

ATELIER SUR LES TRAJECTOIRES DES POLITIQUES FONCIERES RURALES EN AFRIQUE DE L'OUEST ET A MADAGASCAR

DU 15 AU 19 JANVIER 2018 – SAINT-Louis DU SENEGAL

NOTE DE CADRAGE

1. ELEMENTS DE CONTEXTE

Le Comité technique « Foncier et développement » (CTFD) est un groupe de réflexion s'apparentant à un think tank qui réunit des experts, chercheurs et professionnels du secteur. Depuis plus de 20 ans, il apporte un appui à la Coopération française en termes de stratégie, de positionnement et de supervision d'actions sur le foncier, en réseau et en partenariat avec de nombreux acteurs français et internationaux.

Depuis 2006, le CTFD met en œuvre avec l'appui financier de l'AFD et du MEAE, le projet multi pays d'appui à l'élaboration des politiques foncières ayant pour objectifs de contribuer à l'élaboration et la mise en œuvre de politiques foncières des pays partenaires, qui soient adaptées aux enjeux de sécurisation du plus grand nombre, et en particulier des agricultures familiales, et qui prennent en compte les impératifs de reconnaissance de la multiplicité des droits et la nécessité d'avoir autour des enjeux fonciers des dialogues et débats multi-acteurs.

Dans ce cadre, le CTFD pilote et conduit des activités nombreuses et variées, allant de l'organisation de moments d'échanges et de débats sur les politiques foncières, à la formalisation de référence, en passant par des analyses et la production d'outils à destination de différents publics (Etats, élus, sociétés civiles, organisations internationales), pour les aider à mieux comprendre et se saisir des enjeux posés par la question foncière dans les pays et dans les débats internationaux. Il est à l'origine de nombreux travaux sur la sécurisation des droits locaux, en particulier des droits collectifs, et les régulations des investissements à grande échelle. Ces travaux sont accessibles en ligne et en plusieurs langues sur son site www.foncier-developpement.fr.

Depuis 2015, en plus de la production de nouvelles analyses et références utiles au pilotage des réformes, le CTFD s'est doté d'outils spécifiques pour accompagner et alimenter plus efficacement la réflexion des acteurs des politiques foncières, avec en particulier :

- **la mise en place de groupes pays**, pour suivre et accompagner à la demande de maîtrise d'ouvrage nationale, des opérations de sécurisation des droits, et/ou des réflexions sur la réforme du cadre légal et institutionnel en place dans un pays, financées avec le concours de l'AFD. Suivant les cas et les besoins formulés, cet appui peut se traduire par la mise à disposition d'un ou plusieurs experts du CTFD et la création d'un groupe de travail spécifique du CTFD se réunissant à intervalle régulier pour formuler des avis et conseils. L'exemple le plus abouti en la matière est le groupe Colombie mis en place en 2016 pour suivre et contribuer aux échanges d'un groupe d'experts (Mesa de Expertos), mis en place par les autorités colombiennes pour accompagner les opérations de sécurisation et d'enregistrement des terres et les aider à réfléchir aux réformes législatives et institutionnelles à prévoir, et auquel un expert associé du CTFD participe. Des perspectives de nouveaux groupes pays sont également à l'étude, en particulier en Haïti dans le cadre de la préparation d'un financement français en appui à la réforme foncière haïtienne et à la mise en œuvre des Plans fonciers de base ;
- **l'appui à des plateformes multi-acteurs** engagées dans des dialogues sur les politiques foncières, pour les aider à se construire des positions communes et les préparer à rentrer dans des débats contradictoires. Le CTFD a ainsi appuyé le Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal (CRAFS), collectif informel réunissant de nombreuses organisations de la société civile. Centré au départ sur un travail de veille et d'appui aux populations locales concernées par les projets d'investissement à grande échelle, le collectif a progressivement élargi ses questionnements et ses finalités d'action en initiant des réflexions sur la réforme foncière. Dans cette perspective, le CTFD a aidé le CRAFS à financer des ateliers de concertation sur la gestion foncière à partir d'une animation dédiée qui ont permis d'alimenter des propositions de réforme foncière portées par la société civile auprès de la Commission Nationale de Réforme Foncière (CNRF) mandatée par le Président Macky Sall pour revoir la législation foncière et harmoniser les textes existants. A la demande de cette commission, le CTFD a par ailleurs facilité l'organisation d'un séjour d'étude en France articulé autour de la prise en compte des leçons tirées de l'expérience des Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement rural (SAFER) ;
- **des dialogues réguliers** initiés avec plusieurs pays d'intervention prioritaires de la Coopération française en Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Sénégal, Madagascar, Mali, Guinée, Côte d'Ivoire) et à Madagascar. Ces dialogues permettent de consolider progressivement un réseau d'acteurs Sud, de favoriser des échanges d'expériences entre les pays, et d'apporter un appui adapté du CTFD en fonction des besoins exprimés par les acteurs des politiques foncières (journées de réflexion, visites d'échanges, études spécifiques, contribution ponctuelle des membres, etc.).

2. FINALITE, FORMAT ET REGLES DU JEU DE L'ATELIER

Dans le cadre de sa nouvelle convention de financement qui démarera en 2018, le CTFD souhaite poursuivre, intensifier et changer d'échelle dans ses efforts d'appui aux débats sur les politiques foncières dans les pays d'intervention prioritaire de la France en Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Bénin, Côte d'Ivoire, Guinée, Niger, Sénégal) et à Madagascar. Dans cette perspective, il prévoit de lancer dès la nouvelle convention démarrée, la réalisation d'études pays pour mieux comprendre les trajectoires des politiques foncières, leurs déterminants et leurs défis actuels, et pouvoir ainsi adapter en conséquence sa stratégie d'appuis aux acteurs des réformes, à leurs débats et leurs mises en réseau.

Pour commencer à échanger de la connaissance sur ces trajectoires, favoriser les regards croisés entre les pays, et mieux servir la forme que les appuis du CTFD et de l'AFD pourraient prendre à l'avenir sur les pays ciblés, un atelier de travail réunissant des experts et acteurs des politiques foncières dans les différents pays est organisé la semaine du 15 janvier 2018 à Saint-Louis du Sénégal. Il réunira une trentaine de participants parties prenantes aux réformes en cours dans les pays ou ayant produit de la connaissance sur les trajectoires de celles-ci. L'atelier se déroulera sur 4 jours et demi et se structurera en trois grands temps (voir programme détaillé) :

- un premier temps de **partage d'informations sur les trajectoires des politiques dans les pays couverts par l'atelier** (2 jours) : pour chaque pays, une présentation de 30 minutes adossée à un texte synthétique d'une dizaine de page (voir cahier des charges ci-dessous) sera réalisée par l'un des experts des délégations, avant qu'un débat d'une heure et demi ne s'engage avec la salle ;
- un second temps de travaux en groupe d'**analyse des déterminants du changement des trajectoires des politiques foncières dans les pays étudiés** (1 jour) ;
- un troisième temps de **discussion autour des stratégies d'actions et d'influence à mettre en place dans les pays** à l'avenir et des appuis possibles du CTFD pour accompagner et renforcer les dialogues pluri-acteurs sur les réformes en cours (1 jour).

Cet atelier sera animé par Philippe Lavigne Delville (IRD) et Sidy Mohamed Seck (Gaston Berger), avec l'appui du secrétariat technique et scientifique du CTFD (Gret), chargés dans ce cadre de produire une note de cadrage permettant aux délégations-pays de préparer leur présentation et contributions au débat durant l'atelier (voir ci-dessous) et de faciliter les échanges en salle.

A l'issue de l'atelier, **une note de synthèse** reprenant les points saillants des débats et permettant de garder la mémoire des échanges sera produite. Une phase d'approfondissement sera ensuite engagée, avec la commande d'études pays plus approfondies.

Les participants seront également sollicités en soirée pour des entretiens en bilatéral avec :

- Marc Totté qui réalise pour le compte de l'AFD l'évaluation des travaux et appuis du CTFD aux politiques foncières dans les pays ;
- Mathieu Perdriault qui conduit pour le compte du MEAE une étude sur les plateformes nationales multi-acteurs aux service de la gouvernance foncière.

Ces entretiens permettront de nourrir ces deux études et contribueront à enrichir la stratégie d'appui du CTFD aux processus de dialogues multi-acteurs.

3. CAHIER DES CHARGES DES PRESENTATIONS ET PAPIERS PAYS

Débattre de la diversité des trajectoires, pour mieux comprendre les déterminants du changement et affiner les stratégies d'action

Depuis les années 1990, la réforme des politiques foncières rurales est à l'ordre du jour. La grande majorité des pays d'Afrique ont engagé des réflexions, des processus de redéfinition des législations et des administrations foncières. Dans certains pays, les réformes ont abouti à l'adoption de nouveaux cadres légaux, avec des degrés variables de mise en œuvre. Dans d'autres, des tentatives successives ont échoué. Des réformes jugées novatrices dans les années 2000 se sont confrontées à des difficultés de mise en œuvre et se sont parfois vues remises en cause une décennie plus tard.

Globalement, ces réformes ont pour but affiché de permettre une reconnaissance légale de droits fonciers jusqu'ici « informels » ou « extra-légaux », c'est-à-dire se référant à d'autres normes que les normes du droit écrit et souvent (mais pas toujours) de favoriser les marchés fonciers. Les politiques foncières sont un instrument de construction de l'Etat, miroir de la relation entre l'Etat et les citoyens et en même temps un moyen pour des politiques de développement économique. Aussi de vives controverses opposent ceux qui prônent la propriété privée et ceux qui cherchent à sécuriser les droits fonciers des ruraux, dans leur diversité. Ceux qui défendent l'agriculture familiale et ceux qui ne croient qu'en l'agrobusiness. Ceux qui voient dans les marchés fonciers une condition automatique de développement économique et ceux qui en doutent. Au-delà, se pose aussi la question du rôle respectif des autorités locales et de l'administration dans la gouvernance foncière et finalement, celle des rapports entre individus, collectifs familiaux, régulations locales et Etat.

Le foncier porte donc des enjeux très forts, en termes économique, sociaux et politique. Entre intérêts divergents des acteurs, conceptions du vivre ensemble, cultures professionnelles des experts et professionnels (juristes, géomètres, agronomes, sociologues, etc.), il est normal que cet objet soit particulièrement controversé, que les compromis soient difficiles à obtenir. Le jeu normal du débat sur les politiques et des négociations de compromis politiques au sein de la société est de

plus marqué par l'influence des bailleurs de fonds. Selon le cas, ils accompagnent les processus ou tentent d'imposer leurs conceptions ou leurs calendriers et leurs ressources financières apparaissent dans bien des cas, comme des conditions de la formulation (expertises, ateliers, concertations, etc.) et plus encore, de la mise en œuvre des réformes.

De nombreux acteurs engagés, qu'il s'agisse des organisations paysannes, des organisations de la société civile, d'experts et cadres de l'administration, de bailleurs de fonds et de professionnels des bureaux d'études, cherchent à influencer les politiques foncières dans un sens plus inclusif. Peser sur les réformes en préparation, contribuer aux politiques foncières est un objectif pour de nombreux acteurs, mais, tout en étant compétents sur le champ du foncier, ils n'ont pas toujours de repères clairs sur ce qu'est un processus de réforme d'une politique publique, comment alimenter les dialogues autour de ces politiques et ce qui fait que les politiques changent (mais dans quel sens) ou ne changent pas.

L'atelier de Saint-Louis a pour objectif de réaliser un état des lieux comparatif sur la trajectoire des processus de réforme foncière rurale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar. En interrogeant ces trajectoires (l'initiative, les étapes, les réseaux d'acteurs, les controverses, les moments d'accélération et de frein ou de blocage, les bifurcations, etc.) dans plusieurs pays, il s'agit de mieux comprendre ce qui explique des trajectoires divergentes, d'identifier les déterminants du changement ou de l'absence de changement, de discuter les conditions d'émergence des tentatives de réformes inclusives, les conditions de portage politique de telles réformes, les conditions de compromis politiques sur les objectifs et les modalités des réformes.

L'atelier reposera sur une mise en débat d'études de cas. Le débat collectif permettra d'avancer dans la mise en perspective comparée et dans l'identification des facteurs clés des processus d'élaboration des politiques foncières. Il alimentera ainsi la réflexion sur les stratégies d'action, d'influence et des appuis possibles du CTFD à ces stratégies. Ces travaux seront la base :

- d'une analyse plus approfondie au cours de l'année 2018, avec reprise et approfondissement des études de cas, analyse comparative approfondie et publication (étude de cas) ;
- d'une formalisation des modalités d'un appui du CTFD à des plateformes d'acteurs et aux débats auxquels elles participent, pour faire avancer les débats sur les politiques foncières et leurs réformes.

Interroger le processus de la réforme pour en comprendre les résultats

L'enjeu ici n'est pas de débattre de la pertinence des choix de politique foncière. Il est d'interroger le processus de réforme de la politique pour comprendre comment s'est construit son résultat. Les hypothèses sont que :

- les grands enjeux sont voisins d'un pays à l'autre, mais les processus suivent une trajectoire spécifique dans chaque pays, du fait de son histoire, de son économie politique, de sa société civile, de son histoire foncière spécifique ;
- la façon dont le problème du foncier est posé par les experts, les Etats, les bailleurs de fonds (ce qu'on appelle le « cadrage ») a des liens très variables aux problèmes qui se posent aux acteurs ruraux autour du foncier ;
- une politique en acte est avant tout la résultante des actions des acteurs chargés de sa mise en œuvre, sur le terrain. En pratique, on a souvent affaire à des réformes du droit foncier, parfois de l'administration foncière, avec un intérêt varié porté aux problèmes concrets de mise en œuvre, d'effectivité des mesures prises ;
- les rapports de pouvoir, les intérêts des élites, jouent un rôle déterminant et délimitent en partie le jeu des possibles. Pour autant, on ne peut pas postuler que le résultat est prédéterminé. La trajectoire, les configurations, les événements, jouent fortement ;
- on ne peut pas postuler a priori que certains acteurs (tel ministère, tel corps professionnel, les bailleurs de fonds, la société civile, etc.) jouent un rôle déterminant, il faut analyser les processus au regard de la pratique ;
- à côté des processus officiels (les commissions, les ateliers, etc.), il existe fréquemment des processus indépendants, du côté des entreprises, des bailleurs de fonds, de la société civile, voire, des processus parallèles et éventuellement informels, du côté de l'Etat, qui peuvent en pratique peser aussi lourd ;
- les processus de réforme des politiques foncières ne mettent pas tant en jeu des types d'acteurs (l'administration, les experts, les bailleurs, les OP) que des réseaux ou coalitions d'acteurs, qui réunissent chacun des acteurs et des organisations hétérogènes, autour d'une conception voisine du problème et des pistes de solution. Ces réseaux ne sont pas homogènes et peuvent être traversés par des clivages, des conflits. Ils peuvent se recomposer au fil du temps, par des départs, des arrivées, des évolutions des positionnements ;
- la capacité des différents réseaux d'acteurs à influencer la façon dont la question foncière est poser dans le débat national dépend de leur niveau de structuration et des stratégies des alliances qu'ils arrivent ou pas à construire dans différents milieux;
- dès lors que le cadrage est construit de manière isolée par l'Etat et les bailleurs, il est très difficile de le déplacer ; prétendre le reformuler suppose une capacité à construire de larges coalitions, qui dépassent les OSC et demandent du temps pour les construire ;
- la plupart des processus de réforme mettent en avant une dimension participative et des processus de concertation à différentes échelles. Ceux-ci sont de nature très différente, entre pure instrumentalisation et espaces de débat ouvert, le premier cas dominant largement. Ce qui ne veut pas dire qu'il soit impossible aux acteurs non étatiques, notamment, la société civile, de les faire évoluer.

En suivant le processus, en s'interrogeant sur les acteurs concernés ou exclus, sur les façons de poser le problème et les solutions, les réseaux d'acteurs qui s'emparent ou non du sujet, les

controverses et sur ce qui se joue dans les moments clés (études, ateliers, arbitrages politiques, etc.), il s'agit de comprendre la trajectoire spécifique du processus de réforme dans un pays donné puis, à travers la comparaison, de mettre en évidence les paramètres clés et ainsi donner des outils stratégiques pour réfléchir les stratégies d'action.

Trame et grille d'analyse pour les présentations

L'atelier de Saint-Louis est une première étape. Elle vise à partager une connaissance sur les processus, à avancer dans la compréhension de leur trajectoire et de leurs déterminants. Les cas seront approfondis ultérieurement, dans une autre étape. Pour l'atelier, on attend un texte synthétique de 10-12 pages, servant de base à une présentation de 30 mn, proposant une analyse du processus de réforme et des facteurs qui ont déterminé sa trajectoire. Texte et présentation sont destinés aux participants, qui sont dans des degrés très variables de connaissance du pays et de l'histoire de la réforme. Le texte devra être synthétique caractérisant et analysant bien le contexte et les moments charnières.

Le texte devra préciser **le pas de temps choisi** : les réformes peuvent se succéder. En fonction des pays, on pourra choisir un pas de temps large (1990-2017) ou un segment particulièrement crucial d'une histoire plus longue (ex. le projet MCA Bénin et le Code domanial et Foncier au Bénin 2004-2013 ; au Sénégal du Plan d'action foncier en 1997 au document de politique foncière en 2017). Dans ce cas, justifier et situer succinctement dans une histoire plus longue. Il devra intégrer une chronologie du processus : principales dates, études, ateliers, événements qui l'ont marqué. Pour chaque étude ou atelier, préciser si possible l'initiateur, le sujet, le financeur. Cette chronologie peut être présentée sous forme de tableau.

La grille ci-dessous propose **des repères** pour élaborer les présentations des cas qui seront discutés lors de l'atelier. Elle n'est **pas à suivre pas à pas**, c'est un repère pour réfléchir l'analyse du cas et l'identification des facteurs clés à mettre en avant dans le texte et la présentation.

- **le contexte :** 1/ **sur le plan politique** : changements récents de régime ou de gouvernements, orientations politiques globales ; 2/ **sur le champ du foncier** : les principaux problèmes du foncier rural, les expériences de terrain, les étapes antérieures de débat et leur résultat. La question foncière rurale est-elle médiatisée ? En quels termes ? Les OP, les ONG, les collectivités locales sont-elles fortement mobilisées sur le sujet à cette époque ? Existe-t-il une masse critique d'experts ou de chercheurs nationaux ? Y a-t-il eu avant des états des lieux, des diagnostics, portés par l'Etat, des bailleurs, des OSC ? Y avait-il à ce moment là d'autres initiatives ou processus, portés par d'autres acteurs (autres ministères, OSC, etc.) ;

- **la mise sur agenda** : comment a émergé l'idée d'un processus de réforme au niveau de l'Etat (de quel (s) segment (s) de l'Etat) ? Qu'est-ce qui explique que cela ait eu lieu à ce moment-là ? Y avait-il des revendications, des mobilisations sociales ? Une pression/offre des bailleurs de fonds ? Par qui a-t-il été porté (présidence/ministères ; quels ministères) ? Comment le problème a-t-il été posé à ce stade ? En termes politiques (exclusion, injustice, accès au droit, réduction des conflits) ou techniques (cadastre, formalisation des droits, aménagement du territoire) ? Les solutions (ou une partie d'entre elles) étaient-elles déjà pré-identifiées ? Quelles références (cadres d'analyses, études, ateliers antérieurs, expériences terrain, etc.) ont été mobilisées ?
- **le dispositif d'élaboration de la réforme** : le dispositif mis en place (comités, études, ateliers, commissions, etc.). Finalité affichée ? Ancrage institutionnel du dispositif, profil des acteurs responsables ? Place de la société civile ? Quels financements, venant d'où ? Place des bailleurs, de l'expertise internationale, nationale ? Comment les options ont-elles été définies ? Quelle place aux diagnostics (et faits comment ? sur quelles questions, comment et par qui ?). Quelle place à la concertation, la « participation » ? Organisée comment ? Quelle ouverture et transparence ? La diversité des points de vue et des intérêts a-t-elle été prise en compte ? Quels acteurs ont été associés, de quelle façon ? En particulier, quelle place pour les OP, pour les ONG ancrées dans le monde rural, les professionnels et les experts connaisseurs des situations foncières locales ? Quel soutien politique au processus et au dispositif ?
- **Le cours du processus :**
 - quelles étapes, moments clés (études, ateliers, etc.) ? Quelles ont été les grandes controverses qui l'ont traversé ? Comment se sont positionnés les différents groupes d'acteurs ? Quelles évolutions dans leurs positionnements ? A quel moment et comment ont été faits les grands arbitrages politiques ?
 - y a-t-il eu des contestations, des mobilisations contre les cadrages proposés ? De la part de qui (autres ministères, acteurs concernés - agrobusiness, OP, corps professionnels, bailleurs, etc.) ? Avec quels arguments, quels soutiens ?
 - les OP, les OSC, les entrepreneurs agricoles, ont-ils tenté d'influencer le processus ? Par quelles stratégies ? Quelles stratégies d'alliances (de qui et avec qui ?), de recherche de soutien, de médiatisation ?
 - quel(s) rôle(s) ont joué les différents bailleurs de fonds ? Quels étaient leurs positions ? Ont-ils promu des solutions toutes faites ou accompagné un processus ouvert de débat et de propositions ?
 - les cadrages, les configurations d'acteurs (acteurs présents et absents, alliances et conflits), ont-ils évolués au cours du processus ? Pourquoi ? Qui en sont les principaux acteurs ?
 - quels sont les grands axes de la réforme (ou des propositions) ? Ont-ils fait consensus (facteurs favorables ou défavorables au consensus) ? Que changent-ils potentiellement ? ?

- y a-t-il eu pendant ce temps des changements politiques (élections, réformes institutionnelles, changements dans les orientations politiques générales), des événements majeurs (crise, conventions/projets majeurs avec des bailleurs - lesquels-) et quelle a été leur influence ?
- **Les résultats** : le processus a-t-il permis d'obtenir un compromis politique ? La façon dont la participation des différents groupes d'intérêt (durant le processus) et/ou les mobilisations (contre ou à côté) ont-elles réussi à l'influencer ? La réforme a-t-elle été adoptée ?
- **Le devenir ultérieur** : les fondements de la réforme sont-ils acceptés ; y a-t-il eu continuité de la volonté politique à l'étape de la mise en œuvre ? La politique a-t-elle été transcrits dans une loi et des décrets ? Y a-t-il un dispositif de mise en œuvre ? Jusqu'où est-il effectif ? Y a-t-il eu par la suite des remises en cause, explicites ou par le bas ? De la part de quels acteurs ?
- **Que retenir/partager** : quels enseignements-clés tirer du processus ? Quels enseignements/leçons sont spécifiques au contexte/processus du pays ? Quels enseignements/leçons pourraient profiter à d'autres pays ?