

les NOTES de SYNTHÈSE

Numéro 22 ● Janvier 2017

Ces notes valorisent les présentations et débats des journées de réflexion organisées par le Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française.

Gouvernance foncière : quel bilan quatre ans après l'adoption des Directives volontaires ?

13 septembre 2016 Centre de conférence ministériel, Paris

Le 19 octobre 2016, à Rome, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) a organisé une session de suivi de la mise en œuvre des décisions et recommandations du CSA dédiée aux Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts (DV¹), quatre ans après leur adoption.

Afin de préparer cette session, la France a souhaité réunir des acteurs français et des alliés internationaux et européens pour échanger en amont de cette rencontre, et partager leur expérience en la matière. Une journée d'échanges intitulée « Gouvernance foncière : quel bilan quatre ans après l'adoption des Directives volontaires ? » a ainsi été organisée le 13 septembre 2016, au Centre de conférence ministériel, à Paris.

L'objectif de cet atelier était de croiser les analyses sur les facteurs de succès et d'échec dans la mise en œuvre des Directives volontaires. Les conclusions de la journée ont alimenté une note de position française, qui a permis de contribuer au débat international lors de la réunion du CSA. Cet événement s'inscrit dans le cadre plus global de la mise en œuvre d'un mécanisme de monitoring des produits du CSA, fortement soutenu par la France. Enfin, l'Union européenne prévoit d'organiser un autre événement autour de cette thématique en 2017, que la présente rencontre permettra également de préparer.

.....
1. VGGT en anglais.

Cette journée a été organisée par le Comité technique « Foncier et Développement » (CTFD) et le Groupe interministériel pour la sécurité alimentaire (Gisa), avec l'appui du ministère des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI), de l'Agence française de développement (AFD) et du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et des Forêts (MAAF). Elle a réuni une quarantaine d'acteurs impliqués sur la question foncière : ONG (Oxfam, Secours catholique, CCFD-Terre Solidaire, Collectif Tany pour les terres malgaches, Gret), bailleurs (BMZ, UE, AFD, Proparco, Banque mondiale), institutions internationales (FAO), ministères (MAEDI, Maaf), chercheurs (Cirad, IRD) et le secteur privé (Compagnie fruitière).

La journée s'est articulée autour de trois tables rondes. La première a permis d'aborder les implications des VGGT sur les politiques foncières. Lors de la 2^e table ronde, les intervenants sont revenus sur les expériences d'application des VGGT dans le cadre de projets de terrain. Enfin, le dernier atelier a traité des investissements publics et privés à emprise foncière.

> **LES DIRECTIVES VOLONTAIRES AU CENTRE DES DÉBATS INTERNATIONAUX MAIS ENCORE MAL CONNUES DES DIFFÉRENTS ACTEURS CONCERNÉS PAR LA QUESTION FONCIÈRE**

Les Directives volontaires ont contribué à mettre les questions foncières dans le débat international

L'élaboration des Directives volontaires pour une gouvernance responsable du foncier (DV) a fortement contribué à inscrire la question foncière dans

>>> Réunissant experts, chercheurs et responsables de la Coopération française, le Comité technique « Foncier et développement » est un groupe de réflexion informel qui apporte depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions.

le débat international et la gouvernance mondiale.

Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) s'est saisi du sujet en 2010, dans un contexte marqué par différents phénomènes : d'abord, des cas d'acquisitions de terre à grande échelle dans de nombreux pays en voie de développement. Ensuite, les crises alimentaires de 2007-2008, dont l'un des impacts a été la ruée sur les terres agricoles par divers acteurs (entreprises, fonds d'investissements, pays soucieux de garantir leur sécurité alimentaire, élites locales, etc.). Certains de ces investissements ont conduit à l'éviction foncière et la marginalisation des plus vulnérables, ainsi qu'à une augmentation de l'insécurité alimentaire.

Suite à l'adoption des DV au CSA en mai 2012, le sujet est apparu à l'agenda de nombreuses enceintes comme le G7, le Nepad, ou encore les banques régionales de développement. **126 pays les ont adoptées.** Cette effervescence est d'autant plus intéressante qu'elle ne concerne pas que les pays en développement, mais **réinterroge la gouvernance foncière** et l'accès à la terre également **dans les pays de l'OCDE.**

Depuis, les Directives volontaires ont infusé de manière inégale les espaces de gouvernance mondiale en prise plus ou moins directe avec les enjeux fonciers. Ainsi les Directives sont citées dans les déclarations des derniers sommets du G8, du G20, de la conférence d'Addis-Abeba sur le financement du développement, et du sommet de New York sur l'adoption de l'agenda 2030. Par ailleurs, dans le cadre des nouveaux Objectifs du développement durable, de nombreux indicateurs sont en lien avec la gouvernance foncière (ODD n° 1, ODD n° 2, ODD n° 5, etc.).

L'adoption des Directives volontaires a donc eu pour effet de bousculer l'agenda international, et de mobiliser les bailleurs de fonds sur cette question.

Des moyens financiers spécifiques ont été dégagés pour leur application, à l'instar de l'Union européenne, qui vient d'engager 37 millions d'euros pour la mise en œuvre de projets appuyés par la FAO dans 18 pays sur la période 2014-2020. De la même manière, l'Allemagne a établi un partenariat avec l'Éthiopie, pour mettre en œuvre un programme qui vise à réglementer les investissements agricoles. Ce programme fait explicitement référence aux Directives volontaires.

La nécessité de maintenir le momentum politique sur le sujet

Cette prise de conscience et l'effervescence institutionnelle qui lui a succédé doivent désormais s'inscrire dans le temps long, afin que celles-ci soient vraiment opérantes. Il s'agit de maintenir le momentum politique sur les questions foncières, afin d'ancrer les Directives dans des processus légis-

Les échanges de la journée ont permis d'identifier une série de **recommandations** pour l'avenir, afin d'améliorer l'application des Directives volontaires.

Pour rappel, les Directives ont été approuvées en 2012. Le pas de temps pour apprécier les résultats des efforts de mise en œuvre est donc encore très restreint, d'autant plus que les programmes internationaux d'application des VGGT n'ont réellement démarré qu'une ou deux années plus tard. C'est à l'aune de ces très brèves échéances, définies par l'agenda du CSA, qu'il faut lire les recommandations qui suivent :

1. continuer le travail d'information autour des VGGT des différents acteurs concernés par la question foncière, par la définition d'une stratégie de diffusion efficace ;
2. maintenir le momentum politique sur les enjeux fonciers à travers la mise à l'agenda du sujet dans les grands débats internationaux ;
3. approfondir l'effort de coordination de l'action des bailleurs en matière de foncier ;
4. travailler à une plus grande cohérence et harmonisation des cadres d'intervention sur le foncier qui permettent une prise en considération totale des Directives volontaires ;
5. prendre en compte les enjeux fonciers dans tout type de projet sectoriel, et tout au long des différentes phases du projet ;
6. mettre l'accent sur le renforcement des capacités de la société civile, et renforcer le travail d'appui aux plateformes multi-acteurs.

latifs ou de réformes nationales. Ce travail politique requiert nécessairement un pas de temps long, au cours duquel l'attention ne doit pas être relâchée.

Par ailleurs, même si les achats massifs de terre semblent moins visibles ces dernières années, les **accaparements fonciers** se poursuivent, quant à eux, sous de **nouvelles formes** avec la mise en place de **zones franches**, également appelées pôles de croissance. Celles-ci permettent de mettre en place des dispositions spéciales afin de créer un environnement favorable aux investissements, créant des règles spécifiques par rapport au droit national (notamment en matière fiscale, douanière, foncière), au détriment des populations locales.

Par exemple, dans le pôle de croissance de Bagré au Burkina Faso, 12 712 hectares de terres irriguées ont été réparties entre des investisseurs privés (9 922 ha, soit 78 % des terres) et les 9 000 familles habitant la zone. Ces dernières n'ont été consultées ni sur la localisation ni sur la destination

des terres concernées par le projet. Ce pôle fait partie des zones de développement de la Nouvelle Alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition, qui se réfère aux DV.

De la même manière, afin de ne pas passer par de l'acquisition foncière directe, les investissements dans l'agriculture changent de forme, et s'effectuent de plus en plus par le biais d'une contractualisation entre les firmes et les petits producteurs. Cette nouvelle stratégie d'implantation n'est pas sans soulever des risques : incomplétude des contrats, accès non sécurisé à la terre des petits producteurs, asymétrie d'information, etc.

Les problématiques d'accès sécurisé à la terre se posent donc différemment, et sous des formes plus complexes, mais restent résolument à l'ordre du jour.

Un important travail d'information qui doit se poursuivre

Ce momentum sur les questions foncières est d'autant plus important à maintenir que les Directives volontaires restent encore mal connues et mal maîtrisées par un grand nombre d'acteurs.

Ainsi, la référence répétée et l'appropriation en cours au niveau institutionnel des DV, tranche avec la faible connaissance qu'ont les différents acteurs concernés par la question foncière à un niveau national ou local.

Même si le foncier n'est plus un sujet confidentiel maîtrisé par quelques experts, certains représentants d'ONG et de bailleurs de fonds témoignent du fait que les DV sont encore mal maîtrisées par leurs collègues travaillant sur d'autres projets sectoriels (agriculture, irrigation, commerce, etc.). Le plus grand défi reste néanmoins la sensibilisation des acteurs politiques nationaux et locaux, auprès de qui l'information n'a encore que trop faible-

ment circulé. Il est donc prioritaire de poursuivre ce travail, aussi bien auprès des opérateurs de projet, des gouvernements, que des acteurs locaux (société civile, bénéficiaires de projets, secteur privé, recherche, etc.).

C'est d'ailleurs l'une des principales missions de la Task Force sur les Directives volontaires de la FAO, qui mène des activités d'information, de soutien aux plateformes nationales, et de renforcement de capacités dans une quinzaine de pays. Pour former les États et la société civile à ces principes, la FAO a développé différents modules d'e-learning, un éventail de guides techniques thématiques (forêts, pastoralisme, etc.), ainsi que des programmes de cours.

Malgré tout, l'effort à fournir en la matière reste important, pour élargir ces actions à de nouvelles géographies et consolider l'existant dans les territoires déjà concernés. Les participants à l'atelier ont identifié cette activité comme un axe prioritaire de travail. Une réflexion spécifique sur la stratégie de diffusion des Directives volontaires, avec un dispositif et des moyens définis au regard de l'ampleur des défis, doit donc être développée.

Le caractère non contraignant et non rétroactif du dispositif

Malgré l'adoption internationale des DV et les actions de certains acteurs pour se les approprier, on observe souvent une **déconnexion forte entre les discours et la pratique**. En effet, ce n'est pas parce que les Directives sont mentionnées dans une déclaration ou référencées dans un cadre, un programme ou un projet de développement qu'elles seront effectivement prises en compte par les acteurs concernés.

Par exemple, la Côte d'Ivoire fait référence aux Directives volontaires dans sa lettre de politique foncière, sans pour autant prendre en compte ses principes majeurs dans les différentes mesures qu'elle met en œuvre à travers sa loi foncière.

Pour certains, cela viendrait du caractère volontaire des Directives : leur application est soumise au bon vouloir des gouvernements qui les ont ratifiées. En cela, elles seraient davantage un instrument de l'aide au développement que du droit international : y faire référence dans ses textes de politique n'oblige pas les États à prendre des mesures idoines. Cet élément constituerait une limite intrinsèque des DV. Sur ce point, le Gisa s'était d'ailleurs positionné pour l'établissement d'un recours au niveau supranational lorsque les pays signataires ne respectaient pas leurs engagements.

Pourtant, même si elles sont non contraignantes, on peut malgré tout reconnaître que les DV sont devenues une **référence légitime**, car elles ont été acceptées internationalement et se réfèrent claire-

© Vincent Basserie



ment aux droits humains. Elles ne s'inscrivent pas dans le registre de la morale mais résultent d'un consensus politique mondial.

Par ailleurs, même si de nombreux acteurs du développement se réfèrent désormais aux DV dans les cadres régissant la mise en œuvre de nouveaux projets, les projets déjà engagés avant l'utilisation des cadres d'opérationnalisation n'ont pas fait l'objet d'une analyse spécifique. On voit ainsi aujourd'hui apparaître une non-rétroactivité des DV. Par exemple, plusieurs organisations de la société civile ont alerté depuis 2013 sur le cas de l'entreprise Feronia, dont la propriété des terres exploitées est contestée par les communautés locales, et qui ne respecte pas les dispositions désormais appliquées par les agences de développement européennes concernées.

Cohérence des politiques et coordination des bailleurs

On observe aussi des **incohérences entre les différentes politiques sectorielles**. Une politique foncière peut dans certains pays afficher une volonté de sécuriser l'accès à la terre de tous les acteurs, y compris les petits agriculteurs, alors que dans le même temps les politiques agricoles développées font clairement la promotion de l'agro-industrie. À ce titre, certaines politiques de l'UE peuvent fragiliser l'accès à la terre pour les plus vulnérables ou contribuer indirectement à des accaparements fonciers (agrocarburants, APE, etc.).

Faire la promotion des DV doit permettre l'exercice d'examen de toutes les autres politiques, pour en assurer la cohérence et analyser leurs impacts fonciers. Cela constitue une difficulté importante, voire une limite des DV : celles-ci ne s'accompagnent pas d'un discours clair sur le type d'agriculture à promouvoir, les modèles de production agricole, les usages de l'eau, etc. Autant de sujets qui ont des impacts directs sur la gouvernance foncière.

Les DV constituent donc un point de départ, nécessairement incomplet, pour traiter de la question foncière dans sa globalité. À ce titre, les Directives volontaires ne doivent pas être limitées aux domaines et secteurs de l'agriculture et du développement. Le foncier est aujourd'hui impacté par de nombreux secteurs au sein desquels il convient également de diffuser les DV (climat, infrastructure, développement industriel, énergie, etc.).

Cependant, on peut noter que les DV ont déclenché chez les **bailleurs européens** une volonté de **plus grande coordination** de leurs actions. Cette volonté a donné naissance au *Global Donor Working Group on Land*, qui vise à favoriser la coordination et la collaboration de ses différents membres. Ainsi, les bailleurs ont entrepris un travail de coor-

dination au niveau national, pouvant mener à une analyse commune des documents de politique foncière dans trois pays : la Colombie, le Sénégal et la Birmanie. Dans d'autres pays, comme la Côte d'Ivoire ou Madagascar, il existe une plateforme de coordination des bailleurs, qui mènent ainsi un dialogue politique conjoint avec les gouvernements sur les questions liées à la mise en œuvre de lois foncières.

> DES PRINCIPES À LA PRATIQUE : AVANCÉES ET VICISSITUDES

Une prolifération de références pour l'application des DV parfois nuisible à leur lisibilité

La profusion de débats s'est notamment traduite par la multiplication de la production de références et de guides, visant à traiter les enjeux fonciers dans le cadre des investissements agricoles à grande échelle : guide d'analyse ex-ante du Comité technique « Foncier et Développement », Guide de la Nouvelle Alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition (Nasan), les guides pratiques de la FAO, le guide du groupe Interlaken, etc.

La production de ces guides est une réponse aux difficultés rencontrées par les acteurs de la coopération et du secteur privé pour rendre les directives opérationnelles. Mais face à la prolifération d'outils, ils sont désormais confrontés à la multiplication de **référentiels**, et doivent identifier pour chacun d'eux, la valeur ajoutée des démarches proposées. Il convient donc d'effectuer une harmonisation des principaux outils afin d'assurer une pleine prise en compte des DV.

Ces guides viennent compléter et alimenter des dispositifs d'étude préliminaire et d'évaluation ex-ante déjà existants. Certaines dispositions étaient d'ailleurs déjà intégrées dans les démarches E&S avant leur mise en cohérence avec les DV. Les DV viennent donc également compléter les démarches et procédures de diligence et d'évaluation sociale et environnementale, etc.

Dès lors, une **lecture thématique** des guides semble plus adéquate, pour identifier les manquements aux procédures déjà mises en place. Il ne s'agit pas de reprendre et d'adopter l'intégralité des outils proposés, mais de piocher, sélectionner au sein de ces guides, des éléments d'évaluation sur des sujets encore non traités dans les dispositifs déjà existants.

Par exemple, **Proparco** a effectué une analyse comparative de ses diligences en cours avec le guide d'analyse ex-ante du CTFD. Cela lui a permis d'identifier les points qui faisaient défaut à ces dispositions, à savoir : l'analyse du passif foncier ;

les usages informels et droits secondaires exercés sur la terre ; l'approche genre et développement durable ; les modalités de transaction en gré-à-gré ; l'analyse du cadre national sur le foncier ainsi que des modalités de contractualisation entre les entreprises et les petits producteurs.

Enfin, il est à noter que l'AFD s'est lancée dans un travail inédit d'**intégration des principes des DV dans ses procédures de diligence environnementale et sociale**, pour accompagner le travail de définition des projets. Il s'agit de construire une démarche systématisée, qui fait appel à une palette d'outils visant à garantir la sécurité foncière dans les projets appuyés par l'AFD. Cette démarche est en cours de construction, et s'appuie notamment sur les besoins remontés par les chefs de projets sectoriels concernant la question foncière : projets d'investissement agricole, projets d'infrastructures impliquant le déplacement de populations, etc.

L'AFD est le premier bailleur à avoir entrepris un tel travail, qui servira à l'instruction, au suivi et à l'évaluation finale des projets. Certains chefs de projets ont par ailleurs déjà intégré des éléments du guide d'analyse ex-ante du CTFD dans le montage et le suivi de leurs projets.

Le travail d'opérationnalisation est donc engagé par différents acteurs et doit se poursuivre. L'enjeu aujourd'hui est d'assurer une cohérence et une harmonisation de ces cadres qui permettent non pas de réduire le périmètre d'application des DV mais au contraire d'assurer leur prise en considération totale.

Adapter les principes des DV aux réalités d'un projet

Malgré une production conceptuelle et méthodologique prolifique, les acteurs soulignent la difficulté à **réellement intégrer les DV** tout au long du développement des projets. Ainsi, même si les monteurs de projets tentent de se référer à la littérature (DV, guides, etc.), ils sont souvent démunis lorsqu'il s'agit de définir concrètement des activités à mettre en œuvre sur le terrain.

Les différents guides ne sont **pas des outils clés en main** qu'il s'agirait de suivre pour garantir une intervention foncière responsable. Cela s'explique par le fait que les DV restent des principes généraux, dont la déclinaison doit être adaptée en fonction des contextes. Elles n'ont pas pour finalité d'être appliquées de manière standardisée.

Par ailleurs, ces acteurs doivent inscrire leur action dans ce qui existe déjà, les politiques publiques et les cadres légaux, et travailler à renforcer les appareils existants : renforcer les administrations foncières, former le personnel, etc. Or, cette trame de base peut s'avérer non mise en œuvre/appliquée, par manque



© Gret

de moyens, de volonté politique, etc. Dès lors, les acteurs se retrouvent à devoir mettre en œuvre des projets, en se référant à une base institutionnelle et réglementaire insuffisante ou incomplète.

À cette difficile déclinaison opérationnelle, s'ajoute la difficulté à traiter, dans le cadre des projets, la **question foncière dans sa globalité** : la mise en œuvre de nouvelles politiques foncières coûte cher, prend du temps et peut se voir influencée par les approches des bailleurs qui financent les projets. La coordination de l'action des partenaires techniques et financiers et leur soutien aux États dans la durée constituent donc un véritable enjeu.

Lorsque **le foncier est inclus dans des projets sectoriels agricoles**, il n'est traité qu'à la marge, et le temps consacré est toujours en deçà des besoins. Il y a donc une vraie nécessité à poursuivre les appuis ciblés sur les questions foncières. Ces appuis doivent par ailleurs intervenir tout au long de la mise en œuvre du projet, pour avoir du sens.

Le foncier est souvent perçu comme une contrainte par les opérateurs, un problème incontournable, avec lequel il va falloir composer. L'enjeu est donc aussi d'en finir avec ce préjugé, pour envisager plutôt la question foncière comme un élément à prendre en compte, sans présupposer de son caractère problématique.

Enfin, un des points d'achoppement dans l'application des principes des DV est le **manque d'expertise technique nationale ou internationale à portée opérationnelle sur la question foncière** mobilisable. Le foncier implique des domaines de compétence variés et pointus : dans le domaine du droit, de la sociologie, de l'animation, etc. Les ressources humaines, qui plus est nationales, sont rares en la matière.

Si ces ressources existent, l'autre difficulté réside dans la concordance des façons de travailler entre le commanditaire (bailleurs, gouvernement, etc.) et l'expert : respect du cahier des charges et des calendriers, portée opérationnelle des études, etc. Les chefs de projet ont besoin de conseils très pratiques pour conduire les activités, dans des délais contraints : cet appui-conseil est très difficile à trouver, d'autant plus qu'il demande des moyens importants.

Un processus foncier difficilement compatible avec le temps d'un projet

Beaucoup d'intervenants ont déploré un temps du projet souvent peu compatible avec le temps nécessaire au processus politique de production de loi et au renforcement institutionnel. Lorsque l'on parle de réforme foncière, l'action s'inscrit dans un pas de temps de 10 ou 15 ans. Dès lors, il paraît logique que les cadres légaux n'aient pas bougé depuis 2012, année de promulgation des DV. Le foncier implique de travailler dans des processus de long terme, que la mécanique du projet ne permet pas toujours d'accompagner.

C'est également ce que soulignent les acteurs qui soutiennent les plateformes de la société civile : l'appropriation des réflexions foncières par les acteurs locaux et la construction d'une expertise collective est un processus qui prend nécessairement beaucoup de temps.

Sur ce point, la dynamique sénégalaise est un exemple réussi : certaines organisations de la société civile travaillent depuis plus d'une décennie sur les questions de réforme foncière et commencent depuis plusieurs années à réfléchir ensemble sur le sujet. C'est donc avec une société civile très active et motrice dans le dialogue politique que le gouvernement a relancé, en 2012, son processus de réflexion sur la réforme foncière. Une nouvelle commission nationale de réforme foncière (CNRF) est mise en place, chargée entre autres de faire des propositions de révision sur les terres du domaine national (représentant 95 % du territoire).

Afin d'accompagner ce processus politique, la Coopération française a mis en synergie différents outils pour appuyer les groupes d'acteurs impliqués dans ce processus : financement d'ateliers de promotion des Directives volontaires réalisés avec la FAO, renforcement du dialogue politique avec les autorités sénégalaises et prise d'engagements internationaux (G7 Transparence foncière), visite d'échanges et dialogue politique avec la CNRF, capitalisation des enseignements tirés des projets soutenus par l'AFD pour tester des approches pilotes de gestion foncière, financement d'ateliers de concertation des plateformes de la société civile pour favoriser un débat constructif (CTFD et MAEDI).

Au-delà du temps nécessaire à l'action et au débat, il s'agit aussi d'intervenir « au bon moment ». Pour qu'un projet foncier fasse sens, il faut qu'il s'inscrive dans un agenda national, pour qu'il y ait un intérêt à traiter du foncier. Ainsi, les activités doivent s'inscrire dans une actualité politique (un projet de réforme, de feuille de route, etc.), sans quoi elles ne feront pas sens pour les acteurs locaux. Cette actualité politique peut également être provoquée par la mise en œuvre de projets (agricoles, d'investissement, etc.) qui réveillent indirectement un intérêt pour traiter du foncier.

La réflexion sur la temporalité et l'opportunité du moment de l'action est donc centrale dans les interventions sur le foncier. À ce titre, les acteurs ont souligné le rôle prépondérant des plateformes de dialogue multi-acteurs qui permettent de poursuivre l'accompagnement de ces processus dans la durée.

Malgré les nombreuses difficultés et les limites susmentionnées, la mise en pratique des DV dans le cadre des projets sont l'occasion de financer des expériences pilotes, qui pourront donner des idées aux acteurs locaux, tester des options et les capitaliser, relancer le débat sur les questions foncières. Ces initiatives peuvent donc avoir un effet levier qui déclenche un processus politique plus large, au-delà des résultats à atteindre dans le cadre de leurs documents de projets.

> CRÉER UN DIALOGUE MULTI-ACTEURS AFIN DE PRODUIRE DES LÉGISLATIONS FONCIÈRES EN PHASE AVEC LES BESOINS DES POPULATIONS LOCALES

Même si leurs agendas, leurs méthodes et leurs approches peuvent différer, les organisations internationales et les bailleurs sont globalement d'accord pour dire que le foncier doit être un point d'attention prioritaire. Ce n'est pas le cas des États destinataires des fonds et des projets, qui sont pourtant les principales cibles des DV. Ces Directives peuvent être utilisées de différentes façons, pour promouvoir des objectifs très différents.

Le dialogue politique entre les acteurs de la coopération internationale et les États

Si les Directives n'ont pas de caractère contraignant, l'enjeu de leur application renvoie aux marges de manœuvre de la communauté internationale pour influencer sur les politiques publiques nationales. C'est la notion de **processus politique et de négociation**.

Les Directives volontaires ont permis de légitimer le fait d'aborder la question foncière dans les pro-

jets, elles ont créé l'occasion de poser cette problématique avec les États. Il en va de même pour la société civile, qui peut plus fortement interpeller son gouvernement sur cette base.

Cette fenêtre ouverte peut être saisie de différentes manières : les expériences partagées par les participants convergent sur l'idée qu'il est préférable d'aborder la question foncière en commençant par les aspects les plus acceptables politiquement, afin d'amorcer un dialogue. Puisqu'il n'est pas possible de transformer d'un seul coup toute une architecture foncière, l'expérience montre qu'il vaut mieux commencer par des ajustements plus consensuels, avec le risque d'une application à minima des directives.

Par exemple, la FAO, en octobre 2015, a financé un atelier au Congo-Brazzaville réunissant les différents acteurs de la société civile afin de débattre de la question foncière. Constatant que les pygmées n'étaient pas conviés à la table des échanges, la FAO a négocié avec le gouvernement pour les inclure.

Les marges de manœuvre et les capacités d'influence dépendent du positionnement et de la confiance que l'entité extérieure (ONG, institution financière, organisation internationale, etc.) aura réussi à construire avec les autorités nationales et locales. Dans tous les cas, elles se construisent sur le temps long, dans le dialogue et la négociation. C'est le cas de la Coopération allemande (BMZ), en dialogue depuis quelques années avec l'Éthiopie sur les questions foncières.

Alors que l'Éthiopie était lancée dans un programme de développement agricole faisant la promotion de l'agrobusiness, et facilitant ainsi les acquisitions foncières à grande échelle, le pays s'est engagé à partir de 2012, dans un partenariat sur la gouvernance foncière responsable. Le dialogue instauré dans le cadre de ce programme a permis à l'Allemagne de faire passer des messages. Il a en partie conduit à la reconnaissance, par l'État éthiopien, de l'échec de cette politique d'investissements. Depuis, le pays a démarré un programme agricole qui fait explicitement référence aux DV et qui vise à réglementer les investissements agricoles et à prendre en compte les droits locaux.

Le renforcement des capacités de la société civile à travers l'appui aux plateformes multi-acteurs

L'appui à la société civile est un des axes forts des DV dans la perspective de **fabriquer des politiques foncières participatives et concertées**. L'objectif est que les citoyens, regroupés en associations et plateformes d'acteurs, puissent s'approprier les enjeux des débats sur les questions foncières, contribuer à l'élaboration des politiques et jouer un rôle de veille sur la mise en œuvre de celles-ci.

Un bon exemple est celui du Sénégal puisqu'une plateforme multi-acteurs regroupant société civile, État, recherche et d'autres acteurs est née en 2014, suite à un atelier d'échange sur les DV. D'abord soutenue par la France puis par la coopération italienne, cette plateforme est représentative des parties prenantes concernées par la réforme et s'est complètement connectée au processus de réforme foncière, jusqu'à devenir « le parlement de la loi ».

De nombreux acteurs internationaux interviennent dans l'appui aux plateformes d'acteurs, à l'image de l'International Land Coalition, qui a mis en place des *National Engagement Strategies* (NES) : il s'agit d'accompagner la mise en place de plateformes multi-agents qui alimentent la réflexion sur les politiques foncières.

Quant à la FAO, elle a développé un important travail d'appui aux plateformes multi-acteurs depuis 2013 : elle appuie ces plateformes à contribuer au développement d'une loi pastorale en Mongolie, à l'élaboration d'une politique nationale d'utilisation des terres au Myanmar, à la définition d'une politique de gouvernance foncière au Guatemala, ainsi qu'à la révision de la politique foncière et des cadres légaux en Sierra Leone. Au Sénégal, elle continue d'appuyer le processus de réforme foncière.

La FAO a particulièrement veillé au respect de la nature inclusive de ces plateformes, et est intervenue dans des contextes où il était possible de les raccrocher à des processus et des priorités nationales. Ces dynamiques sont cependant fragilisées par des volontés politiques très changeantes, ainsi qu'un niveau parfois élevé de méfiance et de tensions entre les différents groupes d'acteurs.

L'une des principales difficultés dans l'accompagnement de ces plateformes est de lever la méfiance qui peut parfois exister entre les différents groupes qui les composent. La question foncière est souvent un sujet très politisé, qui cristallise de nombreux enjeux socio-politiques et sur lequel les acteurs locaux n'ont pas forcément l'habitude de débattre. Il existe donc des rapports de force, parfois marqués par des conflits, des tensions. L'enjeu est d'arriver à **lever ces tensions, et réunir l'ensemble des acteurs, y compris les populations marginalisées**, pour entamer un dialogue ouvert sur ces questions.

Le second niveau est de rendre ces plateformes **forces de proposition dans le débat**. Cela suppose que les organisations paysannes et de la société civile disposent de moyens dédiés pour organiser des débats avec leurs membres sur leurs pratiques de gestion foncière et la manière dont de nouvelles règles de gestion foncière pourraient permettre d'améliorer leur accès au foncier et leur sentiment de sécurité foncière. Par exemple, si l'on pose l'enjeu d'un meilleur accès du foncier aux femmes dans des

sociétés où la maîtrise foncière est masculine, on risque de créer des tensions. En revanche, si les gens sont réunis pour proposer de nouvelles normes de gestion foncière pour un horizon donné, en partant de la réalité des pratiques, il est plus facile de faire bouger les lignes. C'est l'objectif de la plateforme Alerte foncier, soutenue par le CCFD-Terre solidaire en Côte d'Ivoire depuis 2014. Il reste que ce travail prend également du temps, et que ce sont les plateformes d'acteurs les plus actives et les plus compétentes qui seront capables de solliciter les appuis extérieurs leur permettant de se renforcer.

Des priorités parfois divergentes entre les différents groupes d'acteurs

La connaissance des attentes et priorités des populations locales est d'autant plus importante que celles fixées au niveau national sont parfois en décalage avec les besoins des acteurs locaux sur le terrain. Par exemple le Burkina Faso, dans le cadre de la Nasan du G7 qui se réfère aux DV, s'est engagé sur des réformes foncières. Soutenu par les États-Unis, le gouvernement a choisi la transparence des transactions foncières comme la priorité politique concernant le foncier. Or, lors d'un atelier organisé avec la société civile, Oxfam a pu constater que les priorités exprimées par les participants à l'atelier n'étaient pas celles identifiées par la Nasan dans le pays, mais davantage tournées vers le respect des droits des femmes et la lutte contre les accaparements de terre dans des zones qui ne font pas partie des programmes « Directives volontaires », plutôt que la transparence des transactions foncières.

Même lorsqu'elles existent, ces plateformes ne sont pas toujours connectées avec les instances natio-

nales, et ne permettent pas d'engager un dialogue entre la société civile et l'État pour justement discuter de ces priorités. C'est l'un des grands enjeux de la mise en œuvre des Directives volontaires : l'application de ces principes est soumise à la volonté politique des gouvernements de produire des réformes foncières et des cadres régissant les projets et investissement assurant la prise en compte et la reconnaissance des droits légitimes des populations. ●

Cette note est issue des discussions tenues le 13 septembre 2016, lors d'une journée de bilan de la mise en œuvre des Directives volontaires (VGGT) qui a eu lieu au MAEDI, avec des interventions de : **Ward Anseeuw** (ILC), **Amel Benkahla** (Gret), **Odile Conchou** (Proparco), **Lorenzo Cotula** (IIED), **Jean-Maurice Durand** (FAO), **Jean-Marc Gravellini** (Compagnie fruitière), **Jeanne-Maureen Jorand** (CCFD-Terre solidaire), **Fritz Jung** (BMZ), **Joachim Knoth** (UE), **Vincent Larrouze** (MAEDI), **Philippe Lavigne Delville** (Pôle foncier/IRD), **David Leyle** (AFD), **Isabelle Manimbem** (CCFD-Terre solidaire), **Gautier Mignot** (DGM), **Stéphane Parmentier** (Oxfam Belgique), **Caroline Plançon** (Banque mondiale), **Sébastien Subsol** (MAEDI) et **Vincent Szeleper** (MAAF).

Cette note a contribué à l'élaboration du document de positionnement français sur l'application des Directives volontaires. Le document est consultable sur le portail « Foncier et développement », au lien suivant : <http://www.foncier-developpement.fr/publication/lapplication-des-directives-volontaires-propositions-des-acteurs-francais/>

Le comité d'organisation de cette journée est composé de : **Amel Benkahla** (Gret), **Mathieu Boche** (MAEDI), **Jeanne-Maureen Jorand** (CCFD-Terre solidaire), **Isabelle Ouillon** (MAAF), **Laëtitia Tremel** (MAEDI).

Cette synthèse a été rédigée par : **Sandrine Vaumourin** (Gret).

Pour en savoir plus

GUIDES TECHNIQUES

- La gouvernance foncière pour les femmes et les hommes : Guide technique pour une gouvernance foncière responsable et équitable pour les femmes et les hommes.
- Améliorer la gouvernance des régimes forestiers : Un guide pratique.
- Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause : Guide pratique pour les gouvernements, les entreprises, les ONG, les peuples autochtones et les communautés locales en matière d'acquisition de terres.
- Implementing improved tenure governance in fisheries.

COURS EN LIGNE

- Introduction à la gouvernance responsable des régimes fonciers.
- Faire face aux différends et aux conflits relatifs aux régimes fonciers applicables aux ressources naturelles.
- Faire face à la corruption dans les régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts.
- Faire face aux problèmes fonciers dans un contexte de catastrophe naturelle.

COORDONNÉ PAR LE GRET
AU TITRE DU SECRÉTARIAT
DU COMITÉ TECHNIQUE
« FONCIER & DÉVELOPPEMENT »



FINANCÉ PAR LE PROJET
« APPUI À L'ÉLABORATION
DES POLITIQUES FONCIÈRES »

