

Note pratique

L'aménagement participatif du territoire

Kit d'information sur les régimes fonciers



Les notes pratiques préparées par la **Division des politiques et du conseil technique** du FIDA contiennent des suggestions et indications concrètes à l'intention des chargés de programmes de pays, des équipes de conception des projets et des partenaires d'exécution pour les aider à concevoir et à exécuter les programmes et les projets.

Elles présentent les aspects techniques et pratiques des approches, méthodologies, modèles et de composantes de projet qui ont été testés et dont il est possible de recommander la mise en œuvre et la transposition à plus grande échelle, y compris "les meilleures pratiques" et des études de cas pouvant servir de modèle dans leur domaine thématique particulier.

Les notes pratiques sont des outils qui servent à concevoir et à exécuter les projets en recourant aux meilleures pratiques observées sur le terrain. Elles serviront aux équipes de mode d'emploi pour appliquer certaines recommandations relatives aux politiques opérationnelles du FIDA, aux exigences standard des projets et aux outils de financement.

Ce sont des documents évolutifs qui seront régulièrement actualisés en fonction des nouveaux acquis de l'expérience et des informations que vous nous communiquerez.

Contact

Harold Liversage

Spécialiste technique principal pour
les questions foncières
Division des politiques et du conseil technique
Courriel: h.liversage@ifad.org

Maria-Elena Mangiafico

Chargée de la gestion des savoirs
Division des politiques et du conseil technique
Courriel: m.mangiafico@ifad.org

Remerciements

Ce kit d'information a été préparé par Francesca Carpano, consultante spécialisée en régimes foncières, sous la supervision de Jean-Maurice Durand ancien spécialiste technique pour les questions foncières de la Division des politiques et du conseil du FIDA.

Octobre 2015

Table des matières

Liste des sigles.....	ii
Introduction	1
À quoi sert l'aménagement participatif du territoire?	1
La méthode d'aménagement participatif du territoire	2
Les étapes de l'aménagement participatif du territoire.....	3
Étape 1: Créer un comité ou un groupe chargé de l'aménagement participatif du territoire	3
Étape 2: Définir des objectifs spécifiques	4
Étape 3: Collecter et analyser des données	4
Définir l'unité de planification.....	6
Étape 4: Diagnostiquer et analyser les problèmes.....	8
Étape 5. Rechercher des solutions acceptables par tous	9
Étape 6: Préparer un POS sur un mode participatif	10
Étape 7: Élaborer un système de suivi-évaluation (S&E)	10
Étape 8: Présenter le POS participatif et en établir la version définitive	10
Limites et avantages de l'utilisation d'un POS participatif	11
Bonnes pratiques et exemples de mise en œuvre d'un POS participatif	12
Pour approfondir	14

Liste des sigles

COSOP	Programme d'options stratégiques pour le pays
GIS	Systèmes d'information géographique
GPS	Système de positionnement universel
ONG	Organisation non gouvernementale
POS	Plan d'occupation des sols
S&E	Suivi-évaluation

Introduction

Cette note pratique décrit la méthode d'aménagement participatif du territoire et les étapes à suivre pour l'appliquer dans le cadre des interventions du FIDA. Elle donne également des exemples concrets d'application de cette méthode. Elle devrait être principalement utilisée au stade de l'exécution mais peut aussi servir à celui de la conception, si l'on envisage d'inclure un processus participatif de planification de l'utilisation des terres dans le projet.

L'aménagement participatif du territoire est un processus qui aboutit à l'élaboration d'un ou de plusieurs plans d'occupation des sols (POS) qui correspondent à un but, un objectif ou une série d'objectifs donnés. Ce processus fait partie intégrante de la planification du développement local.

L'aménagement participatif du territoire peut être un aspect central de l'exécution d'un projet. Il offre aux diverses parties prenantes une réelle occasion de faire part de leurs préoccupations, de leurs besoins et de leurs propositions, ainsi que de tester et comparer leurs propres solutions avec celles qui leur sont suggérées. En parvenant à un consensus, en toute transparence et conformément au principe du consentement libre, préalable et éclairé que prône la politique foncière du FIDA, les bénéficiaires du projet peuvent décider eux-mêmes des orientations de leurs activités agricoles, des mesures de conservation, du zonage, etc. Enfin, l'aménagement participatif du territoire peut contribuer de façon non négligeable à la sécurité foncière de toute la communauté concernée par le projet.

On entend par aménagement du territoire les efforts mis en œuvre pour tirer parti de

l'utilisation des ressources naturelles, en termes d'énergie, de connaissances, d'information et de savoir-faire technique. La nature, la qualité et la quantité des ressources naturelles influenceront considérablement sur l'utilisation des terres. La taille et l'envergure de l'unité de planification doivent tenir compte des modalités actuelles d'utilisation des terres, ainsi que des utilisations potentielles. Elles ne seront probablement pas les mêmes dans une zone où prédominent les cultures végétales et dans une zone pastorale, où le POS sera sans doute plus complexe et plus diversifié. L'adaptation au changement climatique et la gestion des risques de catastrophe devront être prévus dans le POS.

Qui sont les utilisateurs des terres?

Les utilisateurs des terres sont les principaux acteurs ainsi que tous ceux qui subissent l'impact de la modification de l'occupation des sols. La gestion et la conservation des ressources doivent être des aspects essentiels du diagnostic des problèmes et de la recherche de solutions ainsi que des options d'utilisation retenues.

Source: Direction de l'administration et de l'utilisation des territoires ruraux. Éthiopie

Qu'entend-on par aménagement du territoire?

Il s'agit de faire une évaluation systématique du potentiel qu'offrent les terres et les eaux, des possibilités d'utilisation de ces terres et des conditions économiques et sociales afin de sélectionner et d'adopter les modes d'utilisation des terres les mieux appropriés.

Son but est de sélectionner et de définir le meilleur aménagement du territoire possible qui réponde au mieux aux besoins des populations tout en sauvegardant les ressources pour les générations futures. La planification se justifie par la nécessité d'un changement, d'une gestion améliorée ou d'une utilisation un peu différente des terres quand les circonstances varient.

Source:

<http://www.fao.org/docrep/t0715e/t0715e00.htm>

À quoi sert l'aménagement participatif du territoire?

L'aménagement participatif du territoire permet de s'assurer que les utilisateurs locaux des terres ont la possibilité de prendre part à la prise de décision quant à l'utilisation des terres et de leurs ressources qu'ils emploient et dont ils dépendent. Il permet aux diverses parties prenantes d'élaborer une vision commune et de se mettre d'accord sur la façon de procéder, ce qui permet aussi de résoudre les éventuels

conflits fonciers. En particulier, cette méthode donne voix au chapitre aux groupes marginalisés, notamment aux femmes, aux jeunes, aux éleveurs, aux pêcheurs et aux chasseurs-cueilleurs.

L'aménagement participatif du territoire informe et guide la communauté concernée et les décideurs sur l'optimisation de la productivité des terres et des ressources, la mise en place d'infrastructures et de services, la protection de l'environnement et de la biodiversité ainsi que sur la création de systèmes de gouvernance et d'administration adaptés. Le zonage des terres permet de mettre en évidence les utilisations prioritaires. L'aménagement participatif du territoire prend en compte le savoir de ceux qui utilisent les terres et en dépendent tout autant que les connaissances scientifiques et les connaissances provenant d'autres sources. Une solide base de connaissances est ainsi constituée. L'aménagement participatif du territoire devrait en dernier ressort contribuer à améliorer la gestion des terres et des ressources, la gouvernance, les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire et promouvoir le développement local et national.

La méthode d'aménagement participatif du territoire

La méthode d'aménagement participatif du territoire est itérative et intégrée, puisqu'elle englobe différents secteurs et rassemble de multiples parties prenantes. Le terme "participatif" souligne l'importance de la participation active des utilisateurs locaux de la terre et, dans le meilleur des cas, ce sont eux qui dirigeront le processus. Les niveaux de participation sont divers (voir l'encadré 1). L'aménagement participatif du territoire doit répondre à la demande, c'est-à-dire traduire les besoins, les positions et les intérêts de ceux qui utilisent la terre ou qui en tirent un avantage. Sachant que l'évolution d'une partie d'un tout aura forcément une incidence sur toutes les autres parties, cette méthode envisage le paysage dans sa globalité, en incluant toutes les unités concernées. L'évaluation des terres peut se faire en trois temps.

Encadré 1: Types de participation	Niveau de participation ↑ Élevé Moyen Faible
Auto-mobilisation – participation de la population moyennant des initiatives indépendantes de toute institution extérieure pour démarrer les processus ou faire évoluer la situation.	
Participation interactive – participation de la population à l'analyse conjointe, qui aboutit à la préparation de plans d'action et à la création de nouvelles institutions locales ou au renforcement des institutions existantes.	
Participation fonctionnelle – participation de la population moyennant la création de groupements pour atteindre des objectifs définis au préalable.	
Participation par voie de consultation – participation moyennant la consultation de la population dont les points de vue sont écoutés par les personnes extérieures. La prise de décision n'est toutefois pas partagée.	
Participation par la communication de renseignements – participation de la population qui répond aux questions posées et attend ensuite de voir ce qui va se passer.	
Participation passive – la population est informée de ce qui va se passer ou ce qui s'est déjà passé.	

Les étapes de l'aménagement participatif du territoire

L'aménagement participatif du territoire est un processus intensif qui peut prendre plusieurs semaines, voire des mois. Il peut se compliquer et subir des retards quand il englobe de nombreux acteurs, met en jeu les intérêts conflictuels de divers utilisateurs des terres ou que les données disponibles ne sont pas suffisantes pour prendre des décisions en connaissance de cause. Avant d'entamer le processus de planification, les diverses parties prenantes doivent convenir que l'aménagement participatif du territoire est un processus adapté et utile dans lequel il leur faut investir du temps et des ressources et auquel elles doivent prendre part. Il pourra être nécessaire à cette fin de leur expliquer au préalable de quoi il s'agit pour parvenir à un consensus. Le budget et les ressources nécessaires doivent être mis à disposition, et les détenteurs des fonds doivent s'engager à appuyer le processus jusqu'au bout.

Qui sont les parties prenantes?

Il s'agit notamment des utilisateurs primaires, secondaires et occasionnels des terres, ainsi que des décideurs. Ce peut être des cultivateurs, des éleveurs, des pasteurs nomades, des ramasseurs de bois de feu, des entreprises commerciales, des constructeurs de barrages, des départements des collectivités locales, le gouvernement national, des coopératives, des unions, des cueilleurs de produits forestiers non ligneux, des organismes de conservation, des ONG, etc.

Lorsque l'on considèrera les différents groupes d'utilisateurs des terres, les divers groupes sociaux devront être inclus par défaut et notamment les femmes, les hommes, les jeunes, les personnes âgées – ce qu'il conviendra de vérifier. Il sera peut-être davantage acceptable d'un point de vue social d'inclure des groupes généralement marginalisés au motif qu'ils sont des utilisateurs des terres et non qu'ils sont particulièrement défavorisés, par exemple les femmes, les jeunes ou les éleveurs.

Ceux qui conduisent le processus devront constituer une équipe d'animateurs compétents.

Un bon animateur motive les participants, leur fait sentir qu'ils sont écoutés et les encourage à participer. Il veille à ce qu'ils ne perdent pas le cap, tout en laissant la porte ouverte à l'imprévu. Il ou elle doit également gérer le groupe et les tâches s'y rapportant (y compris la gestion du temps) mais les participants doivent néanmoins sentir qu'ils maîtrisent le processus (en sont les maîtres d'œuvre). L'animateur doit aussi gérer les déséquilibres de pouvoir pour que chaque participant puisse apporter sa contribution. Il lui faut encourager le dialogue et la discussion et intervenir en cas de dispute ou pour fournir une information manquante, sans pour autant perturber le déroulement du travail.

Le personnel technique d'appui pourrait également avoir besoin d'une formation concernant les outils et méthodes à utiliser (voir le tableau 2). Le financement nécessaire devra être disponible. Des dispositions devront par ailleurs être prises sur le plan logistique, notamment choix d'un lieu et d'un horaire adaptés pour les réunions, transport et rafraîchissements.

Les techniciens doivent reconnaître et accepter que les utilisateurs des terres ont accumulé un savoir leur permettant de classer leurs ressources foncières par catégorie et de juger de leurs problèmes et potentiel en vue de prendre des décisions techniques et de se mettre d'accord sur les options d'utilisation des terres les plus adaptées.

Source: Direction de l'administration et de l'utilisation des territoires ruraux, Éthiopie

Les étapes ci-dessous indiquent comment réaliser l'aménagement participatif du territoire, mais devront être adaptées aux circonstances et conditions locales.

Étape 1: Créer un comité ou un groupe chargé de l'aménagement participatif du territoire

Un groupe représentatif de toutes les parties prenantes devra se charger du processus d'aménagement participatif du territoire. Les membres du groupe peuvent être élus par les utilisateurs locaux des terres auxquels ils seront tenus de rendre des comptes. Toutefois, il pourrait être nécessaire dans certains cas d'inclure dans le groupe des représentants de parties prenantes non locales ayant un intérêt dans les

terres et le processus d'aménagement. Il se pourrait que des directives gouvernementales relatives à l'aménagement des territoires dictent aux parties prenantes la marche à suivre, et notamment leur imposent la participation de fonctionnaires de l'État. Mais, même en de telles circonstances, il importerait de faire le maximum pour s'assurer que le processus reste participatif et d'accorder une attention particulière à la participation des femmes, des jeunes, des éleveurs, des pêcheurs, des chasseurs-cueilleurs et des autres groupes souvent marginalisés.

Étape 2: Définir des objectifs spécifiques

Le groupe chargé de l'aménagement participatif du territoire devra ensuite définir les objectifs spécifiques du processus. Il lui faudra préciser les renseignements à collecter. Par exemple, un objectif pourrait être de "recenser les types d'utilisation des terres prioritaires dans la zone "X" compte tenu des pratiques courantes et des possibilités d'augmentation de la productivité" ou, plus précisément "d'améliorer de manière optimale la productivité des terres de parcours compte tenu des pressions actuellement imposées en matière d'utilisation des terres et des conflits fonciers en cours". Il est important que tous les participants au processus comprennent clairement les buts et objectifs visés. L'équipe chargée de la planification devra sans doute organiser à cet effet un certain nombre de consultations ou de réunions avec les parties prenantes.

Étape 3: Collecter et analyser des données

Différents types de renseignements concernant la terre et l'environnement ainsi que la situation socioéconomique et politique du pays (voir le tableau 1) devront être recueillis pour pouvoir établir un POS fondé sur des recherches approfondies. L'équipe chargée de la planification devra s'assurer qu'une équipe multisectorielle de chercheurs, incluant des utilisateurs locaux des terres, est mise en place pour collecter l'information requise. Des équipements, instruments et matériels techniques devront être achetés en fonction des besoins - ce pourrait être notamment des appareils manuels de localisation (GPS), des appareils photo, des images satellitaires, du matériel d'analyse pédologique, des données de mesure de la biomasse, etc.

Tableau 1: Diverses caractéristiques de l'utilisation des terres à prendre en compte lors du processus d'aménagement du territoire

Caractéristiques des terres et de l'environnement	Caractéristiques socioéconomiques	Caractéristiques politiques
<ul style="list-style-type: none"> • Climat, en particulier précipitations (pluie, neige, rosée), quantité et répartition^(a) et température^(a) • Topographie • Sols et leurs propriétés physiques et chimiques • Eau et cycle hydrologique • Occupation du sol, y compris la végétation naturelle, les cultures, etc. • Utilisation des terres 	<ul style="list-style-type: none"> • Démographie • Types d'exploitation et de régimes fonciers, et disponibilité des terres • Établissements humains • Systèmes de culture • Types, superficie et répartition des cultures • Types, nombre de têtes et répartition du bétail, et son rôle • Infrastructures, marchés, réseaux de communication et services 	<ul style="list-style-type: none"> • Politiques et législation concernant la terre, le régime foncier et l'occupation des sols • Structures et limites administratives • Institutions et processus de gouvernance, y compris au niveau local

^(a) Ces informations influent sur la durée des campagnes agricoles et la structure des déplacements des troupeaux.

Ces renseignements devront être recueillis auprès de sources diverses en employant divers outils pour en vérifier l'exactitude (par triangulation). Les données primaires peuvent être recueillies à l'aide des outils suggérés ci-dessous (voir le tableau 2). Elles peuvent être regroupées par triangulation avec des données secondaires, notamment des rapports et autres documents, des photographies aériennes, des images satellitaires, y compris celles de Google Maps (en veillant à acquitter les droits de licence) et des cartes topographiques, des enquêtes pédologiques, des mesures des précipitations, etc. Les instituts de recherche et les ONG, ainsi que divers départements et bureaux du gouvernement, au niveau national et local, peuvent être des sources d'information utiles.

Tableau 2: Outils et méthodes

Pour obtenir des renseignements sur les caractéristiques de l'utilisation des terres utiles à des fins de planification	
Classement de la capacité d'exploitation des sols à partir des données biophysiques recueillies	Inventaire des caractéristiques principales des types de terre, de leur utilisation, de l'occupation des sols, de la végétation, des zones climatiques et de leurs tendances, des ressources hydriques, des propriétés physiques et chimiques des sols et des risques qu'ils posent.
Photographies aériennes, images satellitaires et cartes topographiques	Détermination des caractéristiques et utilisations principales des terres, de la végétation et de l'occupation des sols. Les photos aériennes et images satellitaires prises au fil des ans peuvent montrer l'évolution de l'utilisation des terres.
Cartographie des ressources naturelles	Détermination des caractéristiques et utilisations principales des terres, en indiquant l'évolution des terres et de l'environnement, les problèmes de qualité, les difficultés ou les risques qui se posent, ainsi que des opportunités ou des solutions.
Calendriers saisonniers	Détermination des tendances des terres et de l'environnement et leur évolution saisonnière. Ces indications peuvent aider à étudier les tendances saisonnières des caractéristiques socioéconomiques, par exemple des activités de subsistance.
Analyse des tendances ou chronologie	Analyse de l'évolution de divers paramètres au fil du temps, et mise en lumière des "événements" importants.
Pour obtenir des renseignements sur les caractéristiques socioéconomiques	
Élaboration de la carte des ressources naturelles	Les discussions qui accompagnent ce travail de cartographie indiquent les institutions responsables de la gouvernance des terres et des ressources ainsi que les droits, rôles et responsabilités, les modes de subsistance et leurs tendances, les services disponibles ou manquants, les difficultés ou les risques qui se posent, ainsi que les opportunités ou les solutions.
Élaboration de la carte de la mobilité	Détermination de l'évolution des déplacements des personnes et des troupeaux, y compris les raisons qui les motivent.
Calendrier saisonnier	Voir ci-dessus.
Enquête et discussions en groupes thématiques	Des outils plus formels peuvent servir à combler les données lacunaires et à obtenir des données plus quantitatives, notamment des enquêtes, des entretiens semi-structurés et des discussions en groupes thématiques sur des sujets particuliers.
Analyse des avantages de l'utilisation des ressources	Une description des principales ressources, de leurs utilisateurs, des fins auxquelles elles sont utilisées, des modalités de contrôle, d'accès et de vente, en précisant qui bénéficie de la vente et des revenus qui en sont tirés, etc.

Pour obtenir des renseignements sur les caractéristiques politiques

Diagramme de Venn ou cartographie institutionnelle	Identification des principales institutions, organisations et groupes, et des relations qu'ils entretiennent entre eux.
Examen de la législation, des politiques, du droit coutumier et des institutions au niveau local, en précisant la connaissance qu'en ont les utilisateurs locaux des terres	Il s'agit de comprendre les politiques et la législation en vigueur dans le pays, de savoir qui les connaît et comment elles sont interprétées sur le terrain, sans oublier les arrêtés et règlements locaux. Il faudra aussi comprendre la gouvernance et les institutions coutumières locales. Les discussions menées lors du travail de cartographie des ressources naturelles et autres recherches mentionnées ci-dessus peuvent aussi contribuer à cette compréhension.

Définir l'unité de planification

À ce stade, on devrait commencer à avoir une idée plus claire de l'unité de planification à retenir. Celle-ci doit correspondre à la structure effective d'utilisation des terres, et non pas seulement aux limites administratives. Dans certains cas, par exemple, un village clairement délimité pourrait être l'unité de planification adaptée. Dans d'autres, il pourra être préférable de travailler à l'échelle d'un paysage ou d'un bassin versant, en particulier dans les cas d'une utilisation extensive et polyvalente des terres faisant appel à toute une gamme de ressources, par exemple des systèmes mixtes agropastoraux. Dans ce dernier cas, il sera probablement nécessaire de ne pas s'en tenir aux limites administratives, même si cela peut s'avérer difficile d'un point de vue politique et logistique.

En République-Unie de Tanzanie, l'unité de planification de l'utilisation des terres définie dans la politique et la législation est le village, mais il est prévu que ce ne sera pas le cas en toutes circonstances et que, pour certaines utilisations, une unité de plus grande envergure pourra être choisie. S'agissant des terres de parcours et des systèmes de production pastorale, par exemple, la planification conjointe de l'utilisation des terres à l'échelle des villages est imposée pour s'assurer que les ressources communes des villages, la mobilité et les diverses formes d'utilisation des terres sont bien prises en compte dans le processus de planification de l'aménagement du territoire.

Source: *Guidelines for Village Land Use Planning*, Commission nationale de planification de l'aménagement des terres, République-Unie de Tanzanie, 2010

Quand on optera pour un paysage ou un bassin versant de grande envergure, il pourrait être préférable de le diviser en sous-unités. En procédant simultanément à la planification de l'utilisation des terres dans ces différentes sous-unités et en se consultant, on s'assurera que les zones similaires ou complémentaires seront situées à proximité les unes des autres.

Le choix de l'unité doit être logique d'un point de vue écologique, socioéconomique et politique, tout en étant gérable, reproductible et assez souple pour pouvoir être adapté ou modifié. L'unité retenue doit être approuvée par toutes les parties prenantes; toutefois, il pourrait être nécessaire de modifier les limites de l'unité une fois que l'on aura recueilli de nouvelles informations, comme on le verra ci-après. De ce fait, toute documentation officielle sur la délimitation des unités se fera à un stade ultérieur.

Cartographie participative de l'utilisation des terres et des ressources

La cartographie participative de l'utilisation des terres et des ressources à l'échelle de l'unité choisie est le point de départ de l'aménagement du territoire. Les utilisateurs locaux doivent établir la carte eux-mêmes, avec l'aide de l'équipe chargée de la planification. Il faudra veiller à répertorier avec soin tous les types d'utilisations - primaires, secondaires ou occasionnelles. Les animateurs peuvent guider la discussion sur les divers sujets en rapport avec la carte, par exemple le régime foncier ou les structures de gouvernance. Ce sera là un moyen de recueillir des renseignements importants pour aider à préparer la carte et passer

ainsi aux étapes suivantes du processus d'aménagement du territoire. On trouvera ci-après des liens utiles concernant les directives en matière de cartographie participative.

Figure 1: Carte participative des ressources villageoises en Éthiopie



Une fois que la carte participative des ressources a été établie, les informations recueillies peuvent être vérifiées de visu sur le terrain. Les données peuvent être transférées vers des systèmes d'information géographique (GIS) pour en faciliter la consultation en incluant les coordonnées GPS des limites de l'unité de planification ainsi que ses caractéristiques, comme le montre la carte ci-contre (figure 1). Google Earth peut également servir à transférer les données de cartes établies manuellement vers un GIS en identifiant aisément et à peu de frais les coordonnées GPS.

Lorsque des groupes (par exemple agriculteurs, éleveurs, organismes de conservation et investisseurs commerciaux) utilisent la terre de

façon très diverse, chacun d'entre eux peut produire sa propre carte des ressources et d'utilisation des terres. Des versions papier (ou GIS) peuvent alors être superposées, par exemple lorsque les utilisations des différents groupes se chevauchent. Les zones de chevauchement indiquent les lieux où pourraient apparaître des conflits fonciers qu'il faudra résoudre.

Une "carte de la vision de l'avenir" peut également être produite pour indiquer comment les utilisateurs locaux aimeraient voir leurs terres, leurs ressources, leurs moyens de subsistance, etc., à l'avenir. Les images satellitaires ou les cartes topographiques remplacent les cartes manuelles et/ou sont des outils cartographiques complémentaires. Avec ces outils, les participants identifient et dessinent les caractéristiques sur les images/cartes et non sur une feuille blanche ou sur le sol.

La cartographie devra être réalisée avec les autres outils énumérés au tableau 2.

Cartographie participative – pourquoi?

La cartographie des ressources est un moyen très utile pour obtenir des données. Elle stimule la discussion au sein de la communauté sur les ressources et les problèmes s'y rapportant. Les cartes servent à déterminer et à comprendre les diverses formes d'utilisation des ressources, leur localisation, les problèmes liés à l'accès et la saisonnalité. Des informations importantes figurent sur la carte, par exemple les points d'eau, les infrastructures commerciales, les limites des diverses formes d'utilisation des terres et les différentes zones de production ainsi que leur état. Lors de l'élaboration de la carte, on peut aborder les problèmes de gestion, les difficultés rencontrées et les solutions envisageables. La carte permet de visualiser la zone ainsi que l'utilisation des terres et des ressources. La carte tracée sur le sol ou sur une feuille de papier présente un panorama global des caractéristiques principales de la zone vues par la communauté. Les mesures ne sont pas forcément exactes, mais indiquent la taille relative et la position approximative des divers éléments. Ce travail peut aider à introduire et à étudier les concepts d'aménagement spatial avec la communauté qui peut ne pas avoir l'habitude d'une telle approche. Une image peut équivaloir à des milliers de mots.

Étape 4: Diagnostiquer et analyser les problèmes

Le travail de diagnostic et d'analyse des données est une étape essentielle de la planification. En l'absence d'un diagnostic des problèmes et d'une analyse de leurs causes et de leurs effets, il n'est pas possible de rechercher des solutions adaptées. Trouver une solution à l'une des causes ou à l'un des symptômes ne résout pas l'essence du problème. Par contre, trouver des solutions aux problèmes essentiels ou à leurs causes profondes aide à résoudre un certain nombre de problèmes interdépendants. Par exemple, les conflits entre agriculteurs et éleveurs qui utilisent les terres pourraient être l'un des problèmes qui se pose, alors que le problème majeur ou sa cause profonde pourrait en fait être le manque de clarté et de précision du régime foncier en l'absence d'une politique et d'une législation favorables en la matière.

L'analyse approfondie des problèmes permet de préparer un POS intégré. L'identification des problèmes et la recherche de solutions (Étape 5) est un processus itératif et dynamique qui doit envisager la nature et la gravité des problèmes, ainsi que leurs effets à court et long terme. Certains problèmes peuvent ne pas se poser actuellement mais se poseront à l'avenir, par exemple ceux qui sont liés au changement ou aux catastrophes climatiques. Il faudra donc en tenir compte dans le POS, et des mécanismes devront être prévus pour les résoudre ainsi que leur impact éventuel.

Une attention particulière doit être accordée aux terres de parcours

Les terres de parcours sont un système particulier d'utilisation des terres qui a vu le jour du fait de l'interaction entre la population, les troupeaux et l'environnement. Caractéristiques des zones sèches où les précipitations sont faibles, variables et imprévisibles, les parcours sont en général dotés de ressources clairsemées dont le potentiel de production est important ou faible. Ces ressources contribuent au fonctionnement global du système de production des parcours. Une telle situation exige de planifier et d'utiliser les ressources à grande échelle (au-delà des limites d'un village) et de prévoir des dispositifs pour le déplacement de la population et des troupeaux. Par ailleurs, les utilisations des ressources des parcours sont multiples et se chevauchent (avec des droits multiples et qui se recoupent). Elles sont donc souvent mal définies en raison de leur complexité et de leur nature dynamique. Ces ressources sont fortement interdépendantes (par exemple, eau et pâturages) et les plans établis concernant leur utilisation doivent en tenir compte – la planification doit être intégrée et globale. L'imprévisibilité des précipitations rend la planification particulièrement ardue et les plans doivent donc être assez souples pour pouvoir être modifiés ou adaptés. Ainsi, les utilisateurs de ces parcours peuvent estimer que la planification à long terme est une gageure, et donc inutile. Par conséquent, l'intérêt de l'aménagement du territoire et ses modalités d'application aux terres de parcours devront être discutés avec les utilisateurs (et avec les autres parties prenantes, en parallèle) avant de démarrer le processus de planification.

Tableau 3: Outils et méthodes d'identification et d'analyse des problèmes

L'arbre à problèmes	.Articulation des causes et des effets des problèmes. Permet de définir le ou les problèmes principaux ainsi que leur interdépendance.
Le classement par ordre d'importance	Identification des problèmes liés aux différents aspects de la terre et de son utilisation, et classement de ces problèmes en fonction de leur importance.

Étape 5. Rechercher des solutions acceptables par tous

Le groupe chargé de la planification doit maintenant commencer à rechercher des solutions aux problèmes recensés au cours de l'étape 4 ainsi que des perspectives de changement. Il importe de garder à l'esprit le but et les objectifs de ce travail de planification pour que les solutions soient adaptées à la finalité. Certains problèmes pourraient dépasser le champ du travail de planification, par exemple l'absence de politique et de législation foncières propices à la résolution des conflits entre utilisateurs. Ces problèmes devront toutefois être pris en compte lors du processus de planification et dans les solutions définies pour atténuer ou surmonter les effets préjudiciables, et/ou il faudra prévoir des stratégies et mécanismes pour faire évoluer les choses tout en prenant des mesures plus immédiates d'aménagement du territoire à court terme.

Afin de tester les hypothèses ou les solutions suggérées, des simulations pourront être effectuées au moyen de l'élaboration de scénarios, de la modélisation informatique et de cartes en 3D. De tels outils pourront notamment être utiles pour prendre en compte l'adaptation au changement climatique et la gestion des risques de catastrophe. On trouvera ci-après des exemples de documents de référence sur ces outils.

Les solutions et perspectives proposées doivent être acceptables pour tous les utilisateurs et pour toutes les parties prenantes. Normalement, il faudra donner aux groupes marginalisés assez de temps pour contribuer au processus. Il pourrait ne pas être aisé de parvenir à un accord sur les solutions à apporter aux problèmes et, en particulier, aux conflits fonciers. Il pourrait être nécessaire d'organiser plusieurs réunions et discussions, de recueillir des données supplémentaires pour préciser la situation et d'engager un processus de négociation avant de parvenir à un accord. L'équipe chargée de la planification contribuera à ce processus en veillant à ce que toutes les données et informations recueillies auprès des différentes sources soient prises en compte dans les décisions, et à ce que toutes les parties prenantes aient la possibilité de faire reconnaître leur avis.

Tableau 4: Outils et méthodes de recherche et d'évaluation de solutions

L'arbre à solutions	Recherche de solutions aux différents problèmes, en indiquant les points d'intervention et le rôle d'un POS.
Le classement par ordre d'importance	Recherche de solutions aux différents aspects des terres et de leur utilisation, et classement des solutions par ordre d'importance.
La simulation ou les scénarios de planification	Mise à l'essai des diverses solutions et des divers scénarios en vue d'identifier les meilleures options.
L'analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces (SWOT)	Analyse SWOT des différentes solutions, si nécessaire, c'est-à-dire des forces, des faiblesses, des opportunités et des menaces.

Les solutions retenues doivent être Spécifiques, Mesurables, Acceptées, Réalisables, inscrites dans le Temps (SMART). Elles doivent également être acceptables d'un point de vue social, économiquement viables et respectueuses de l'environnement.

Étape 6: Préparer un POS sur un mode participatif

En fonction des objectifs du processus d'aménagement du territoire et de l'envergure du POS, les détails requis sur l'utilisation des terres différeront. La planification s'appuiera sur les cartes et les données recueillies comme on l'a vu plus haut. Le zonage des terres est une méthode simple pour définir les utilisations prioritaires à l'avenir. Il peut être effectué par les utilisateurs locaux des terres et sera le point de départ de l'élaboration de leurs propres plans d'action communautaires et du développement de leurs moyens de subsistance. Les décisions devront être prises en fonction des solutions et des possibilités convenues, qui peuvent aussi être cartographiées numériquement. Cependant, il est souvent nécessaire d'établir des plans plus détaillés incluant certaines données techniques. Les outils utilisés et le ou les produits finals (carte et POS) tiendront compte également des objectifs du processus de planification.

Le POS devra préciser en détail les rôles et les responsabilités des différentes parties prenantes en matière d'exécution, y compris les délais, ainsi que le montant et les sources de financement des activités. Il conviendra de vérifier s'il aborde bien les grandes questions que sont la problématique genre, l'adaptation au changement climatique et la gestion des risques de catastrophe.

Figure 2: La cartographie participative des ressources a été utilisée par le FIDA en République-Unie de Tanzanie comme point de départ de la planification de l'utilisation des terres au niveau du village



Étape 7: Élaborer un système de suivi-évaluation (S&E)

Un dispositif de S&E de l'exécution du plan devra être établi, en prévoyant des dispositions permettant d'utiliser les résultats obtenus dans les processus de mise en œuvre en cours de façon à pouvoir les modifier si nécessaire. Dans l'idéal, une équipe d'utilisateurs des terres englobant de multiples parties prenantes devra se charger du S&E. Il devra être décidé de la fréquence d'actualisation du plan.

Un S&E de l'impact social, économique et environnemental de l'aménagement du territoire devra être effectué. Des outils participatifs pourront être utilisés à cette fin, par exemple l'évaluation participative de l'impact - les informations recueillies et les cartes produites au cours du processus de planification peuvent constituer les données de référence de ce suivi et de l'élaboration d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Le S&E devra avoir une signification locale et s'inscrire dans les processus de réflexion, de gestion adaptative et de changement.

Étape 8: Présenter le POS participatif et en établir la version définitive

Le POS participatif doit être présenté à l'ensemble des membres de la communauté et aux autres parties prenantes qui pourront ainsi faire part de leurs observations. Si le plan ou l'un de ses volets fait l'objet d'un sérieux désaccord, il pourra alors être nécessaire de le rectifier en procédant à de plus amples consultations. Par contre, s'il fait l'objet d'un accord, la version définitive sera présentée aux utilisateurs des terres, c'est-à-dire que les principaux groupes d'utilisateurs en recevront une copie.

La version finale du POS ainsi que la ou les cartes et les données devront être stockées et mises à disposition du public, de préférence au niveau local. Ce pourrait être idéalement dans le cadre d'un profil de village compilant l'information recueillie. S'il y a lieu et que cela est nécessaire, le POS sera approuvé et enregistré au niveau de la collectivité locale (ou autre).

L'utilisation et la mise en œuvre du POS dépendront de la raison pour laquelle le processus d'aménagement du territoire a été lancé, c'est-à-dire de ses objectifs globaux. Il pourra servir au gouvernement pour mener une action d'aménagement du territoire de grande envergure et pourra aider à définir les priorités et les interventions. Si l'objectif est de fournir un outil (plan) de développement local et d'aménagement du territoire, l'étape suivante devra alors être de préparer le plan d'action et sa mise en œuvre avec les communautés concernées. Un plan d'action peut inclure: la délimitation et le zonage des utilisations prioritaires, s'inspirant du POS; la formalisation (et peut-être l'harmonisation) des règles et règlements coutumiers (ou autres) par la préparation d'un code ou d'arrêtés locaux; des pratiques et structures de gestion pour les différentes zones; et le S&E. Le plan d'action devra inclure un calendrier pour les activités et les rôles et responsabilités des différents acteurs s'occupant de sa mise en œuvre.

Limites et avantages de l'utilisation d'un POS participatif

Le POS participatif inclut des objectifs locaux et appuie la gestion et le maintien des avantages à l'échelle locale. La population sera plus enthousiaste face à un plan qu'elle se sera approprié et sera ainsi plus disposée à s'investir dans son exécution. Le POS permet de sensibiliser davantage la population aux problèmes et possibilités en matière d'utilisation des terres. Il se penche de plus près sur les difficultés locales et permet de faire remonter les informations aux échelons supérieurs chargés de la planification.

Cependant, pour que le POS participatif soit réellement utile, les conditions préalables ci-après doivent être réunies: liberté de réunion, d'opinion et d'expression; nécessité et demande d'un POS participatif; volonté politique de définir de manière transparente et participative les divers modes d'occupation des terres; volonté de toutes les parties prenantes de discuter ensemble de l'utilisation durable et optimale des terres et des autres ressources; sécurité juridique et état de droit pour garantir que toutes les parties respectent le POS établi; et intégration de l'aménagement du territoire au sein des institutions et structures officielles, pour que les POS soient juridiquement contraignants¹. Il n'est pas facile de réunir toutes ces conditions préalables et de ce fait, un POS participatif est souvent établi en l'absence de l'une ou de plusieurs de ces conditions préalables, ce qui compromet le succès à la fois du processus et des résultats.

Le POS participatif est un processus intensif qui peut être dérouté ou perturbé par les besoins, positions et intérêts divergents des parties prenantes. Le processus doit être remis sur les rails une fois que les difficultés ont été examinées et clarifiées et que des solutions ont été convenues. Il faudra investir beaucoup de temps et de ressources non seulement dans le processus lui-même mais également dans la mise en place de plateformes de communication qui faciliteront la négociation et l'accompagnement du consensus. Certains fonctionnaires pourraient être réticents à collaborer avec des ONG et les communautés à des fins d'aménagement du territoire. Souvent, les compétences nécessaires à l'élaboration d'un POS participatif font défaut au niveau local; il faudra alors investir dans le renforcement des capacités. Par ailleurs, les intérêts et priorités pourraient ne pas être les mêmes au

Le suivi a pour objet de tirer des enseignements des activités mises en œuvre et d'adapter les pratiques en vue d'améliorer les résultats. Une approche par processus devra être adoptée de façon à introduire progressivement les changements en cours. Le suivi doit être réalisé sur un mode participatif et associer ceux qui prennent part à l'activité concernée.

National Agriculture and Forestry Extension Services and National Land Management Authority. Laos PDR. 2009.

¹ <http://www2.gtz.de/dokumente/bib-2011/giz2011-0041en-land-use-planning.pdf>

niveau local et au niveau national, ce qui pourrait compliquer l'inclusion des plans locaux dans un cadre plus large.

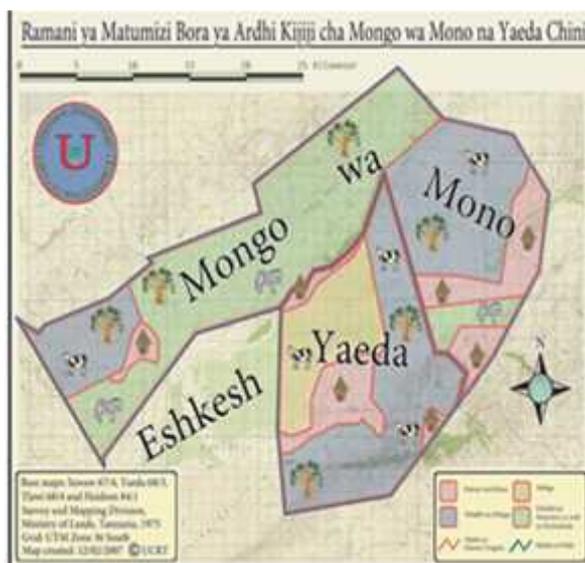
Le processus d'aménagement du territoire ne s'arrête pas à l'élaboration du plan. Il faut ensuite le mettre en œuvre. Il est indispensable de s'assurer que des mesures d'incitation adéquates ont été prises. Les activités de gestion des terres doivent bénéficier d'un appui au développement et de mesures d'incitation financière pour maintenir la dynamique.

L'élaboration d'un POS sur un mode participatif s'est avérée être un moyen de sécuriser les droits des utilisateurs locaux relatifs à la terre et aux ressources, d'améliorer la gestion durable et la bonne gouvernance à laquelle les utilisateurs participent plus activement. Elle a permis de résoudre des conflits liés à l'utilisation des terres et, de ce fait, a amélioré les moyens d'existence locaux.

Bonnes pratiques et exemples de mise en œuvre d'un POS participatif

La **République démocratique populaire lao** utilise un POS participatif comme moyen essentiel de développement durable. Pour améliorer la participation, l'intégration d'échelle, l'harmonisation de plans surimposés et la coordination entre les organismes d'exécution et les autres parties prenantes, des approches plus participatives ont été adoptées. Des plateformes de communication ainsi que la modélisation ou la simulation des scénarios du changement ont été introduites pour accompagner les négociations entre les différents groupes d'acteurs. Elles leur ont permis d'étudier ensemble les conséquences des décisions prises en matière d'utilisation des terres, ainsi que de choisir entre différentes options pour le futur de leurs paysages. Des jeux de rôle et de société sont utilisés². Il a été démontré que le fait de disposer d'un POS participatif sécurisait les droits relatifs aux terres et aux ressources, augmentait la confiance des villageois dans la gestion de la terre, aidait à réduire la déforestation et permettait de résoudre les conflits locaux liés à l'utilisation des terres³. Il s'est également avéré important d'inclure systématiquement un POS dans les plans communautaires de développement agricole.

Figure 3: Plan d'utilisation des terres des villages de Mongo wa Mono et Yaeda en République-Unie de Tanzanie



Le renforcement de la planification participative de l'aménagement du territoire respectant la parité hommes-femmes était l'un des grands axes du Projet de planification, d'utilisation des terres et de gestion des ressources naturelles dans la région d'Oromia, en **Éthiopie**, de la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH* (Agence allemande de coopération internationale). Les procédures de recrutement ont été adaptées de façon à promouvoir la parité hommes-femmes au sein du personnel. Dans les cas où il a été impossible d'atteindre la parité, les équipes ont été complétées par des

² <http://www.cifor.org/online-library/browse/view-publication/publication/3454.html>

³ http://www.eepsea.net/pub/tr/12628443311Manivong_and_Sophathilath_-_Land_Use_Planning.pdf

consultantes et des stagiaires de sexe féminin. L'ensemble du personnel, y compris celui des organismes de contrepartie, a reçu une formation sur l'intégration de la problématique hommes-femmes dans toutes les activités. L'élaboration du POS et les activités de diagnostic rural participatif ont étroitement associé hommes et femmes, en utilisant les outils du cadre d'analyse de la problématique hommes-femmes. La logistique (c'est-à-dire le lieu et l'horaire des activités ainsi que l'information au sein de la communauté) avait été établie de façon à éviter tout inconvénient pour les groupes cibles masculins ou féminins. Dans le cadre de certaines enquêtes, les hommes et les femmes ont été interrogés séparément afin de recueillir des données ventilées par sexe⁴.

En **République-Unie de Tanzanie**, l'aménagement participatif du territoire à l'échelle des villages est inscrit dans la politique et la législation nationales; chaque village est tenu de produire son propre plan d'utilisation des terres et de l'actualiser régulièrement. Les limites du village doivent être enregistrées et le zonage des terres doit être effectué en fonction de l'utilisation prioritaire. Le comité de gestion de l'utilisation des terres du village se charge du processus, avec l'appui de l'équipe participative de gestion de l'aménagement du territoire du district. Le conseil et l'assemblée villageois doivent approuver toutes les décisions (cartes et plans). Le processus est intensif et peut être coûteux dans les cas d'utilisation concurrentes des terres. Cette difficulté a limité le nombre de plans établis à ce jour. Il existe aussi le danger que ces plans soient un moyen de contrôler l'utilisation des terres et de restreindre les formes plus extensives de production agricole, notamment le pastoralisme. Toutefois, la politique nationale et la législation encadrent l'appui de ces formes d'utilisation des terres en stipulant que, dans les cas où les ressources sont partagées entre plusieurs villages, des plans conjoints d'utilisation des terres et des plans sectoriels de gestion commune des ressources naturelles devront également être préparés⁵.

⁴ <http://www2.gtz.de/dokumente/bib-2011/giz2011-0041en-land-use-planning.pdf>

⁵ Pour plus de détails, voir <http://www.landcoalition.org/publications/village-land-use-planning-rangelands-tanzania>

Pour approfondir

Exemples de manuels et de documents expliquant les bonnes pratiques d'aménagement participatif du territoire

- Local Level Participatory Land Use Planning Manual. Éthiopie. Voir: http://www.landportal.info/sites/default/files/lplup_update_f_december_05_2012_1.pdf
- Manual on Participatory Agriculture and Forest Land Use Planning at Village and Village Cluster Levels. République démocratique populaire lao. Voir: <http://www.landportal.info/resource/documents/manual-participatory-agriculture-and-forest-land-use-planning-village-and-village>
- Participatory Land Use Planning Toolbox. République démocratique populaire lao. Voir: <http://www.cifor.org/online-library/browse/view-publication/publication/3922.html>
- Technical Manual for Land Use and Settlement Planning Process. Lesotho. Voir: <http://www.giz.de/en/downloads/en-lesotho-land-use-settlement-technical-manual.pdf>
- Manual for Participatory Land Use Planning Facilitators. Namibie. Voir: http://www.iapad.org/publications/ppgis/Manual_PLUP%20Namibia_final_01_09.pdf
- Land Use Planning. Concept, Tools and Applications. Document de portée générale. Voir: <http://www.landportal.info/sites/default/files/giz2011-0041en-land-use-planning.pdf>
- Directives pour la Planification de l'Utilisation des Terres. Document de portée générale. Voir: <http://www.fao.org/docrep/003/T0715F/T0715F00.HTM>
- Planning with Uncertainty. Using Scenario Planning with African Pastoralists. Voir: <http://www.pubs.iied.org/pdfs/12562IIED.pdf>
- "PLUP" Fiction: Landscape Simulation for Participatory Land Use Planning in Northern Lao PDR. Voir: <http://www.bioone.org/doi/full/10.1659/MRD-JOURNAL-D-10-00129.1>
- Application of Scenario Analysis and Multiagent Technique in Land-Use Planning: A Case Study on Sanjiang Wetlands. Voir: <http://www.hindawi.com/journals/tswj/2013/219782>
- PLA Notes 31: Participatory Monitoring and Evaluation. Voir: <http://www.pubs.iied.org/6131IIED.html?b=d>

Exemples de manuels et de bonnes pratiques de cartographie participative

- Cartographie participative: l'approche évolutive du FIDA. Voir: http://www.ifad.org/pub/map/pm_f.pdf
- Cartographie participative et bonnes pratiques. Voir: http://www.ifad.org/pub/map/pm_web_f.pdf
- Guidelines for Village Land Use Planning, National Land Use Planning Commission, République-Unie de Tanzanie (2010).
- Guideline for Participatory Rangeland Resource Mapping. A Field Manual to Support Village Land Use Planning in Tanzania. À paraître 2013, Coalition internationale pour l'accès à la terre.
- Participatory Mapping as a Tool for Empowerment. Voir: http://www.landcoalition.org/sites/default/files/legacy/legacypdf/08_ILC_Participatory_Mapping_Low.pdf?q=pdf/08_ILC_Participatory_Mapping_Low.pdf

- Mapping for Change: Practice, Technologies and Communication. Voir:
- <http://www.pubs.iied.org/pdfs/14507IIED.pdf>
- 3D Maps Help Lao Villagers Plan Land Use. Voir:
- <http://www.trust.org/item/?map=3d-maps-help-lao-villagers-plan-land-use/>



Fonds international de développement agricole

Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Rome, Italie

Téléphone: +39 06 54591 - Télécopie: +39 06 5043463

Courriel: ifad@ifad.org

www.ifad.org

www.ruralpovertyportal.org

 ifad-un.blogspot.com

 www.facebook.com/ifad

 [instagram.com/ifadnews](https://www.instagram.com/ifadnews)

 www.twitter.com/ifadnews

 www.youtube.com/user/ifadTV