



## Appui aux acteurs des politiques foncières

---

### *Cadre d'intervention*

#### **1. Contexte et premières interventions du Hub Rural**

Les activités du Hub Rural sur la thématique foncière ont été initiées en mars 2006. Cette période a permis de sérier les enjeux qui se révèlent les plus importants en matière d'appui aux acteurs des politiques foncières aux niveaux régional et national, notamment à partir des relations de collaborations ou d'échanges nouées avec un premier panel diversifié de partenaires, des demandes d'appui exprimées, de notre analyse des dynamiques socio-politiques en cours aux différentes échelles, et des "positions" et "jeux" des différents types d'acteurs au sein de ces dynamiques.

Il est alors possible de dessiner le cadre d'intervention susceptible de dégager une valeur ajoutée optimale du Hub Rural lors des prochaines années, compte tenu de ses spécificités et de son champ d'actions compris dans une logique de subsidiarité : identifier ce qui fait défaut et contribuer à y suppléer, sans réaliser ce que d'autres peuvent faire.

Depuis le début du siècle, un "retour au foncier" est perceptible dans l'agenda des gouvernements, des organisations inter-gouvernementales et également des PTF. Ce phénomène répond, entre autres, à la nécessité, de plus en plus reconnue, d'un renouvellement des politiques foncières, dans la mesure où aucun pays ne peut, aujourd'hui, présenter un bilan satisfaisant en termes de sécurité foncière des producteurs ruraux. Un tel regain d'intérêt s'explique également au regard (i) des processus de décentralisation, qui transforment en profondeur les problématiques de gestion foncière et de gouvernance locale notamment en matière de répartition des compétences entre l'Etat, les collectivités territoriales et les entités villageoises, et (ii) de l'amplification des conflits directement ou indirectement liés aux situations foncières sur le terrain et signe de l'accroissement d'une compétition foncière de moins en moins régulée.

Ainsi, l'élaboration de réformes foncières est à l'ordre du jour dans un nombre croissant de pays (Sénégal, Burkina Faso, Mali, Bénin etc.), les PTF (re)définissent leurs propres "politiques" sur le sujet ("Policy Research Report" de la Banque Mondiale en 2003 ; "Guidelines" de l'Union Européenne en 2004 ; "Livre blanc" de la Coopération française et stratégie du FIDA en cours d'élaboration...), les sociétés civiles s'organisent pour être entendues (apparition du réseau LandNet en Afrique, création d'aGter au Nord...), des initiatives régionales sont lancées (voir ci-dessous).

Au niveau des pays, que les politiques soient au stade de conception ou de mise en œuvre, la nécessité d'une mise en débat national de leurs enjeux, de leurs orientations ou de leurs bilans est de plus en plus reconnue : une politique foncière met en jeu de véritables choix de société. Si l'on peut mettre cette donnée en parallèle avec une implication croissante d'acteurs de la société civile (associations ou réseaux spécialisés, OP) davantage structurés et entendus, force est de constater que ces derniers disposent d'une importante marge de progression pour tenir leurs rôles dans les processus en cours. Faciliter et promouvoir les

dialogues politiques équilibrés constitue un enjeu réel et représente pour le Hub Rural un axe majeur d'intervention, qui se décline de différentes façons.

En 2006, de nombreuses concertations ont été menées avec le GRAF (Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier) au Burkina Faso et la coordination de LandNet West Africa. Apparues récemment dans l'arène foncière, ces deux émanations de la société civile présentent la caractéristique de regrouper de réelles compétences sur le sujet et la volonté d'accompagner les OP dans leurs analyses des problématiques et réformes foncières. Il s'agit, avec ce profil de partenaires, de concourir à un renforcement de leurs valeurs ajoutées : renforcement institutionnel, accroissement de leurs opportunités d'action au travers d'initiatives communes etc.

*Deux appuis, mobilisant des expertises régionales, sont en préparation, en réponse à des demandes du GRAF : une assistance à la structuration de son système d'évaluation d'une part, un appui conseil relatif à sa stratégie de réorganisation institutionnelle d'autre part.*

Actif sur les dossiers d'intérêt régional, LandNet West Africa est un réseau en cours de construction qu'il convient d'appuyer. Des collaborations ou initiatives portées conjointement auront pour effet d'augmenter sa visibilité et d'amplifier son action :

- *création et animation d'une rubrique "actualités foncières ouest-africaines" mise en ligne sur le site du Hub Rural ;*
- *établissement de "profils pays" en matière de politique et de dialogue politique ;*
- *élaboration de fiches pédagogiques sur des thèmes clefs en partenariat avec aGter.*

En ce qui concerne les OP, l'objectif principal est de contribuer à renforcer leurs capacités d'analyse et accroître leurs forces de propositions. Trois perspectives ont, jusqu'à présent, été dégagées avec le ROPPA : faciliter son implication dans les initiatives régionales, par la fourniture d'informations, et, à la demande, par un appui à la préparation de sa participation aux événements régionaux ; prendre en compte ses préoccupations dans l'établissement des "profils pays" en matière de politique foncière et de dialogue politique ; lui fournir des appuis techniques réguliers pour mettre en œuvre son projet de "renforcement des capacités institutionnelles et d'influence des OP en matière foncière".

La mise sur pied de nouvelles politiques foncières et le développement contemporain des processus de dialogue politique posent aux gouvernements, eu égard à la complexité et la sensibilité du sujet, d'importants défis sur les plans conceptuels et stratégiques. Apporter, en amont du recours éventuel à des bureaux d'étude, une expertise conseil aux maîtres d'ouvrage de ces processus constitue un type d'appui que le Hub Rural sera amené à déployer. Trois demandes, exprimées par les Ministères chargés de l'agriculture du Sénégal, du Burkina Faso et du Mali, illustrent la nécessité de tels soutiens.

*Au Sénégal, l'appui a jusqu'à présent pris la forme de conseils pour la conception d'une démarche d'élaboration de la réforme foncière prévue dans le cadre de la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale. L'expert du Hub Rural, qui participe comme personne-ressource aux réunions du "groupe thématique réforme foncière", a jusqu'à présent produit des analyses des contraintes institutionnelles existantes, insisté sur la nécessité de prendre la mesure des enjeux d'une réforme foncière et émis des propositions méthodologiques pour lancer la réforme.*

*La demande malienne s'inscrit également dans la dynamique récente des lois d'orientation agricole : elle porte sur la conception d'une feuille de route pour la mise en œuvre des dispositions relatives au foncier contenues dans la Loi d'Orientation Agricole malienne.*

*Le Burkina Faso a saisi le Hub Rural pour l'aider à identifier ses besoins et mettre en cohérence ses actions dans le cadre de l'élaboration en cours et dans la perspective de la mise en œuvre de sa nouvelle politique foncière. Dans un premier temps, cet appui consiste à co-rédiger un document qui précise les tenants et aboutissants de la réforme foncière, expose l'ensemble des activités menées et présente les futures grandes étapes de la réforme. Ce document servira à la fois de support de capitalisation, de feuille de route guidant le maître d'ouvrage, et de fond de dossier accompagnant les demandes de financement.*

De nouvelles initiatives voient le jour au plan régional ou supra-régional. L'Union Africaine entend définir des principes généraux pour élaborer et mettre en œuvre les politiques foncières en Afrique. Le CILSS promeut l'idée d'une charte ouest-africaine sur le foncier. On constate cependant que les rôles des différentes institutions demeurent flous et aucun consensus n'est jusqu'à présent établi sur ce qu'il convient d'entreprendre en matière foncière à cette échelle et dans une perspective d'intégration régionale. Diversité géographique, complexité des problématiques, sensibilités socio-politiques : autant d'éléments qui renforcent le fait que nombre des questions posées ne peuvent trouver réponse qu'au niveau national. Dans ce contexte, le Hub Rural se positionnera en partenaire des différents acteurs pour parvenir à une articulation cohérente de leurs rôles respectifs et faciliter les débats sur les initiatives structurantes à mener à l'échelle régionale.

*En cours de construction, l'appui conceptuel qui sera fourni à l'UEMOA entre dans ce cadre. Il prévoit en effet d'une part de réactualiser une étude datant de 2003 qui analyse les relations entre les questions foncières et la problématique d'intégration régionale et qui définit diverses initiatives que l'UEMOA pourrait spécifiquement porter. Il s'agira d'autre part de l'aider à structurer et à animer un atelier régional de validation de l'étude réunissant des représentants de tous les acteurs concernés.*

L'année 2006 n'a pas permis d'initier de façon satisfaisante des collaborations avec deux types de partenaires : les PTF, y compris ceux finançant le Hub Rural, hormis la Coopération française ; et les projets et programmes de terrain présentant une composante foncière. Sont pourtant liés à ces partenaires potentiels de grands enjeux opérationnels qui ne peuvent être éludés.

L'application des principes constitutifs de la Déclaration de Paris nécessite de développer de plus amples efforts de coordination entre PTF et de structurer davantage les dialogues avec les gouvernements. Le profil du Hub Rural en fait un acteur tiers crédible pour accompagner ces interrelations. Les conclusions du récent échange (décembre 2006) entre la Coopération française et la Millennium Challenge Corporation vont dans ce sens. L'atelier qui sera organisé en 2007 sur les complémentarités inter-bailleurs sur le foncier en Afrique de l'Ouest constituera une étape importante qui devrait permettre, entre autres, de préciser de façon concertée le rôle du Hub Rural dans ce domaine.

Sur le terrain, les projets et programmes consacrés au foncier ou disposant d'une composante foncière sont peu nombreux et se heurtent tous, mais de façon isolée, à de nombreux défis méthodologiques. En ce qui concerne les projets de développement qui

n'ont pas d'objectifs affichés en matière foncière, il n'y a pas de miracle : nombre d'entre eux se heurtent tout de même à des contraintes foncières qu'ils ont alors tendance à occulter (les questions sont complexes, les compétences souvent absentes, cela demande du temps... et suscite des craintes...). Capitaliser les expériences, se souvenir des échecs, valoriser les innovations porteuses de solutions pour améliorer la conception des nouvelles interventions et affiner les méthodes et outils de sécurisation foncière constitue une "séquence" logique autour de laquelle devraient se fédérer les PTF et les gouvernements. Le Hub Rural ne pouvant être le support unique de cette ambition, il peut néanmoins en porter l'idée et accompagner les réflexions et actions des partenaires qui iraient dans ce sens.

Qu'il s'agisse du niveau national ou régional, les déficits d'échanges entre la recherche et l'arène opérationnelle et d'information des acteurs sont flagrants. Le Hub Rural mène ou prend part à des activités pour tenter d'enrayer ces contraintes lourdes :

- *des échanges d'expérience, comme l'organisation en juin 2006 d'une session présentant une analyse critique des expériences sénégalaises et burkinabé en matière de gestion foncière décentralisée lors du 4ème Atelier National des Commissions Foncières, à la demande du Secrétariat Permanent du Code Rural du Niger ;*
- *des activités plus structurantes, en cours de construction, comme la production de supports pédagogiques, diffusant largement des informations sur des sujets précis. Ces supports mettront en évidence des messages courts et clairs, adaptés à chaque catégorie d'acteurs, pour leur permettre de mieux appréhender la complexité des questions foncières et faire évoluer leurs référentiels, à partir des réflexions et résultats des travaux empiriques récents.*

## **2. Axes d'intervention du Hub Rural pour l'avenir**

Il découle de ces différents éléments un cadre d'intervention pour les prochaines années qui concentre les activités sur trois domaines : le domaine de **l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques foncières**, le domaine des **programmes et projets de sécurisation foncière**, et celui des **problématiques foncières dans le contexte de l'intégration régionale**.

Le tableau ci-après présente les thèmes de travail qui seront développés au sein de chacun de ces domaines. Il s'agit des "créneaux" d'intervention, porteurs d'enjeux de développement déterminants, que notre analyse exposée ci-dessus a mis en exergue.

Les trois modalités d'action du Hub Rural seront mobilisées pour développer ces différents thèmes : **l'expertise conseil et l'accompagnement méthodologique** seront mis en œuvre en réponse à des demandes d'appui conceptuel, avec un souci de mise en synergie des acteurs, et de valorisation des expertises et expériences entre pays. La **fourniture d'information** contribuera à combler les besoins d'information des différents types d'acteurs, en réponse à des demandes ou sur la base de besoins identifiés. Il s'agira principalement de développer une offre d'information de qualité, accessible et utile aux acteurs, valorisant les approches comparatives. **La mise en synergie et la facilitation du dialogue** consistera à exploiter, sur demande ou à notre initiative, l'indépendance et la crédibilité du Hub Rural pour promouvoir et faciliter, en tant qu'acteur tiers, les interrelations entre nos partenaires (au sens large).

Ce cadre d'intervention ne peut s'avérer efficace qu'à la condition de développer diverses actions de **communication** qui permettront de rester au plus proche des dynamiques et des besoins (d'information, de mise en synergie et d'expertise conseil) d'un nombre accru de partenaires, tout en améliorant la visibilité du Hub Rural.

Dans le souci d'atteindre un "seuil critique" de visibilité, les activités se concentrent prioritairement sur une zone géographique, en l'occurrence l'Afrique de l'Ouest, des actions ponctuelles n'étant pas exclues en Afrique Centrale.

<b>Thèmes de travail</b>	<b>Principaux acteurs cibles</b>	<b>Modalités d'intervention</b>
<b>Domaine 1 : Elaboration, mise en œuvre, évaluation des politiques foncières</b>		
Appui à la maîtrise d'ouvrage des politiques foncières : maîtrise des enjeux, méthodologie d'élaboration des politiques et des dialogues politiques, conception de stratégies de mise en œuvre, de systèmes de suivi-évaluation	Gouvernements	Expertise conseil et accompagnement méthodologique
Renforcement des capacités d'analyse et d'influence des OP aux échelles régionales et nationales	OP	Fourniture d'informations
Consolidation de la valeur ajoutée des associations et réseaux : renforcement institutionnel, accroissement de leurs opportunités d'action au travers d'initiatives communes etc.	Associations et réseaux de la société civile	Mise en synergie et facilitation du dialogue
<b>Domaine 2 : Programmes et projets de sécurisation foncière</b>		
Appui à la conception, la mise en œuvre, le suivi-évaluation des interventions de terrain, des méthodes et outils de sécurisation foncière	Projets, gouvernements, PTF	Expertise conseil et accompagnement méthodologique
Facilitation des interrelations entre PTF et entre PTF et gouvernements suivant les principes de la Déclaration de Paris	Gouvernements, PTF	Mise en synergie et facilitation du dialogue
Accompagnement des réflexions visant une capitalisation et une valorisation des expériences entre pays	Projets, gouvernements PTF, OIG, associations et réseaux de la société civile	Mise en synergie et facilitation du dialogue  Fourniture d'informations
<b>Domaine 3 : Problématiques foncières et intégration régionale</b>		
Appui à l'articulation des rôles respectifs des différents acteurs au plan régional et à la définition des initiatives structurantes à prendre.	OIG, gouvernements, OP, associations et réseaux de la société civile	Expertise conseil et accompagnement méthodologique
Promotion d'une réflexion partagée sur les besoins en formation sur le foncier.	OIG, gouvernements, OP, associations et réseaux de la société civile, universités et recherche	Mise en synergie et facilitation du dialogue