Cofinancé par / Co-funded by

Réseau de Lutte contre la Faim
RELUFA

LandCam
Sécuriser les droits fonciers au Cameroun

Intégration des questions foncières dans la conception des projets de développement rural et humanitaires

Guide

Sandrine Kouba
Janvier 2022
LANDCAM

Sommaire

Introduction 3
Pourquoi intégrer le foncier dans la conception des projets de développement rural et humanitaires 3
Quel est l'objectif du guide 4
A qui est-il destiné 4
Présentation de l'outil d'intégration 4
Tableau 1 : Questionnement et facteurs d'évaluation 5
Tableau 2 : Indicateurs et score 8
Bibliographie 11

Remerciements
Nos remerciements vont à l'endroit d'Amaelle Seigneret, Lorenzo Cotula et Brendan Schwartz de l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED) pour leurs précieuses contributions.

Introduction

Pourquoi intégrer le foncier dans la conception des projets de développement rural et humanitaires

Beaucoup de projets de développement rural et humanitaires (sécurité alimentaire, eau, amélioration d'une filière agricole, adaptation/atténuation du changement climatique, amélioration de l'exploitation des ressources naturelles, etc.) sont mis en œuvre au Cameroun et en particulier dans la région de l'Extrême-Nord. Ceux-ci n'ont pas d'objectifs en matière foncière, mais se heurtent tout de même, chemin faisant, à des contraintes foncières. En effet, la terre et les ressources qu'elle porte constituent les principales richesses qui mobilisent les agriculteurs, éleveurs et pêcheurs, acteurs économiques majeurs du monde rural. De ce fait, beaucoup d'activités de développement rural mettent en jeu d'une manière ou d'une autre des questions foncières (Sanou, 2015). Cependant, les intervenants se cantonnent aux aspects techniques et il n'est pas souvent aisé pour ces acteurs de développement d'intégrer et de prévoir les problématiques foncières dès la conception des projets. Cela est généralement dû au manque de connaissances spécifiques sur la question, de temps et de ressources financières pour une bonne prise en compte de ces problématiques. Pourtant, il est essentiel de les prendre en compte.

A titre d'illustration, les décisions sur la construction des infrastructures hydrauliques, leur emplacement et leur régime de gestion sont typiquement fondées sur des facteurs purement hydrologiques et techniques. Or, sur le terrain, les droits fonciers et les droits à l'eau sont étroitement liés. Tout d'abord, les points d'eau et l'irrigation tendent à doper les valeurs foncières et peuvent par conséquent exacerber la concurrence foncière et ainsi nourrir des conflits entre utilisateurs fonciers. De ce fait, bon nombre de projets hydrauliques bien intentionnés ont fini par fragiliser la sécurité foncière, en fomentant des conflits et en contribuant à la dégradation des ressources (IIED, 2004). Il en est de même pour les activités de conservation des eaux et de fertilisation du sol dans les zones sahéliennes. Les terres concernées prennent une nouvelle valeur qui éveille les convoitises : cela peut entraîner des conflits fonciers (Sanou, 2015).

Encadré 1 : 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 (Sanou, 2015).

Une faible prise en compte des problématiques foncières augmente donc le risque de créer des tensions entre des prétendants rivaux : entre villages voisins, entre "propriétaires" et locataires, entre autochtones et migrants, entre éleveurs, pêcheurs et cultivateurs, et entre hommes et femmes.
On en déduit qu'il faut prendre les questions foncières au sérieux dans la conception et la mise en œuvre des programmes et projets de développement rural et humanitaires. Ainsi, les décisions clés en matière de développement rural doivent être prises à la lumière non seulement des facteurs techniques mais aussi des considérations foncières.

Quel est l'objectif du guide

Etant donné que les acteurs de développement n'ont pas besoins de grands principes généralistes, mais d'opérationnalité, il semble opportun de constituer un outil simple à travers des questionnements qui permettront d'analyser la relation de l'action/projet avec la terre sur la base du besoin du projet et des bénéficiaires, des impacts différenciés hommes/femmes, de la transformation des rapports sociaux sur le foncier du fait de l'action/du projet. Une telle réflexion permet une meilleure maîtrise des réalités locales et enjeux fonciers en vue d'une intervention ciblée et réussie.

A qui est-il destiné

Ce guide est destiné à des planificateurs, gestionnaires et suivi-évaluateurs des projets/programmes issues des Organisations de la Société Civile, Organisations Non gouvernementales Nationales et Internationales, Programmes étatiques et bailleurs de fonds œuvrant autour des questions de développement rural. De manière non exhaustive, cela concerne des actions qui visent la sécurité alimentaire, le développement des moyens d'existence, l'atténuation et l'adaptation au changement climatique, l'accès à l'eau et à d'autres ressources naturelles.

Présentation de l'outil d'intégration

« Prendre en compte » doit être interprété comme un questionnement de l'action/du projet afin de déterminer ses liens avec les problématiques foncières. Certains questionnements seront ainsi plus ou moins pertinents en fonction des objectifs ou des effets recherchés de l'action/projet. L'outil est constitué principalement de deux parties interconnectées :

- La première partie (tableau 1) s'appuie sur le lien entre la terre et certains points de la théorie du changement : la terre comme intrant du projet, la relation entre les bénéficiaires du projet et la

terre, les activités du projet et les impacts sur la gouvernance foncière locale. Grâce aux questionnements et aux facteurs d'évaluation, l'on peut pleinement se contenter de cette première partie pour tirer des conclusions et prendre des décisions sur le projet concerné.

- La deuxième partie (tableau 2) vient simplement en appui à la prise de décision de manière plus quantitative avec un score attribué au projet sur la base d'une dizaine d'indicateurs.

Tableau 1 : Questionnement et facteurs d'évaluation

Questions	Réponses (oui/non/autre réponse)	Facteurs d'évaluation pour la prise de décision
La terre en tant qu'input du projet		
L'action envisagée aura-t-elle besoin d'un accès à la terre ?		La disponibilité de la terre L'existence de conflits fonciers avant le démarrage du projet Prise en compte de la croissance démographique en s'interrogeant sur les extensions possibles Au regard des mécanismes des réponses données aux questions, l'action reste-t-elle envisageable sans préjudice/impact négatif ?
Si oui, y a-t-il de la terre disponible et où ?		
Si oui, à qui appartient-elle ?		
Est-ce une propriété légale ou coutumière ?		
Qui sont les utilisateurs actuels de la terre à solliciter et à différentes saisons au cours de l'année ?		
Quelles activités sont actuellement implémentées sur la/les terres visées ?		
Le projet vise-t-il les utilisateurs actuels de la terre ? Sinon, ont-ils été consultés[1] ?ont-ils données leur consentement préalable, ibre et en connaissance de cause (Cf. Encadré 2) ? des compensations sont-elles possibles ?		
Existe-t-il actuellement des conflits sur cette terre ?		
Peut-il y avoir des contestations sur la propriété/l'utilisation de ces terres à moyen et à long terme ?		
Le projet aura-t-il besoin des extensions de terres ?		

A quoi/qui est destiné la terre à la fin du projet ?		
Conclusions sur cette section		

La relation entre les bénéficiaires du projet et la terre		
Les bénéficiaires du projet ont-ils besoin de la terre individuellement ou collectivement pour participer au projet ?		Durabilité des effets recherchés par le projet au regard des types de droits fonciers des bénéficiaires Au regard de la relation des bénéficiaires à la terre et des mécanismes d'accès à la terre dans la localité visée, la suite de l'action est-elle toujours envisageable sans préjudice ?
De quels types de droits fonciers les bénéficiaires de l'action ont-ils besoin pour assurer l'efficacité et la durabilité du projet (Accès, droit d'usage, contrôle) et pour quelle durée (court, moyen, long terme, définitive) ?		
Les bénéficiaires de l'action ont-ils un accès sécurisé aux terres visées ?		
Les femmes et/ou les jeunes bénéficiaires en particulier ont-ils un accès sécurisé aux terres sollici-tées ?		
Apporter un appui dans l'accès aux terres pour les bénéficiaires du pro-jet et particulièrement les femmes et les jeunes chan-gera-t-il les rapports ou sera-t-il source de tensions dans les ménages et/ou dans la communauté visée ?		
Les mécanismes d'accès aux terres dans la localité sont-ils abordables pour les bénéficiaires ?		
Conclusions sur cette section		

Les activités et impacts du projet sur la gouvernance foncière locale		
Quelles sont les activités du projet qui auront des impacts importants sur les droits fonciers des membres ou segments de la communauté ?		Conséquences positives ou négatives du projet sur les dynamiques foncières
Y a-t-il des activités du projet qui pourraient amplifier les préoccupations des communautés présentes sur les questions foncières ?		
Comment les activités du projet les atténuent-elles ?		
Comment risquent-elles de les aggraver ?		
Le projet est-il susceptible de changer les rapports sociaux sur le foncier ?		
Certaines activités du projet pourraient-elles avoir un impact sur les dynamiques des transactions foncières dans la localité ?		
L'action aura-t-elle un impact sur l'utilisation des ressources foncières et naturelles par les non bénéficiaires (hommes, femmes) de l'action ?		
Des modifications de l'action permettraient-elles d'atténuer les impacts négatifs ou d'optimiser les impacts positifs sur l'utilisation de la terre ? Quelles sont-elles ?		
Conclusions sur cette section		

[1]La consultation et la participation est un principe de mise en œuvre contribuant à une gouvernance foncière responsable. Les directives volontaires (VGGT) stipulent qu'avant toute prise de décision, il faudrait s'engager auprès de ceux qui, détenant des droits fonciers légitimes, pourraient être affectés par ces décisions, et rechercher leur appui et prendre en compte leur contribution. Il faudrait également prendre en considération le déséquilibre des rapports de force entre les différentes parties et assurer une participation active, libre, efficace, utile et en connaissance de cause des individus ou des groupes aux processus de décision.

Encadré 2 : Le Consentement Préalable, donné librement et Connaissance de cause
Considérée comme une bonne pratique par les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, le Consentement Préalable, donné Librement et en Connaissance de Cause (CPLCC) est un droit collectif qui appartient à tout membre d'une communauté. Il permet aux communautés locales de donner un consentement à un projet qui peut les affecter directement ou affecter leurs territoires. Le terme « préalable » renvoie à un consentement qui a été recherché et établi bien avant l'autorisation ou le démarrage des activités et qui concerne les exigences temporelles des processus de consultation et de consensus des communautés. « Donné librement » renvoie à un consentement donné volontairement et en absence de toute coercition, intimidation ou manipulation et qui résulte d'un processus de dialogue inclusif dirigé par les populations et les parties prenantes. « En connaissance de cause » implique que toutes les informations relatives à l'activité ont été fournies aux communautés locales, ces informations doivent être objectives, précises et présentées d'une manière ou dans un langage compréhensible pour tous les membres.
Les informations pertinentes comprennent :
1. Le contexte et les caractéristiques, le champ d'application, le calendrier, la durée, le caractère réversible et la portée de tout projet ou activité proposé;
2. La (les) raisons ou objectif(s) du projet ou de l'activité ;
3. Les lieux qui seront touchés ;
4. Une évaluation préliminaire des impacts économiques, sociaux, culturels et environnementaux éventuels, y compris les risques et avantages potentiels. (FAO, IPAR, 2019)

Sur la base des réponses données plus haut dans le tableau 1, des décisions sur le projet peuvent pleinement être prises. Bien que cela ne soit pas absolument nécessaire, cette prise de décision peut en outre s'appuyer sur une notation. Cette dernière, faite de bonne foi, devrait s'appuyer sur certains indicateurs ci-dessous dans le tableau 2.

Pour chaque indicateur, il est question de choisir une réponse. La première réponse est celle qui est toujours la plus favorable et la troisième est la plus défavorable. De ce fait, la réponse la plus favorable a plus de points (3) que la troisième (0 ou 1).Sur la base des réponses et conclusions tirées sur la section précédente, il faudrait procéder à une notation, et les personnes qui en sont chargées sont encouragées à le faire de manière **objective**

Tableau 2 : Indicateurs et score

Indicators	Modalités de réponse	Indiquez la réponse	Score correspondant à la réponse
Disponibilité de la terre (en considérant tous les types d'usage et d'occupation déjà existants)	Bonne = 3 Suffisante = 2 Faible 1	☐ ☐ ☐	

Existence d'activités et de droits sur les terres visées	Inexistant = 3 Indéterminé = 2 Existant = 1	☐ ☐ ☐	
Consentement Libre et préalable donné par les utilisateurs actuels/propriétaires légitimes des terres sollicitées	Consentement donné = 3 Non Applicable au projet = 1 Pas de consentement donné = 0	☐ ☐ ☐ ☐	
Possibilité d'extensions futures en considérant les activités prévues dans le projet et la croissance démographique	Possible - 3 Neutre = 1 Impossible = 0	☐ ☐ ☐	
Existence de conflits	Pas de conflits = 3 Conflits latents = 1 Conflits ouverts = 0	☐ ☐ ☐	
Accès sécurisé et durable à la terre par les bénéficiaires	Bon = 3 Moyen = 2 Faible = 1	☐ ☐ ☐	
Changements potentiels sur les droits fonciers d'un ou plusieurs groupes au sein de la communauté du fait du projet	Amélioration = 3: Neutre (sans changement) = 2 Détérioration = 0	☐ ☐ ☐	
Sort de la terre après le projet	Bénéficiaires = 3 Transfert à d'autres personnes non bénéficiaires du projet = 2 Transfert à une entité publique ou privée = 1	☐ ☐ ☐	

Impact du projet sur l'utilisation des ressources foncières et naturelles par les non bénéficiaires (hommes, femmes) de l'action ?	Positif = 3 Neutre = 2 Negatif =0	☐ ☐ ☐	
Conséquences du projet sur les dynamiques foncières et les rapports sociaux sur le foncier	Positif = 3 Neutre = 2 Negatif = 0	☐ ☐ ☐	
Risques d'amplification des préoccupations foncières déjà existantes	Inexistant = 3 Moyen/faible =1 Elevé = 0	☐ ☐ ☐	
		Total	

Si le total de points est compris entre 27 et 18, le projet ou l'action semble ne pas comporter trop de risques pour les détenteurs existants de droits fonciers et peut être mis en œuvre dans le cadre d'une approche réfléchie et précautionneuse qui respecte le principe du « Do no Harm » en matière foncière.
Si le total des points est compris entre 17 et 10 : Le projet peut être mis en œuvre mais nécessite des ajustements. Ces ajustements peuvent passer par une bonne consultation, des mesures de compensations aux non bénéficiaires ou à des usagers dont les droits fonciers sont érodés du fait du projet, une modification du choix des espaces, l'insertion de cadre de dialogue et/ou de concertation dans les activités du projet.
Des indicateurs devraient être inclus dans le cadre logique de l'action pour suivre l'évolution de la situation foncière dans les zones d'intervention.
Si le total des points est de moins de 10 points, le projet est préjudiciable en termes de respect des droits fonciers au sein des communautés. Il faudrait repenser complètement le projet.

NB : Il faudrait relever que l'utilisation du tableau 2 est facultatif.

A la suite de l'utilisation de cet outil, merci de nous faire part de vos commentaires à l'adresse skouba@relufa.org pour son amélioration continue.

Bibliographie

FAO, IPAR (2019), Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause au Mali, Guide d'accompagnement, https://www.fao.org/3/i9605fr/i9605fr.pdf

IIED (2006), Droits fonciers et accès à l'eau au Sahel : Défis et perspectives pour l'agriculture et l'élevage, Dossier 139, https://pubs.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/12526FIIED.pdf

Saidou Sanou (2015), Projets de développement rural : attention au foncier, fiche pédagogique du Comité technique « foncier et développement », https://www.foncier-developpement.fr/wp-content/uploads/2015_Fiche-Foncier_Sanou.pdf

Cofinancé par / Co-funded by

Réseau de Lutte contre la Faim
RELUFA

LandCam
Sécuriser les droits fonciers au Cameroun

Guide

Sandrine Kouba
January 2022
LANDCAM