^{ix} Communauté rurale située à 50 km au nord de Saint-Louis, dans le delta de la vallée du Fleuve Sénégal. Depuis 2008, Ross-Béthio a été érigée en commune et l'ancienne CR éponyme scindée en deux collectivités locales : Diama et Ngnith.

^x SAED, 2002, Autoévaluation et suivi de la démarche d'accompagnement POAS. Compte rendu de la mission de lancement des activités du programme, Saint-Louis

^{xi} d'Aquino, P. et al., 2001. Elevage et gestion des parcours au sahel. Implications pour le développement. In Tielkes et al. (Éditeurs).

- ✓ **Djibril DIOP** est ingénieur de recherche au Bureau d'Analyses Macro-Économiques de l'Institut Sénégalais de Recherches Agricoles (ISRA-BAME). djibrildiopsn@gmail.com
- ✓ **Jérémy BOURGOIN** est chercheur au Bureau d'Analyses Macro-Économiques de l'Institut Sénégalais de Recherches Agricoles (ISRA-BAME) et au CIRAD (UMR TETIS, PPZS), bourgoin@cirad.fr
- ✓ **Djiby DIA** est chercheur au Bureau d'Analyses Macro-Économiques de l'Institut Sénégalais de Recherches Agricoles (ISRA-BAME). djiby.dia@isra.sn

ISRA-BAME
Bel-air, route des hydrocarbures
BP : 3120 Dakar
Tel : +221 33 859 17 55/56
Site web : <http://www.bameinfopol.info/>
E-mail : bame@isra.sn