

Projets de développement rural : attention au foncier !

par Saïdou Sanou¹, février 2015

Un projet de développement rural est une opération limitée dans le temps, qui concentre des ressources financières, humaines et matérielles considérées comme nécessaires pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixé. Beaucoup de ces projets n'ont pas d'objectifs en matière foncière, mais se heurtent tout de même, chemin faisant, à des contraintes foncières. En général, ceux-ci ont alors tendance à fermer les yeux sur ces questions réputées brûlantes même lorsqu'elles sont bien identifiées. D'autres projets inscrivent des objectifs en matière foncière, dans un cadre plus large de développement rural (gestion des terroirs et des ressources naturelles par exemple). Dans ce cas, plusieurs tendances se dessinent dans le traitement des questions foncières. Cette fiche analyse comment les questions foncières sont traitées par ces différents types de projets et en tire des leçons et recommandations.

Pourquoi les projets de développement rural doivent mieux prendre en compte le foncier ?

● De nombreuses activités de développement rural comportent des implications foncières

La terre et les ressources qu'elle porte constituent les principales richesses qui mobilisent les agriculteurs et éleveurs, acteurs économiques majeurs des pays ouest-africains. Les droits d'accès, d'usage, de gestion et de transfert de ces ressources concentrent généralement les plus grandes préoccupations des usagers et sont une source récurrente de divergence de vues et de conflits entre usagers et autres acteurs du développement.

Beaucoup d'activités de développement rural mettent en jeu d'une manière ou d'une autre des questions foncières. En voici une typologie simplifiée :

- **les actions portant sur la détermination de zones à vocations** : certains projets accompagnent le découpage d'un territoire donné en zones à vocations différentes : zones d'exploitation intensive d'une ressource, aires de pâture ou de pêche, zone de protection, etc. ;
- **les actions d'amélioration de la qualité des ressources naturelles** :

d'autres activités ont pour finalité d'améliorer la qualité des ressources sur des espaces donnés, comme les opérations de conservation des eaux et du sol ou de protection de ressources naturelles ;

- **les actions d'amélioration des modalités d'exploitation des ressources** : d'autres encore visent à améliorer les modalités d'exploitation des ressources, par l'aménagement et l'implantation d'infrastructures (aménagements hydroagricoles, forages pastoraux, etc.) dans des zones stratégiques (bas-fonds, plaines fertiles, etc.) ;
- **les actions de structuration des filières agricoles** : même les activités de structuration de filières de production et de commercialisation peuvent impacter la situation foncière locale, en positionnant des infrastructures de stockage, de transformation, des pistes de production, etc. sur des lieux clés dont l'appropriation peut être remise en cause ou questionnée, et en changeant la valeur des terres entourant ces lieux clés.
- **La non-prise en compte du foncier conduit à des problèmes**

En créant de nouvelles infrastructures, en modifiant la qualité des ressources

¹ Saïdou Sanou, Ph. D. : odec_bobo@yahoo.fr



et des terres, les possibilités de les exploiter et/ou la répartition géographique des activités rurales, en modifiant les règles d'accès et d'usage, les activités de développement modifient inévitablement les liens qui existaient entre les communautés locales, les individus et ces terres et ressources naturelles. Or ces liens étaient le résultat d'une histoire, de négociations, de rapports de force, d'un équilibre, qui se traduisaient par l'existence de règles locales, et souvent orales, d'accès, d'usage, de gestion et de transfert des terres et des ressources naturelles.

Modifier ces liens implique donc de devoir s'assurer que les règles existantes peuvent perdurer ou de les renégocier sous une forme socialement acceptable, au travers de processus participatifs. Trop souvent cependant, les intervenants se cantonnent aux aspects techniques (délimitation de zones, mise en place de cordons pierreux, aménagement de tel ou tel espace, etc.) et oublient, évitent, ou abordent trop à la légère la redéfinition négociée de règles locales de gestion foncière. Elle est pourtant essentielle.

Ainsi, pour éviter les conflits entre agriculteurs et éleveurs et sécuriser les espaces de chacun de ces types d'usages, la tendance est de favoriser la délimitation et la matérialisation de zones agricoles et/ou d'aires de pâture, la création de pistes d'accès à l'eau et au pâturage. La dimension technique prend bien souvent le dessus sur la négociation des règles. Les indicateurs de suivi des projets l'illustrent bien : il s'agit de délimiter tant de kilomètres de pistes, tant d'hectares de zones de pâture, etc. Si au final l'objectif quantitatif est atteint, la vocation des zones ainsi délimitées est bien souvent (et rapidement) remise en question à l'issue des projets.

La simple construction de diguettes antiérosives peut être source de conflit foncier !

L'évaluation d'une demi-douzaine de projets engagés dans la conservation des eaux et du sol (principalement la construction de diguettes antiérosives) au Burkina Faso conclut qu'aucun desdits projets n'a tenu compte des aspects fonciers dans le cadre des aménagements entrepris. Comme conséquences, on a noté une augmentation des « retraits de parcelles » à la fin de ces projets. Ces retraits font intervenir des migrants agricoles (généralement titulaires de droits temporaires d'exploitation) et des ayants droit coutumiers. Ces derniers avaient autorisé les migrants à cultiver les parcelles, dont la fertilité a ensuite été améliorée par l'action des projets. Les ayants droit coutumiers ont donc voulu récupérer leurs parcelles dès que les projets ont pris fin. Cela a généré des conflits fonciers portés devant les autorités administratives et des cas de départs de migrants agricoles.

L'enjeu majeur se noue ici autour de la clarification des conditions d'accès et d'exploitation des terres concédées et améliorées par les projets. Des négociations préalables entre les exploitants et les ayants droit coutumiers auraient dû mieux préciser ces conditions.

Prenons un autre exemple qui concerne les activités de conservation des eaux et du sol. Dans les zones sahéliennes, la construction de cordons pierreux contribue à améliorer la fertilité des sols. Les terres concernées prennent donc une nouvelle valeur qui éveille les convoitises : cela peut entraîner des conflits fonciers.

Comment les projets de développement rural peuvent mieux prendre en compte le foncier ?

Les programmes de développement peuvent s'inspirer d'approches et d'outils diversifiés leur permettant d'aborder la question foncière, sans s'engager dans des opérations spécifiques de reconnaissance et d'enregistrement de droits fonciers qui ne correspondent pas à leurs missions : conventions locales, parfois appelées règles locales, codes locaux, protocole d'accord ou d'entente, chartes foncières locales,

etc. Un exemple d'outil est le plan d'occupation du sol (POS), comme celui mis en place dans la vallée du fleuve Sénégal. Il s'agit d'un outil et d'une méthode pour accompagner les collectivités locales dans la réalisation d'un plan concerté règlementant la répartition des différentes activités rurales sur un territoire.

Des fiches pédagogiques décrivent ces outils (voir la rubrique « Pour aller plus loin » à la fin de cette fiche).

Certaines activités clés sont de même indispensables dans le montage et la conduite des projets.

● Veiller à un montage adéquat de la structure projet

Concevoir un projet nécessite de prendre la mesure des tâches qu'implique le traitement des questions foncières. La structure projet doit disposer du personnel approprié pour l'analyse et la maîtrise des réalités et enjeux fon-

ciers, et l'accompagnement des acteurs stratégiques pour leur participation effective au processus.

Les projets ayant par définition une durée de vie limitée, les maîtres d'ouvrage (ministères de tutelle) gagneraient à inscrire leurs projets dans le cadre d'un programme global de sécurisation foncière. Ainsi, les objectifs et résultats attendus du projet ciblent des résultats intermédiaires inscrits au titre du programme global qui relève du maître d'ouvrage. Cela a un double avantage : 1) intégrer la problématique foncière dès la conception des projets même sectoriels et 2) mieux maîtriser et suivre l'intervention des projets sur la durée.

● Procéder à une analyse préalable du contexte d'intervention

La complexité et le caractère transversal de la question foncière exigent une réflexion méthodologique systématique avant toute intervention. Cela

devrait prendre en compte plusieurs dimensions :

- la détermination des échelles d'intervention selon les réalités socio-culturelles et les espaces-ressources concernés ;
- l'identification des acteurs stratégiques et de leurs relations ;
- l'identification des enjeux fonciers ;
- l'analyse des structures locales de gestion foncière (légitimité, légalité, pérennité) et leur articulation avec les pôles coutumiers de décision ;
- la conduite des processus de négociation.

Une telle réflexion permet une meilleure maîtrise des réalités locales et enjeux fonciers en vue d'une intervention ciblée et réussie. Elle doit déboucher sur une vision cohérente et partagée avec les acteurs concernés de la problématique foncière dans la zone d'intervention.

● Engager des concertations et échanges entre acteurs

Deux niveaux d'échanges peuvent être envisagés : entre structures et institutions engagées dans des projets similaires et entre projets et acteurs stratégiques locaux.

Le premier niveau vise à résorber le déficit de coordination entre intervenants et permet une meilleure capitalisation des leçons apprises.

Le deuxième niveau entend assurer une implication effective de l'ensemble des décideurs en matière de gestion foncière locale : maîtres de terre, maîtres de l'eau, responsables des transhumants, aînés de lignage, ayants droit coutumiers, etc. L'idée est d'identifier pour ensuite impliquer effectivement les institutions locales de régulation foncière dans le processus engagé.

● Élaborer des règles et accords fonciers locaux consensuels

L'espace sahélien a connu des expériences précieuses d'élaboration et de mise en œuvre de conventions locales de gestion des ressources naturelles, que nous avons évoquées plus haut. Toutefois, le processus de négociation des règles est contraignant et a parfois été inachevé. Un processus de négociation réussi doit inclure :

- l'information et la participation de l'ensemble des acteurs stratégiques et des usagers ;
- la prise en compte des textes en vigueur et des échanges avec l'Administration et les services techniques ;
- des rencontres de validation aux différentes échelles concernées ;
- un suivi régulier de la mise en œuvre des règles ;



- l'application effective de sanctions ;
- un système de relecture périodique des règles locales en concertation avec les services techniques et l'Administration.

Ces exigences indiquent clairement que les processus de concertation sont nécessairement longs, vu leur caractère inclusif et participatif. Cela nécessite que l'on fixe aux projets des objectifs réalistes qui tiennent compte de ces délais.

les projets de développement, ces activités exigent de questionner les règles foncières locales et, si nécessaire, de les renégocier avec l'ensemble des acteurs concernés et de les stabiliser socialement.

En termes de recommandations, les projets de développement rural pourraient mieux prendre en compte le foncier en :

- mettant en place une structure projet adaptée aux enjeux locaux ;

- procédant à une analyse préalable du contexte d'intervention ;
- adoptant des approches et méthodes d'accompagnement qui privilégient les concertations et échanges suivis avec les acteurs locaux ;
- procédant à une analyse, et si nécessaire, à la redéfinition négociée des règles locales d'appropriation et de gestion foncière ;
- accordant à ces processus le temps nécessaire. ●

Leçons et recommandations

Trois principales leçons peuvent être tirées :

1. Beaucoup d'activités de développement influent sur les liens qui existent entre les individus et les communautés ainsi que sur les règles d'appropriation et de gestion de ces ressources.
2. Il s'agit en particulier des activités qui interviennent sur la répartition des activités rurales sur un territoire donné, visent à améliorer la qualité des terres et/ou des ressources sur des espaces donnés, contribuent à améliorer les modalités d'exploitation des ressources et/ou concernent la structuration de filières agricoles.
3. Au-delà des objectifs techniques et résultats quantitatifs recherchés par

POUR EN SAVOIR PLUS

>> IIED et LMRC, avril 2014, « Sécuriser les droits fonciers au Ghana : innovations et aspirations locales » : <http://pubs.iied.org/17214FIIED>

>> IIED, Amedd, Gersda, juin 2014, « Sécuriser les droits fonciers au Mali : solutions locales à casse-tête national » : <http://pubs.iied.org/17222FIIED>

>> Saïdou Sanou et Peter Hochet, novembre 2012, « Les chartes foncières locales au Burkina Faso : un outil pour la gestion négociée des terres et ressources naturelles » : <http://www.foncier-developpement.fr/publication/les-chartes-foncieres-locales-au-burkina-faso-un-outil-pour-la-gestion-negociee-des-terres-et-des-ressources-naturelles/>

>> Fiche pédagogique sur « les droits sur la terre et sur les ressources naturelles » : <http://www.foncier-developpement.fr/publication/les-droits-sur-la-terre-et-les-ressources-naturelles/>

>> Fiche pédagogique sur les conventions locales : <http://www.foncier-developpement.fr/publication/les-conventions-locales-des-outils-efficaces-de-gestion-concertee-des-ressources-naturelles/>

>> Fiche pédagogique sur les Plans d'occupation des sols : <http://www.foncier-developpement.fr/publication/plan-doccupation-sols-pos-regles-decentralisees-dutilisation-dun-territoire/>

Ces fiches pédagogiques ont été produites avec l'appui du Comité technique « Foncier & développement » et du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières » financé par l'Agence française de développement. Ces fiches sont disponibles en téléchargement et en version intégrale sur le portail : www.foncier-developpement.fr

COMITÉ DE RELECTURE

Vincent BASSERIE, Commission de l'UEMOA (coordination)
vbasserie@uemoa.int

Vital PELON, Inter-réseaux Développement rural
vital.pelon@inter-reseaux.org

Patrick D'AQUINO, Cirad
patrick.daquino@cirad.fr



Inter-réseaux
Développement rural

