

Enjeux fonciers et projets de développement

Compte rendu des échanges de l'atelier du GTD

5 Mai 2017 – Nogent sur Marne

Participants : El Hadj Ba (ARDF), Mamadouy Samba Ba (Cop Dec Ambassade de Mauritanie), Jocelyne Biasin (Cop dec Noisy Le Sec), René Billaz (AVSF), Aminata Diarra (CUF), Christine Duval (Danaya), Constance Koukoui (CUF), Tiphaine Masse (Electriciens sans frontières), Régis Maubrey (Greenway), Magali Pausin (CARI), Amarys Preuss (AVN), Jean-Claude Roger (Cop Dec noisy-Le-Sec), Ghislaine Diallo (Tawaangal), Bernard Terris (Danaya)

Intervenants : Bernard Bonnet (IRAM), Aurore Mansion (Gret), Stefano Mason (AVSF), Sandrine Vaumourin (Gret)

Animation : Amel Benkahla (Gret), Adeline Derkimba (CARI), Aurore Mansion (Gret)

En PJ, le programme de la journée et les PPT des 4 présentations :

- a/ Cadrage général : de l'intérêt de s'intéresser aux enjeux fonciers (Gret)
- b/ Les opérations de sécurisation dans le cadre de grands investissements publics : l'exemple du périmètre irrigué de Di au Burkina (Gret)
- c/ Les unités Pastorales (Sénégal) et les Schémas d'Aménagement Pastoraux (Mali), (AVSF)
- d/ La sécurisation de l'accès aux ressources et de la mobilité des troupeaux (IRAM)

1. Pourquoi s'intéresser à la question foncière dans des projets de développement ? (cf : power point : introduction générale)

La question foncière est aujourd'hui largement médiatisée, mettant en exergue les différentes pressions qui s'exercent sur la ressource : (i) **augmentation de la demande** en terre, due à la croissance démographique, mais aussi à l'explosion des investissements agricoles étrangers à forte emprise foncière (accaparements de terres), (ii) **Qualité** de de la ressource foncière qui **diminue**, dégradation des ressources naturelles (iii) **compétition** entre acteurs avec des usages et intérêts différents source de nombreux conflits.

En Afrique de l'Ouest, la situation foncière se caractérise par une forme de **dualisme juridique** entre des politiques et des cadres légaux héritées de l'histoire, reposant sur la propriété privée d'une part, et des pratiques et des modes d'appropriation au niveau local qui relèvent davantage d'une appropriation collective de la ressource, avec une superposition de différents droits fonciers sur un même espace. **Depuis les années 1990, la majorité des Etats africains ont initié des réformes foncières, pour tenter de sortir de ce dualisme, et répondre aux enjeux mentionnés ci-dessus.**

Dans ce processus, **la société civile et les bailleurs** jouent un rôle-clé : la première parce qu'elle peut exercer un rôle de contre-pouvoir, relayer les attentes et les revendications de la population, assurer une veille de ces travaux. Les seconds parce qu'ils formulent des directives et des positionnements internationaux pouvant infléchir la position des Etats, et peuvent définir des conditionnalités foncières de l'aide.

Dès lors, les acteurs du développement (associations, coopérations décentralisées), qui interviennent souvent à une échelle localisée, doivent nécessairement inscrire leur action dans ces réalités socio-politiques du foncier, pour en améliorer l'efficacité, et en anticiper les impacts.

Questions :

- Comment aider les populations locales face aux phénomènes d'accaparement de terres ?
 - Cela reste compliqué mais il existe quelques leviers d'actions : le renforcement des acteurs à la base, l'accompagnement juridique, faire évoluer les règles, législations,

conditionnalités ainsi que les politiques publiques. Les collectivités locales sont des acteurs clés au niveau du territoire qu'il faut nécessairement prendre en compte.

2. Les opérations de sécurisation foncière dans le cadre d'investissements publics et privés

■ Les reconfigurations foncières dans le cadre de la construction d'un aménagement hydro-agricole (Aurore Mansion, Gret)

Le Gret a présenté une opération de sécurisation foncière dans le cadre de l'aménagement du périmètre irrigué de Di, dans la vallée du Sourou, au Burkina Faso (cf. ppt). Cette opération s'inscrit dans le cadre du Projet de Développement Agricole du Millenium Challenge Corporation. Elle a lieu dans une période particulière, où le cadre légal sur le foncier était en pleine refonte au Burkina Faso.

Dès lors, des **règles du jeu ad hoc** ont été définies. Il s'agissait d'organiser la distribution de **titres en pleine propriété** pour les personnes directement affectées par le projet (PAP) sur les superficies attribuées en compensation, et de **baux emphytéotiques** pour les superficies complémentaires, ainsi que pour les autres acteurs, non directement touchés mais venant de villages voisins défavorisés, et les autres acteurs issus de la région. Les points clés du processus sont :

- Le recensement des acteurs disposant de droits fonciers sur le territoire élargi du périmètre, afin de définir les différentes catégories de bénéficiaires (identification des ayants-droits)
- L'appui à la négociation entre les différents acteurs, afin de définir des règles collectives, et conclure des arrangements avec les propriétaires coutumiers

Un travail de capitalisation a permis de documenter les différents effets de l'opération sur l'accès à la terre : des **effets redistributifs**, des effets **d'exclusion** (non prise en compte des femmes non mariées, des éleveurs peuls, etc), et l'émergence d'un marché locatif. Par ailleurs, au-delà du recensement des droits fonciers, il est nécessaire, en amont, de **renseigner les modes de gouvernance foncière pré-existants**, afin d'adapter le dispositif de redistribution aux équilibres socio-politiques préexistants.

Questions :

- Quelle était l'idée initiale du projet ?
 - L'idée principale était d'irriguer les parcelles. Cependant, la thématique foncière apparaît dans tous projets, il est donc nécessaire de la prendre en compte en amont et durant la phase du projet car cela peut amener des conflits de façon importantes. Au sein de ce projet, des conflits se sont produits entre les propriétaires coutumiers et les exploitants.
- Quels rôles peuvent jouer les comités fonciers locaux comme interlocuteurs dans les phases de diagnostic ?
 - Ils ont un rôle important mais durant cette phase de diagnostic il est nécessaire de venir avec les bonnes questions et de prendre en compte la diversité des acteurs.
- Comment prendre en compte le rôle de la propriété en général ?
 - En amont de tout projet, il faut regarder ce qui existe. On peut utiliser des cadres d'analyses (outils d'aide au diagnostic) et mettre en place des cadres de concertation afin d'initier des temps de dialogue avec la diversité des acteurs. Il faut aussi effectuer une cartographie précise (cartographie participative).

■ intégrer la composante foncière dans la réflexion d'un projet (René Billaz, AVSF) (Cf. : power point)

René Billaz a présenté un projet d'intensification céréalière dans un village au Nord du Burkina Faso, porté localement par l'association CASE Burkina. Dans le cadre de ce projet, l'équipe a eu recours à la **cartographie participative** afin de caractériser et localiser les espaces du terroir les plus aptes à l'intensification céréalière. Pour ce faire, la première étape est de disposer d'un schéma cartographique du terroir, à une échelle pertinente (1/5 000) sur papier pour délimiter le village de



Baszaïdo et l'afficher sur la carte mondiale partagée Openstreetmap (OSM), et initier une discussion avec les villageois.

Questions :

- Comment cet outil pourra-t-il être utilisé sur les questions foncières ?
 - Cet outil peut servir de support de discussion dans les cadres de concertation et peut permettre de fixer des limites.

3. Les Unités pastorales (UP) au Sénégal et les Schémas d'Aménagement Pastoraux (SAP) au Mali (Stefano Mason, AVSF)

Les UP et les SAP sont deux exemples d'outils au service de programmes de sécurisation des ressources pastorales, programmes qui avant toute chose, doivent permettre de :

- **Comprendre le fonctionnement des systèmes pastoraux.** La prise en compte des conditions de viabilité pastorale est essentielle afin de privilégier les démarches qui confortent les bases du pastoralisme.
- **Maîtriser l'environnement politique et juridique de la zone.** Le principal enjeu est le respect des dispositions légales et réglementaires ainsi que la cohabitation pacifique entre les différents acteurs.
- **Connaître les parties prenantes et particulièrement les cibles et leur capacité d'appropriation des outils de gestion.** La demande doit être exprimée par les bénéficiaires ou avec leur consentement.

Après avoir précisé les bases légales des Unités Pastorales au Sénégal, les étapes de constitution, et les modalités de fonctionnement et de gestion (cf. ppt), les discussions avec la salle ont permis d'éclairer les points suivants :

- Une Unité Pastorale ne s'étend sur le territoire que d'une seule commune. **Il n'y a pas d'UP intercommunales**
- Sur le territoire d'une UP, ce sont **des droits d'usage** qui sont affectés (pas de titre foncier)
- Le **maillage** est assez **resserré**, puisque les puits sont distants, en moyenne, d'une vingtaine de kilomètres, soit à un ou deux jours de marche.
- Afin de gérer les transhumances, les **animaux** disposent d'un **passport** avec un carnet de vaccination, qui permet également de faire le suivi sanitaire du bétail.
- Traditionnellement, on **fait payer l'eau aux transhumants**, mais pas aux locaux

4. Expériences de l'Iram de sécurisation de l'accès aux ressources et la mobilité des troupeaux (Bernard Bonnet)

Longtemps considéré comme une activité archaïque, dépassé, peu rentable, le pastoralisme est aujourd'hui en voie de réhabilitation, à la faveur de travaux récents qui en démontrent les différentes externalités positives (économiques, sociales, environnementales, etc). Après avoir défini le foncier pastoral, fait le point sur l'évolution des contextes règlementaires et des politiques publiques sur le sujet, Bernard Bonnet a présenté un projet de sécurisation des systèmes pastoraux dans la Région de Zinder (Niger). Ce projet reposait sur 6 principes d'action (détail des activités, cf. ppt) :

- Intégrer les leaders des transhumants et autorités locales au choix des priorités et au suivi des réalisations
- S'appuyer sur le principe de précaution environnementale
- Construire une stratégie d'aménagement pastoral à l'échelle de l'élevage mobile
- Analyser et prendre en compte la diversité des systèmes de mobilité



Réseau Sahel
Désertification



LE GROUPE
DE COORDINATION
DES ZONES ARIDES



- Renforcer les capacités locales de gestion : Gestion traditionnelle, Gestion paritaire, Commissions mixtes, conventions de gérance, gestion communale
- Diversifier les appuis (réhabilitation, négociation, sécurisation, planification, reconnaissance, appui) aux services déconcentrés

Enfin, la présentation a permis de mentionner les dynamiques en cours pour l'établissement d'un dialogue permettant l'amélioration des politiques publiques nationales et sous-régionales, ainsi que les enjeux et les défis qui restent posés. Les participants ont réagi à l'intervention, sur les points suivants :

Q°1 : Comment aider les éleveurs face à la crise ? Les organisations d'éleveurs existent et sont actives au niveau local jusqu'au niveau régional. Question du ciblage des bénéficiaires en cas de crise, mettre en place des systèmes d'alerte

Q°2 : Comment faire pour que les gens restent dans le secteur de l'élevage (en particulier les jeunes) ? Il y a un travail à faire sur l'image, et la valorisation de la dimension économique et environnementale de cette activité

Q°3 : quelle tendance démographique observe-t-on dans l'élevage ? il y a une croissance des troupeaux, permise par le verdissement du Sahel. En revanche, au Niger, la taille des troupeaux a tendance à baisser, du fait du partage du bétail entre les enfants. On estime à 30 vaches par famille l'unité viable.

Q°4 : y-a-t-il un dualisme, un décalage entre système traditionnel et système moderne ? Cela dépend des pays. Au Niger, la gestion traditionnelle est intégrée aux systèmes officiels.

5. Quelques éléments de conclusions

A la suite de ces diverses présentations et des interactions avec l'ensemble des participants, des recommandations ont été effectuées afin de faciliter la prise en compte des problématiques foncières au sein des projets de développement :

1. **Sur la posture à adopter** : le foncier n'est pas une question réservée aux spécialistes. C'est un sujet aux multiples dimensions, mais il ne faut pas hésiter à plonger dans le bain. Par ailleurs, le foncier est trop souvent appréhendé, a priori, comme un problème. Il faudrait mieux l'envisager comme une composante du contexte d'intervention. Le foncier n'est pas, par nature, problématique.
2. **Ne pas se focaliser uniquement sur les aspects juridiques du foncier et sur les procédures légales.** Essayer de comprendre le contexte local, les pratiques et les modes de régulation, ainsi que la façon dont les enjeux foncières se posent sur un territoire localisé. Pour cela, la production de connaissance est une étape importante : il n'est pas nécessaire de déployer des méthodes de diagnostics très lourdes, et d'être exhaustif. L'enjeu est d'identifier les bonnes questions, pour broser un tableau certes incomplet, mais utile pour l'action. Le recours à une « expertise » socio-anthropologique peut faciliter ce travail.
3. **S'interroger sur l'échelle pertinente d'analyse de la situation** : cet enjeu est particulièrement aigu dans les projets sur le pastoralisme. A quelle échelle la mobilité se déroule-t-elle ? Un focus trop restrictif occasionnera des angles morts dans la compréhension des enjeux foncières.
4. **Prudence dans les outils : ils ne sont pas une fin en soi.** La finalité de leur usage doit nécessairement être posée au préalable. C'est le cas de la cartographie participative : l'élaboration d'une carte de la zone avec les différents acteurs du territoire (habitants, autorités locales, organisations professionnelles, etc), est avant tout un moyen pour faire dialoguer les gens sur les problématiques auxquelles ils sont confrontés, et comprendre les



Le ReSaD est un réseau coordonné par le CARI
et financé par l'AFD et l'Union Européenne





Réseau Sahel
Désertification



LE GROUPE
DE COORDINATION
DES ZONES ARIDES



jeux d'acteurs, c'est-à-dire les intérêts des différents groupes en présence, la nature des relations qu'ils entretiennent entre eux, et les potentiels éléments de tension / litiges.

5. Consulter les ressources bibliographiques disponibles :

- www.foncier-developpement.fr, site du Comité technique « Foncier et Développement ». Sur ce site, sont disponibles l'ensemble des productions du CTFD, notamment des **fiches pédagogiques**, des **notes de synthèse**, des **fiches pays**, des guides opérationnels, à destination des acteurs du développement.
- Land Matrix, <http://www.landmatrix.org/en>, plateforme collaborative qui recense de la donnée sur les investissements agricoles à emprise foncière dans le monde.



Le ReSaD est un réseau coordonné par le CARI
et financé par l'AFD et l'Union Européenne

