

les NOTES de SYNTHÈSE

Numéro 38 ● Octobre 2024

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

La neutralité en matière de dégradation des terres au Sahel au prisme de la question foncière

Regards critiques sur quelques approches et instruments

Cette note restitue les discussions et conclusions d'un atelier consacré à la dimension foncière de la neutralité en matière de dégradation des terres dans l'espace sahélo-soudanien, organisé le 11 septembre 2023 à l'initiative du Comité technique « Foncier & développement » (CTFD), du Pôle foncier de Montpellier et du Comité scientifique français de la désertification (CSFD). Cette journée de réflexion s'est déroulée à l'Agropolis International de Montpellier. Cet atelier s'est inscrit dans la continuité de publications, travaux et journées de réflexions conduits par les trois réseaux et leurs experts, et s'est tenu en marge d'une rencontre des membres du panel international d'experts de l'Interface Science Politique (SPI) de la Convention des Nations Unies de lutte contre la désertification (CNULCD). À l'heure où la dégradation des terres et l'objectif de sa neutralité sont devenus des sujets de préoccupation internationale porteurs de nombreuses controverses, cet atelier visait à questionner la signification et la portée des différentes approches et instruments qui s'y rapportent du point de vue des questions foncières.

Cet atelier a réuni des chercheurs et experts français et internationaux issus de la recherche et de la coopération scientifique, du développement, de la société civile et du secteur privé. Après une introduction par Mélanie Requier Desjardins (Ciheam-IAMM, Pôle foncier/CSFD, UMR SENS) et Charline Rangé (Gret, CTFD/CSFD, UMR Prodig) sur les mécanismes et échelles de mise en œuvre de l'agenda international sur la neutralité en matière de dégradation des terres et les questions foncières qu'ils soulèvent dans les contextes soudano-sahéliens, l'atelier s'est déroulé autour de trois grandes sessions thématiques.

À partir des présentations de Philippe Lavigne Delville (IRD, CTFD, Pôle foncier, UMR SENS) et Aurélie Brès (FAO), la première session animée par Hélène Julien (AFD, présidence du CTFD) s'est attachée à remettre en perspective les processus locaux de sécurisation foncière dans les pays, les paradigmes sur lesquels reposent les

politiques foncières, et les orientations internationales sur la prise en compte du foncier dans la lutte contre la désertification et pour la neutralité des terres. Après des échanges avec la salle, trois grands témoins, Youssef Brahimi (DNI, La Rose), Patrice Burger (Cari) et Bernard Hubert (INRAE-EHESS) sont ensuite revenus tour à tour sur les représentations locales de l'environnement, les préalables foncières aux projets de neutralité promus par des organisations internationales comme le Fida, les difficultés posées par l'intégration de la neutralité dans les différentes politiques nationales et leur mise en cohérence, et les problématiques liées au financement de ces stratégies.

La deuxième session animée par Amel Benkahla (Gret, secrétariat du CTFD) s'est intéressée aux approches territoriales de gestion décentralisée des ressources naturelles dans les espaces soudano-sahéliens à partir d'une présentation de Koffi Alinon (Cirad) sur les liens entre foncier, décentralisation et lutte contre la désertification avec des études de cas au Niger et au Burkina Faso ; et une seconde présentation de Bernard Bonnet (Iram, CTFD/CSFD) sur les acquis et limites des conventions locales dans les approches décentralisées de gestion des ressources naturelles communes, en s'appuyant sur l'exemple de la Mauritanie. Après un échange avec la salle, Camilla Toulmin (IIED, CTFD) a partagé en tant que grand témoin ses réflexions sur les difficultés d'application sur le terrain des dispositifs de sécurisation foncière, de planification locale, et de protection de l'environnement, en particulier dans le contexte actuel de montée de l'insécurité.

La troisième et dernière session animée par Aurore Mansion (Gret, secrétariat du CTFD) s'est focalisée sur les liens entre neutralité des terres et neutralité carbone, en insistant plus particulièrement sur leurs outils de financement (fonds d'investissement à impacts et crédits carbone) et les enjeux foncières qu'ils soulèvent, à partir de deux interventions : une première d'Alain Karsenty (Cirad) sur les crédits carbone et la notion de compensation ; et une seconde de Gautier Queru (Mirova) portant sur le retour d'expériences des projets financés par le fonds Land Degradation Neutrality initié par le Mécanisme mondial dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification.

»» 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.

> LA NEUTRALITÉ EN MATIÈRE DE DÉGRADATION DES TERRES (NDT) : CADRES DE RÉFÉRENCES ET AMBIGUÏTÉS

La mise à l'agenda international de la NDT

Le concept de neutralité en matière de dégradation des terres (NDT) – ou *land degradation neutrality* (LDN) en anglais – émerge à partir de 2010-2011 à l'occasion des travaux préparatoires à la conférence de Rio+20, avec l'ambition d'avoir un monde neutre en la matière à l'horizon 2030. Si la notion de neutralité était connue des milieux s'intéressant au carbone et à sa séquestration, ce n'est qu'à partir de cette date qu'elle commence à être appliquée aux terres. La Convention des Nations Unies de lutte contre la désertification (CNULD)¹ se porte volon-

1. La Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification a été adoptée à Paris en 1994 et ratifiée dix ans plus tard par 190 pays. Elle définit le processus de désertification comme « la dégradation des terres dans les zones arides, semi-arides et sub-humides sèches par suite de divers facteurs, parmi lesquels les variations climatiques et les activités humaines » et identifie les pays africains comme pays prioritaires en matière de lutte contre la désertification.

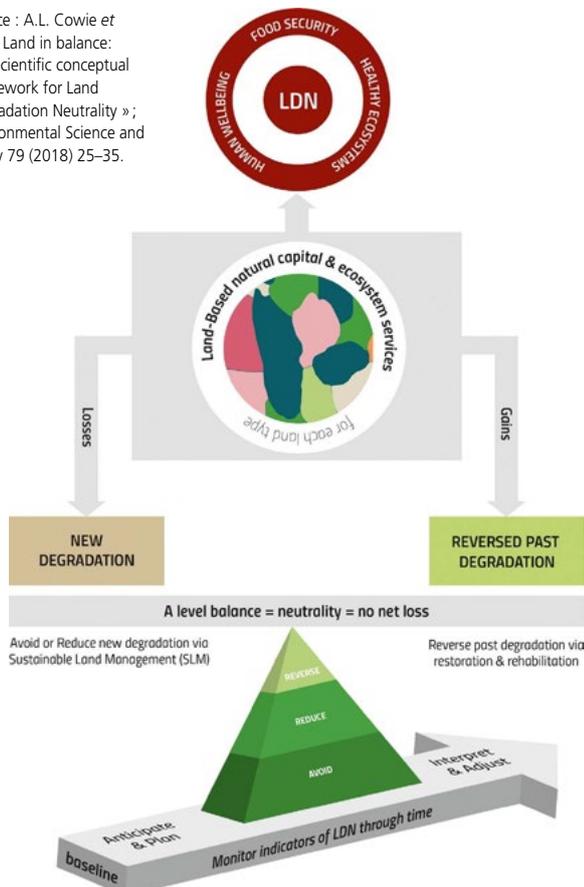
taire pour définir et opérationnaliser, avec l'appui du groupe *Science and Policy Interface* (SPI), un concept encore flou et sans contenu scientifique solide. Ce faisant, la CNULD, qui avait jusqu'alors identifié les pays africains – et donc les espaces sahélo-soudaniens – comme prioritaires, prend une portée plus résolument universelle.

Le cadre conceptuel qui va être produit définit la NDT comme un état dans lequel la quantité et la qualité des ressources en terres nécessaires à l'entretien des fonctions et services des écosystèmes pour la sécurité alimentaire restent stables ou augmentent à l'échelle d'écosystèmes spatialement délimités et d'une temporalité bien spécifiée.

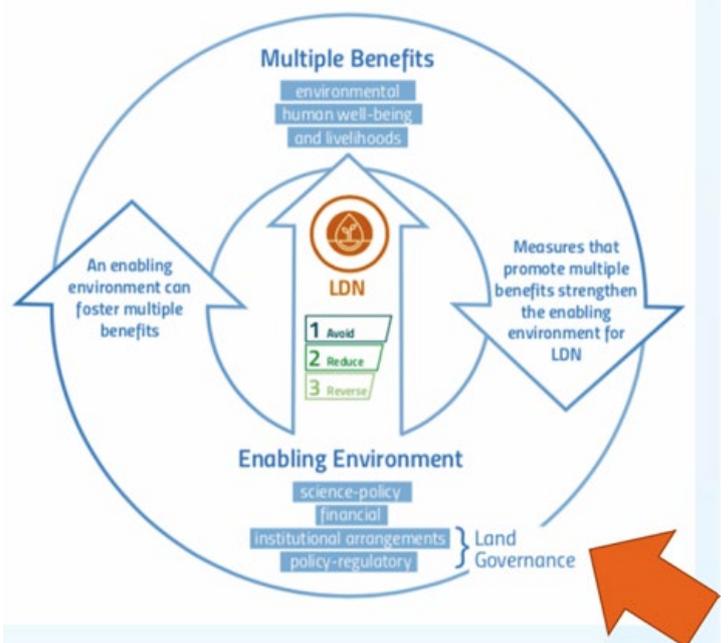
À l'échelle des pays, le concept de NDT implique que si des zones sont dégradées ou converties à d'autres usages, des superficies d'intérêt (de taille ou d'intérêt écologique supérieur) doivent être restaurées pour compenser cette perte. Il met ainsi l'accent sur **l'enjeu de protection des terres dans leur fonction nourricière, dans la recherche de synergies avec la préservation de la biodiversité et la lutte contre le changement climatique**, mais aussi sur **l'idée d'obtenir un gain net**, et pas seulement une équivalence ou une compensation. Il repose sur le triple processus « **éviter** », « **réduire** » (lorsque la dégradation est considérée comme inéluctable) et « **restaurer** » qui renvoie à **des modes d'usage des sols et des outils fonciers différents** (planification de l'usage des terres, mise en défens par l'État, négociation de règles pour

Cadre conceptuel scientifique pour la neutralité en matière de dégradation des terres

Source : A.L. Cowie et al., « Land in balance: The scientific conceptual framework for Land Degradation Neutrality » ; Environmental Science and Policy 79 (2018) 25–35.



Cadre conceptuel des liens entre la neutralité de la dégradation des terres (LDN), la mise en place d'un environnement favorable et la réalisation d'avantages multiples



Source : P.H. Verburg et al., 2019. *Creating an Enabling Environment for Land Degradation Neutrality and its Potential Contribution to Enhancing Well-being, Livelihoods and the Environment. A Report of the Science-Policy Interface.* United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), Bonn, Germany.

favoriser certaines pratiques de gestion durable des terres, formalisation de droits sur des aménagements de restauration des terres, etc.).

Pour les organisations de la société civile, les bailleurs publics seraient trop focalisés sur la restauration des terres du fait de taux de rentabilité financiers supérieurs au détriment de l'évitement de la dégradation pourtant plus intéressant en termes de développement car touchant des acteurs plus divers sur de plus vastes espaces et demandant de fait moins de moyens et d'investissements.

Un des problèmes fondamentaux de la CNUCLD en termes de mobilisation politique résidait jusqu'alors dans l'absence d'objectifs chiffrés. Le concept de NDT va permettre de produire un jeu réduit d'indicateurs de mesure des progrès en termes de lutte contre la dégradation des terres, et conférer ainsi une légitimité supplémentaire à la convention. Pour chaque type de terre et pour une période donnée, il s'agit d'évaluer 1/ les variations de la qualité des couverts terrestres, 2/ les variations de productivité des terres selon leurs usages, et enfin 3/ les variations de stocks de carbone organique dans les sols. La neutralité s'inscrit ainsi dans une perspective essentiellement biophysique.

124 pays sont portés volontaires en 2020 pour mettre en œuvre cette stratégie de neutralité en matière de dégradation des terres sur leur territoire et identifier des zones pilotes en ce sens. Des **tentatives d'identification de territoires cibles sont actuellement en cours** au niveau du Mécanisme mondial de la Convention dans une perspective de chiffrage. En pratique, il est très difficile d'apprécier la traduction concrète de ces engagements internationaux dans les territoires, et même dans les documents de politique sectorielle (agriculture, eau, forêts). La difficulté est autant d'identifier les initiatives et projets auxquels cette intention se raccroche (plusieurs modalités d'intervention et natures de projet), que de mettre en place un suivi pratique de la neutralité à des échelles décentralisées. Un des principaux freins à l'opérationnalisation de la stratégie réside dans l'absence de fonds de financement dédiés d'envergure, à l'image de ce qui existe pour la lutte contre le changement climatique (Fonds Vert pour le Climat notamment). L'unique outil de financement existant à ce jour est le fonds de lutte contre la dégradation des terres dédié aux investissements privés (cf. infra).

Les ambiguïtés de la notion de neutralité en matière de dégradation des terres

Les travaux du SPI posent plusieurs principes clés pour atteindre l'objectif de neutralité en matière de dégradation des terres, parmi lesquels la « bonne

gouvernance », **la participation, la nécessité de tenir compte des usages locaux des terres, et la mise en œuvre d'évaluations multiples et préliminaires à l'échelle locale**. Ce souci de prise en compte des réalités locales ignore néanmoins dans la pratique deux questions fondamentales : la **variabilité dans l'espace et dans le temps de ce qui fait « ressource » localement** d'une part et **les représentations locales en matière d'environnement** d'autre part.

L'idée d'un environnement stable, éventuellement détaché des pratiques d'utilisation, qui serait quelque chose à préserver est loin d'être universellement partagée. Les ressources évoluent en fonction des technologies et des formes d'organisation sociale. Dans l'espace sahélien, l'aléa climatique structurel est à la base d'une grande variabilité des ressources dans l'espace et dans le temps. Les dynamiques de reverdissement observées à l'échelle régionale tiennent plus de l'augmentation des pluviométries observée depuis les années 1990 que de changements dans les pratiques d'usage des sols. La démographie, les mobilités humaines et pastorales, les transformations des structures agraires (avec la montée en puissance des exploitations de taille moyenne, grands producteurs locaux ou entrepreneurs et spéculateurs urbains), mais aussi les crises socio-politiques et sécuritaires reconfigurent les territoires (leur peuplement, leurs modes de valorisation, leur économie, leur gouvernance) et ce qui fait ressource. Les conflits violents qui traversent aujourd'hui l'espace sahélien politisent les ressources et complexifient singulièrement (rendent caduques ?) la négociation d'accords locaux en matière de gestion des ressources. La question de **la dégradation des terres n'est jamais « neutre »**.

Les **changements rapides et multidimensionnels des contextes** (environnementaux, démographiques, économiques, sociaux et politiques) questionnent **la mécanique comptable et compensatoire de la NDT ainsi que ses temporalités** tant dans la mise en œuvre que dans le suivi-évaluation. Les intervenants extérieurs doivent prendre acte de la complexité des socio-écosystèmes, de **l'intrication des dimensions écologiques, socio-politiques et politico-institutionnelles**. On ne peut pas prétendre travailler pour l'environnement en oubliant ce qui relève du sociopolitique et réciproquement on ne peut être uniquement sur ces dernières questions en oubliant les enjeux écologiques. Il s'agit dès lors de reconnaître **l'existence d'un dilemme dans la hiérarchisation des enjeux** lorsqu'il s'avère nécessaire de procéder à des arbitrages. C'est ici que le participatif prend tout son sens.

La notion de neutralité apparaît finalement assez éloignée de celle de développement parce qu'elle suppose ordre, spécialisation et permanence là où la seconde est intrinsèquement une question de

changement au croisement d'espaces et de temps. **L'échelle à laquelle la notion de neutralité peut être effective reste une question ouverte.** La notion doit-elle être réservée au niveau national, dans une logique comptable ? La notion peut-elle être territorialisée ? Peut-elle être effective au niveau infranational pour intégrer en particulier les relations entre les villes et les campagnes dans les politiques territoriales ?

Une gouvernance foncière responsable au service de la NDT : ce que prévoient les cadres internationaux

La gouvernance foncière responsable d'un côté, et la NDT de l'autre, font l'objet de deux corpus de principes et d'orientations distincts, qui ne mobilisent ni les mêmes référentiels, ni les mêmes experts. Deux textes majeurs fournissent des cadres de référence au niveau international :

- **les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers** (VGGT en anglais), qui ont été négociées par les États, la société civile, le secteur privé et la recherche sous l'égide du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), et adoptées par les Nations Unies en 2012. Elles guident les États dans la conduite de leur réforme du secteur foncier en proposant dix principes de mise en œuvre basés sur les droits humains, la justice et la bonne gouvernance, et sont devenus la principale référence en matière d'investissements internationaux sur le foncier. Les Directives volontaires sont basées sur la notion de « **droits fonciers**

légitimes » qui recouvrent à la fois le légal et ce qui est accepté socialement, et invitent à un dialogue multi-acteurs pour identifier, reconnaître et protéger ces droits. La mise en œuvre de cet instrument de droit non contraignant est facilitée par la FAO à travers la production de guides techniques et de cours en ligne qui visent à prendre en compte la diversité des réalités locales et des enjeux d'un pays à l'autre ;

- **la décision 14 de la Convention Désertification sur les conditions favorables à la NDT**, qui a été adoptée en 2019 grâce aux travaux du SPI fortement soutenus et alimentés par la société civile. Cette décision reconnaît l'importance de la gouvernance foncière pour éviter que les objectifs de neutralité ne compromettent les régimes fonciers locaux et encouragent les pays à intégrer les directives volontaires dans leur cadre stratégique national. Si la décision donne peu d'indications pour orienter la prise en compte du foncier, elle insiste sur l'enjeu de sécuriser des pratiques et des usages qui inversent les phénomènes de dégradation des terres et renforcent la préservation des ressources. La décision pose la question de la **cartographie des terres en cours de dégradation** et fait du **land use planning** – une planification intégrée c'est-à-dire qui tente d'intégrer pour ce qui est des échelles, celles écologiquement pertinentes et celles de la gouvernance administrative – le principal outil de l'atténuation compensatoire. Le *land use planning* constitue une des principales tentatives pour territorialiser la notion de neutralité.

Cadre et principes d'intégration des directives volontaires sur la gouvernance des terres et la neutralité de la dégradation des terres

Source : FAO et CNULCD. 2023. *Guide technique sur l'intégration des 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 dans la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et la neutralité en matière de dégradation des terres.* FAO, Rome et CNULCD, Bonn.



Le manque d'intégration entre ces deux textes de référence a incité la FAO à initier **l'élaboration d'un guide technique articulant les deux cadres conceptuels, avec pour objectif d'en faire un document accessible et appropriable** par un public de décideurs à la manœuvre dans la mise en œuvre des politiques publiques, qui prenne en compte la diversité des contextes et valorise les expériences en cours.

Le travail de consultation mené a débouché sur la formalisation de neuf principes construits autour de plusieurs considérations clefs (la légitimité des droits locaux, la participation des populations, la mise en place de mécanismes accessibles et transparents de règlement des griefs et des différends, la prise en compte de la dimension genre) à partir desquels composer pour favoriser l'intégration des approches.

La mise en œuvre de ces principes fait face à plusieurs défis :

- **le fonctionnement en silo des administrations** qui traitent des questions foncières (qui peuvent être logées au ministère des Finances) et celles qui traitent de la gestion des terres et des ressources naturelles (agriculture, élevage, forêts, environnement, etc.). Les cadres juridiques peuvent être incohérents, **les concepts développés ne font pas toujours l'objet de vision partagée** entre les différentes administrations, et les capacités d'inter-opérabilité des données restent limitées (pour permettre que des données foncières soient partagées, avec certaines précautions, avec des cartes sur la dégradation des terres). La référence à la neutralité est par ailleurs souvent absente des stratégies sectorielles liées à l'agriculture ou à l'environnement, même si elles se fondent sur la lutte contre la désertification ;
- **les échelles et la temporalité de mise en œuvre des différentes initiatives** en faveur de la NDT, allant de projets à grande échelle financés et portés par les États à des projets beaucoup plus localisés menés par des organisations de la société civile, posent deux grands défis. Cette multiplicité pose la question **de la coordination et du suivi d'indicateurs chiffrés** (nécessaire pour la Convention dans ses mécanismes de suivi). La prise en compte des réalités locales et du foncier est par ailleurs compliquée par la durée très variable des projets, parfois réduite à quelques mois, et par la part limitée de financement allouée à ces aspects dans les initiatives NDT. Ces dernières n'échappent pas aux **limites et écueils de l'action publique par projet** (superficies limitées, durée trop courte engendrant un manque de confiance dans les dispositifs, bulle de financement). Les projets

peuvent se justifier dans une perspective expérimentale mais ne peuvent se substituer à des politiques nationales ;

- **la production, la cartographie et l'intégration des données en matière de dégradation des terres et de foncier** posent des problèmes spécifiques. Il existe de **grandes incertitudes sur l'évaluation de la dégradation des terres par imagerie satellite** : celle-ci peut varier de plusieurs dizaines de points selon la base de données utilisée, et les variations positives observées aux échelles micro-locales en termes de reverdissement des terres peinent à être saisies par les analyses conduites au niveau national. La **cartographie des données foncières pose des problèmes dorénavant bien connus** du fait même de la nature plurielle et négociée des droits fonciers, de leur emboîtement et de leur enchâssement dans les rapports socio-politiques. La question de l'échelon et du type de données adéquats pour intégrer les informations sur la dégradation des terres et celles sur le foncier reste par ailleurs ouverte ;
- **la gestion des connaissances produites**. Des études de cas relatives aux actions de lutte contre la dégradation des terres et aux approches de sécurisation foncière existent, mais l'information est très diffuse et reste cloisonnée entre acteurs de la NDT et acteurs du foncier. La base de données Wocat de la Convention qui compile des études sur la mise en œuvre de la NDT ne répertorie ainsi pas de travaux sur la prise en compte du foncier dans les expériences ;
- **la maîtrise du risque d'exclusion foncière inhérent aux outils promus** dans le cadre de la NDT. La *land use planning* peut conduire à supprimer des usages et à balayer des droits fonciers du fait de la difficulté à les cartographier. Il peut conduire à promouvoir certains outils fonciers, tels que les « banques de terres », qui peuvent renforcer les inégalités foncières. La mise en place d'un dispositif d'alerte et de règlement des différends en cas de spoliation des droits apparaît nécessaire mais ne peut être considéré comme suffisante au vu des inégalités d'accès à ce type de dispositif (par manque de moyens mais aussi parce que leur mobilisation par certains acteurs peut ne pas être perçue comme légitime localement) ;
- **la question de la compensation, et à travers elle, celle du financement des initiatives** favorisant des pratiques de restauration et de préservation des terres et des ressources, tout en garantissant un minimum de revenu pour les usagers se pose dans certains contextes, en l'absence de dispositif de financement spécifique de l'effort de neutralité des terres comme il en existe aujourd'hui pour le climat.

> COMPRENDRE ET SÉCURISER LES MODES D'ACCÈS ET D'USAGE DE LA TERRE ET DES RESSOURCES NATURELLES POUR AGIR SUR LA NDT ET EN MAÎTRISER LES RISQUES D'EXCLUSION

Les travaux du SPI présentent la NDT comme une opportunité pour renforcer la gouvernance locale selon les principes des Directives volontaires sur les régimes fonciers définis par la FAO (protection des droits fonciers légitimes et participation notamment). En pratique pourtant, de nombreux projets de reboisement ou de restauration des terres se sont traduits par des mises en défens et des interdictions d'accès à certains espaces, impliquant des processus d'exclusion des usagers et ayants droit locaux, qui ne sont pas sans incidences sur les équilibres fragiles entre les hommes et les ressources et sur les activités socio-économiques des territoires concernés.

Tant les acquis de la recherche sur le foncier que les retours sur les nombreuses expériences en matière de lutte contre la dégradation des terres et de gestion décentralisée des terres et des ressources naturelles permettent de préciser les questions foncières telles qu'elles se posent dans les territoires.

L'accès et le contrôle du foncier et des ressources naturelles en pratique : une gouvernance plurielle et une question socio-politique

L'exploitation des ressources (agricoles, sylvo-pastorales, halieutiques, cynégétiques, etc.) s'inscrit dans **un ensemble de normes régulant l'accès et les usages, qui définissent qui peut exploiter quelles ressources, où, quand et à quelles conditions**. Les modes d'accès dépendent des espaces, des écosystèmes, des ressources et des acteurs et groupes sociaux en jeu. Par exemple, la cueillette ou le ramassage des fruits peut être ouvert à tous les groupes sociaux, ou au contraire réservé à certaines familles selon les espèces et le type de fruits (tombés ou encore sur l'arbre). De même, les règles d'accès au fourrage peuvent varier selon les écosystèmes et le type de fourrage (aérien vs résidus de récolte vs pâturage). Ce qui permet à un acteur d'accéder à telle ou telle ressource peut relever selon les cas, d'un droit au sens fort (*claim right*) c'est-à-dire institutionnellement reconnu, ou d'une simple liberté. Par exemple, un pasteur peut emmener son troupeau pâturer en brousse, mais personne n'a l'obligation de ne pas défricher sur ces espaces.

Ainsi, l'accès est régi par **un ensemble de règles plus ou moins strictes et précises selon les ressources et les jeux, dont l'effectivité dépend**

d'autorités – plus ou moins engagées – à qui est reconnu le pouvoir politique d'exercer ce contrôle, mais aussi par des rapports de force. Il s'agit dès lors de s'intéresser aux « **normes pratiques** », c'est-à-dire à ce qui est considéré comme « normal » par les gens dans les territoires, quelle que soit la distance avec la théorie de l'État (le droit positif) ou la théorie locale (le droit coutumier et religieux).

Plusieurs dimensions sont à prendre en compte dans la perspective de la NDT :

- contrairement aux législations nationales, les terres agricoles et les ressources qu'elles portent ne relèvent pas de dispositifs de gouvernance étanches ;
- la gouvernance foncière est le fruit d'une histoire, celle du peuplement, des pouvoirs locaux, et **des accords passés entre les fondateurs et les différents groupes arrivés successivement** sur l'accès à des ressources et des moyens de subsistance visant à garantir leur intégration ;
- une recherche permanente d'**équilibres entre des prérogatives individuelles et des régulations collectives** ;
- une **hiérarchisation des droits** indexée sur les appartenances socio-politiques qui peut être **acceptée ou contestée** et entre en **contradiction avec les règles nationales** qui considèrent que tous les citoyens sont égaux dans l'accès aux ressources ;
- la **fonction environnementale de la gouvernance** des terres et des ressources naturelles peut être **centrale dans des écosystèmes fragilisés, ou au contraire secondaire dans les milieux où les ressources sont abondantes** (ou l'étaient historiquement), ou dépendent plus du climat que du niveau de prélèvement, mais dans tous les cas, c'est bien la régulation des rapports entre les groupes sociaux qui reste la première finalité.

Parce qu'elle touche à des questions de contrôle du territoire, de différenciation d'accès entre différents groupes sociaux, de régulation des concurrences entre agriculteurs, éleveurs, chasseurs, cueilleurs, etc., la gouvernance foncière est **une question éminemment politique qui touche aux équilibres sociaux, économiques et politiques**. Dans les milieux soudano-sahéliens et plus largement en situation post-coloniale, la gouvernance foncière **met en jeu des normes et des autorités très hétérogènes** issues de l'État, de la coutume, de la religion, ou encore des projets (qui créent des normes *ad hoc*). **Cette pluralité structurelle n'est pas un problème en soi, sauf lorsqu'elle est instrumentalisée** par les acteurs dans leur lutte pour l'accès aux ressources et au pouvoir, ou encore dans la captation de rentes (lorsque

par exemple les agents des services forestiers prélèvent une amende en contrepartie de l'accès à des ressources théoriquement interdites d'accès). **Lorsque les mécanismes d'arbitrage entre ces différents registres de normes ne sont pas stabilisés ou sont contestés**, elle peut alors devenir source de tensions ou de conflits.

Des interventions pour la NDT qui ne sont pas neutres pour les usagers des ressources, les rapports de pouvoir et la cohésion sociale

Les interventions extérieures qui visent à agir sur les terres et les ressources naturelles vont à des degrés divers **recomposer les dispositifs de gouvernance** qui prévalent localement, et ne sont **pas sans conséquence sur les équilibres sociaux en place** :

- elles vont parfois **redéfinir le statut foncier de certaines zones**, en les mettant en défens temporairement ou définitivement, ou en excluant certains groupes d'usagers de leur accès ;
- elles mettent en place des instances nouvelles (comités de gestion, commissions, etc.) plus ou moins participatives, qui peuvent **ajouter de la confusion dans les mécanismes d'arbitrage existants et être instrumentalisées pour assooir ou renverser des rapports de pouvoir** ;

- enfin, en rebattant les cartes de la distribution des droits entre les groupes et en leur sein, elles peuvent **fragiliser la cohésion entre les groupes, actuellement largement bouleversée par les crises socio-politiques et sécuritaires** que traversent les territoires sahéliens.

Les interventions ont par ailleurs **des effets mitigés sur la préservation des ressources**. En agissant à partir de règles plus ou moins légitimes du point de vue des usagers des ressources, et en ne prenant pas toujours en compte les intérêts et les contraintes auxquels ils font face, **elles ne mettent pas souvent en place les incitations nécessaires** pour les usagers qui sont pourtant les premiers acteurs de la préservation des ressources. La question de la répartition des coûts et des retombées des efforts de préservation est ainsi primordiale.

Plutôt que de postuler un intérêt commun pré-existant à la gestion durable des ressources, l'enjeu est sans doute de **concilier des intérêts divergents**.

Sécuriser les droits des usagers sur les ressources : une affaire de gouvernance plus que d'outils

Parce qu'un usager n'a pas beaucoup de raisons de s'impliquer dans la préservation de l'environnement s'il risque du jour au lendemain d'être privé de ses

ENCADRÉ N° 1

Les paradoxes et effets d'exclusion des incitations à la protection des ressources : l'exemple du Niger²

Dès les années 80, le Niger s'est doté d'une politique ambitieuse de protection et de régénération des ressources et espaces forestiers qui s'est traduite par plusieurs documents de politique et réglementations. L'Ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du Code rural régit les modalités d'accès à la terre et aux ressources naturelles à travers des commissions foncières (Cofos) mises en place à différentes échelles territoriales (village, commune, département, etc.). Elle a été complétée par la loi du 8 juin 2004 portant régime forestier au Niger.

Les COFOs ont été les chevilles ouvrières d'un projet financé par le Fida dans le département d'Aguié au sud du pays pour accompagner les paysans dans des opérations de régénération naturelle assistée dont ils pourront tirer des revenus. Un travail d'évaluation de ce projet conduit par le Centre international de recherche en agroforesterie a montré que ce n'était pas tant la réglementation forestière qui incitait les villageois à protéger des arbres figurant parmi les 15 espèces protégées que l'utilité socio-économique de ces arbres. La réglementation forestière pouvait même être contre-productive « *Sur notre terrain ici, ce sont des arbres*

qui nous sont vraiment utiles. Nous ne comprenons pas pourquoi les agents des eaux et forêts viennent nous verbaliser sur nos propres champs lorsque nous tentons de les utiliser ». Si bien que certains paysans en venaient à empêcher ces arbres de pousser pour éviter d'avoir des problèmes.

En travaillant à renforcer l'intégration des mesures de protection et de régénération des arbres dans les systèmes économiques locaux (en l'occurrence ici la vente du bois, des fruits de la cueillette et de la récolte du fourrage aérien), le projet est parvenu à augmenter les revenus des paysans et à les aider à passer la période de soudure, tout en facilitant le maintien et la reproduction d'espèces protégées. Les Cofos ont joué un rôle clef dans cette dynamique, en permettant aux exploitants de sécuriser leurs droits sur leurs champs et sur les arbres. Mais le processus n'a pas fait que des gagnants. Les éleveurs transhumants, qui accédaient auparavant au fourrage aérien en contrepartie de la fertilisation des sols par les animaux, se voient désormais contraints de l'acheter. Les chasseurs et groupes prélevant les écorces des arbres pour la médecine traditionnelle n'ont plus accès aux arbres comme auparavant et se voient fragilisés dans leur pratique et dans leur intégration à la communauté villageoise.

2. D'après la contribution de Koffi Alinon.

droits d'accès, la sécurisation des usagers des terres et des ressources naturelles est l'une des conditions nécessaires à la préservation et à la restauration des terres. La propriété privée n'est pas pour autant une condition à cet investissement. Le reverdissement observé actuellement au Sahel, le (re)développement des parcs arborés au Sahel n'a pas eu besoin d'un régime de propriété privée pour se développer.

On peut distinguer deux grands modes de sécurisation foncière :

- **La sécurisation par la formalisation des droits**, c'est-à-dire le fait de mettre sous forme écrite et légalisée les droits des acteurs. Ce type de formalisation peut être porteur d'exclusion, en particulier lorsqu'elle vise la formalisation des droits de propriété au détriment des droits d'usage. De plus, dans des contextes où le foncier est structurant dans les rapports socio-politiques et économiques entre les groupes (notamment entre autochtones et migrants) et en leur sein (en tant que patrimoine géré pour garantir la reproduction de la famille), les droits fonciers sont le plus souvent emboîtés et identifier un niveau de formalisation pose problème. La formalisation conduit par ailleurs à porter l'action sur la terre au détriment des autres usages de l'espace (le pastoralisme notamment), ou du moins à rigidifier les arrangements entre acteurs au sein de systèmes agro-sylvo-pastoraux nécessairement mouvants et dynamiques du fait des aléas climatiques. S'il y avait quelque chose à formaliser ce serait donc plutôt les transferts de droits.
- **La sécurisation par la gouvernance**, qui met l'accent sur les relations complexes entre les différents usagers des ressources, sur les règles, leur légitimité et la capacité à les faire respecter. Elle pose la question des principes qui fondent la coexistence de plusieurs usagers sur un même espace, de la coordination des différentes autorités et de la stabilisation des modes d'arbitrage. L'écrit ou la légalisation sont ici des moyens et des outils pour animer un travail sur les rapports entre autorités et usagers, et la définition de règles partagées et légitimes. Ce type de formalisation est plus à même d'intégrer les différents usages de l'espace, en particulier la mobilité pastorale, et leur dynamique. Tout l'enjeu est alors de ne pas ajouter encore une couche d'acteurs et de normes qui aggraverait les opportunistes et les coups de force.

Les deux modes de formalisation ne sont pas nécessairement exclusifs, et ils sont à raisonner en fonction des usages et des enjeux des ressources. Il faut en priorité réduire les mesures contre-productives des législations qui facilitent les opportunistes et les coups de force et tenter de contrer les straté-

gies d'accaparement foncier, ce qui suppose une volonté politique. Il n'y a ensuite pas de solutions miracles, si ce n'est de poser comme principe de base celui de **façonner les institutions** pour reprendre les termes d'Ostrom, en prenant acte de la pluralité des normes et des autorités qui ne disparaîtra pas par la seule volonté des États, de leur politique et projets.

Toute intervention sur la gestion des terres et des ressources naturelles détermine un enjeu politique et institutionnel, avant d'être une affaire de technique et d'outils (plan d'occupation et d'affectation des sols, chartes locales, etc.). Cela pose la question de la façon dont des dispositifs de gestion intentionnelle, comme ceux de la NDT, qui visent des objectifs définis par l'agenda environnementaliste international, s'ancrent dans les représentations locales des relations hommes-environnement et dans les relations de coexistence et les rapports de pouvoir pré-existants. **À ce jour, les rares études montrent justement que le terme de NDT n'a pas de résonance sur le terrain parce qu'il s'inscrit dans une démarche de compensation globale des phénomènes de dégradation et d'amélioration des terres (cf. supra) de fait peu compréhensible localement, en particulier par des communautés souvent préoccupées par leur survie au quotidien.**

La décentralisation de la gestion des terres et des ressources naturelles

En 1989, le CILSS organisait la conférence de Praia sur la décentralisation de la gestion foncière comme condition à la lutte contre la dégradation des terres. Depuis, de nombreux pays du Sahel ont engagé des réformes foncières dans ce sens qui donnent un cadre légal propice à la reconnaissance des institutions locales de sécurisation de l'accès aux terres et de gestion durable des ressources naturelles.

Une gouvernance décentralisée, proche des réalités, est indispensable, mais elle pose la question des échelles dans la mesure où les usages de l'espace, en particulier le pastoralisme, mettent en jeu des écosystèmes à la fois très localisés et répartis sur de larges espaces. **Les communes sont des instances possibles, mais sans doute pas exclusives.** Leurs territoires ne sont pas forcément pertinents par rapport aux enjeux d'usage et de préservation des ressources. Elles ont souvent des capacités techniques et administratives limitées. Elles représentent en outre une centralisation par rapport au niveau villageois.

Les communes sont travaillées par les **jeux politiques qui peuvent venir remettre en cause leur soutien aux accords passés relativement à l'usage des ressources**, d'autant plus dans des contextes de faible institutionnalisation de l'État (où les décisions engagent plus les personnes que les institutions).

Outre le rôle des communes, les retours d'expérience sur les initiatives de décentralisation de la gestion des terres et des ressources naturelles mettent en lumière différents enjeux (cf. encadré n° 2 infra) :

- la question du **système de surveillance** à mettre en place pour éviter qu'il ne dérive vers les systèmes répressifs du type de ceux que l'administration a mis en place pendant des décennies et qui continuent de façonner les représentations ;
- la question du **financement des dispositifs de gestion dans la durée**. Les dispositifs mis en place reposent souvent sur l'engagement bénévole et sont sujets aux risques d'essoufflement. Les dispositifs de fiscalité sont à penser de manière spécifique en fonction des ressources, de leurs usages, des formes d'organisation sociale et des rapports de pouvoir ;
- le **soutien de l'administration déconcentrée** qui ne voit pas nécessairement d'un bon œil le transfert de ses prérogatives, qui diminue son pouvoir de contrôle des territoires et des populations, et qui remet en cause l'image que ses agents se sont construits d'eux-mêmes comme étant les seuls à pouvoir exploiter rationnellement les ressources. Les processus de décentralisation de la gestion des ressources naturelles devraient sans doute s'accompagner de réformes institutionnelles et de dispositifs de formation au sein des administrations déconcentrées, et notamment des services forestiers. Le suivi rigoureux de l'évolution des ressources sous gestion décentralisée est un autre élément important pour convaincre l'administration de la pertinence du transfert de prérogatives en lui offrant des garanties fermes pour exercer son contrôle régalien.

ENCADRÉ N° 2

Acquis et limites des conventions locales dans la gestion décentralisée des ressources naturelles communes : l'exemple de la Mauritanie³

Le Guidimakha et le Hodh El Gharbi sont deux régions contrastées de Mauritanie se caractérisant par des systèmes agricoles au sud d'une part, et des systèmes davantage sylvo-pastoraux au nord d'autre part. Malgré la remontée du niveau des pluies observée depuis les années 1990, différents phénomènes concourent à la dégradation des terres et des couverts (sédentarisation de certains groupes d'éleveurs autour de ressources fragiles, dualité des régimes fonciers, affaiblissement des structures traditionnelles, privatisation et exploitation minière des ressources sans place pour la régénération, etc.).

Dans ce contexte, la GIZ et ses partenaires ont engagé à partir de 2001 des initiatives locales de gestion des ressources naturelles, en s'appuyant sur les opportunités offertes par le Code pastoral pour élaborer des arrangements locaux reconnus par l'administration. Cette expérience longue de plus de dix ans a permis de renforcer le processus de décentralisation en faisant évoluer le code forestier en cohérence avec le code pastoral et en mettant en place de nombreuses associations de gestion locale collective des ressources naturelles (AGLC) (dont l'action s'étend désormais sur plus de 60 % du territoire du Guidimakha). Prévu dans le code forestier, le dispositif AGLC permet à plusieurs communautés villageoises

de bénéficier du statut associatif pour élaborer des conventions locales de gestion commune des ressources naturelles qui, une fois validées par la commune et l'administration, permettent aux communes de bénéficier du transfert officiel de mandat sur la gestion des ressources naturelles et de le déléguer aux associations. Ces dernières peuvent faire évoluer la convention en y intégrant des accords temporaires ou en révisant les accords passés. L'association bénéficie de cette délégation tant que la gestion collective n'est pas contestée et que son efficacité écologique n'est pas remise en cause. Le dispositif suppose ainsi un investissement important en matière de zonage, de suivi écologique et de mécanisme de surveillance.

Les acquis de cette démarche sont nombreux et à mettre au crédit d'accompagnements multiples dans la durée. L'indice du couvert végétal a augmenté dans les zones couvertes par les AGLC, avec des trajectoires intéressantes à étudier au cas par cas. La démarche a permis d'élaborer des modes de gestion alternatifs au libre accès aux ressources et à leur privatisation, en introduisant des critères d'équité dans les contributions des usagers à l'effort de gestion des communs. Elle a conduit à l'organisation d'un suivi écologique des ressources naturelles locales dans lequel les usagers sont des parties prenantes. Mais elle rencontre aussi plusieurs limites et défis de taille parmi lesquels la mise en cohérence des échelles entre gestion locale et mobilité pastorale, le financement de l'effort de gestion des AGLC, l'adaptation de l'administration forestière à la décentralisation, ainsi que son passage à l'échelle.

.....

3. D'après la contribution de Bernard Bonnet.

> NEUTRALITÉ DES TERRES ET NEUTRALITÉ CARBONE : MÉCANIQUES ET ASPECTS FONCIERS DES OUTILS DE FINANCEMENT PRIVÉ DE LA NDT

La mobilisation des outils financiarisés de l'environnement dans la lutte contre la dégradation des terres

Face au sous-investissement public pour atteindre les objectifs de développement durable à l'horizon 2030, les Nations Unies ont choisi de faire appel au secteur privé pour mobiliser de plus larges ressources dans la lutte contre la dégradation des terres. Elles ont ainsi mis en place un **fonds d'investissement à impact subventionné, le Fonds de lutte contre la dégradation des terres (Fonds LDN)** (voir encadré n° 3). Le fonds finance sur la base de standards environnementaux et internationaux, dont les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers (VGGT), des projets de restauration ou de conservation assis sur des chaînes de valeur – le cacao, le café, le bois, les fruits, etc. qui sont à la fois rentables financièrement, économiquement viables et qui génèrent des co-bénéfices environnementaux et sociaux importants.

La qualité des couverts terrestres et la séquestration du carbone dans les sols correspondant à deux des indicateurs de mesure de la neutralité en matière de dégradation des terres, **les crédits carbone**, non intégrés initialement au Fonds LDN, sont vite

devenus, malgré les aléas et controverses qui les traversent, **des outils de financement complémentaires intéressants dans le cadre d'une économie de la restauration en plein essor** (programme 4 pour 1 000 dédié à la séquestration du carbone dans les sols mis en œuvre principalement dans les pays du nord, développement du « carbone bleu », etc.). Les marchés du carbone et des produits agricoles étant relativement décorrélés, le modèle de financement s'avère plutôt résilient d'un point de vue financier. Le dispositif de crédits carbone offre en outre aux porteurs de projets de l'expertise technique et une source de financement peu chère relativement aux taux d'intérêt auxquels prêtent habituellement les banques pour ce type de projets et d'acteurs, en particulier dans les contextes comme ceux de la zone sahélienne pour lesquels les financements sont rares. **Aucun projet du fonds LDN n'a à ce jour été financé à travers des crédits carbone dans la zone sahélienne**, moins propice à la mobilisation de ce type d'outils que les pays forestiers. Des projets sont à l'étude au Sénégal mais l'instabilité politique de la région est limitante.

À la recherche d'une « belle histoire de développement » à vendre à leurs clients et actionnaires, les entreprises sont de plus en plus en quête de mécanismes de certification qui allient crédits carbone et biodiversité (qui connaît un fort intérêt suite à l'adoption de la COP 15 en 2022), et qui génèrent des co-bénéfices économiques et sociaux. La lutte contre la dégradation des terres ne paraît pas assez mobilisatrice, il faut aussi parler climat et biodiversité.

ENCADRÉ N° 3

Mirova, le Fonds LDN et l'essor des crédits carbone fondés sur la nature⁴

Filiale de Natixis, Mirova est une société de mission certifiée qui propose des solutions d'investissements permettant d'allier recherche de performance financière et impacts sociaux et environnementaux. Sélectionné par les Nations Unies pour monter et gérer le fonds de lutte contre la dégradation des terres (Fonds LDN), Mirova a facilité l'intégration de partenariats public-privé dans la réponse aux objectifs de développement durable et réussi à lever 200 millions de dollars.

Le fonds finance sur la base de standards environnementaux et internationaux, dont les VGGT, différents types de projets qui sont à la fois rentables économiquement et au plan financier, et génèrent également des co-bénéfices environnementaux et sociaux importants (projet de restauration ou de conservation assis sur des chaînes de valeur – le cacao, le café, le bois, les fruits, etc. – à fort impact économique, alimentaire, environnemental, etc.).

Dans le cadre de l'atteinte de l'ODD 15.3, le fonds fait face à plusieurs défis : celui du passage à l'échelle de projets pilotes qui ont fait leur preuve ; mais aussi celui de la gestion des risques dont le foncier et les conflits parfois violents dont il peut être porteur font partie ; ou encore celui de la fiabilité de la mesure de séquestration du carbone. Si les crédits carbone n'étaient pas intégrés au démarrage du fonds, ils sont vite devenus des revenus complémentaires facilement monétarisables très utiles pour financer des phases d'apprentissage, en particulier dans les contextes où les financements sont rares. Les *carbone farming* actuellement en plein essor, aussi bien dans les pays développés qu'en développement, deviennent des opportunités pour mieux rémunérer les agriculteurs et leur contribution à la séquestration du carbone dans les sols. Si ces marchés offrent des potentialités, des dialogues pluri-acteurs associant les institutions publiques, les acteurs privés et la société civile sont importants à promouvoir pour porter un regard critique et maîtriser les risques de dérive possible.

4. D'après la contribution de Gautier Queru.

Les crédits carbone s'inscrivent dans une logique globale fondée sur l'idée qu'à partir du moment où il y a un effet global, le lieu de l'émission et celui de la compensation sont sans effet et qu'il est possible de diminuer le coût social de la réduction des émissions en les réalisant dans les pays où les technologies sont moins avancées. **Cette logique globale, qui peut s'entendre pour les émissions de carbone, est plus difficile à justifier en matière de biodiversité ou de dégradation des terres** dont les effets sont d'abord localisés.

Les outils financiarisés de l'environnement reposant sur l'évaluation et le suivi de l'état des ressources, ils favorisent **des approches standardisées et une expertise internationale** qui tendent de fait à occulter les pratiques et connaissances locales en matière d'environnement⁵.

Les limites du marché volontaire et du carbone du vivant en matière de neutralité et la nécessité d'évoluer vers des instruments dédiés à la contribution

Il existe deux mécanismes de marché du carbone, l'un – le marché dit de conformité – régulé par la puissance publique (les États, les juridictions sous-nationales, la commission européenne, les Nations Unies) et fondé sur une logique de rationnement (via la fixation d'un plafond fixé sur l'année de référence 1990 et l'achat-revente de quota), et l'autre – le marché volontaire – régulé par des acteurs et outils privés et s'appuyant sur l'émission de crédits à partir de projets permettant d'éviter ou de réduire les émissions de CO₂. Dans le marché de conformité, le carbone du vivant a été mis de côté dès le départ au vu de ses effets incertains sur l'environnement (cf. infra). Dans le marché volontaire par contre, le carbone lié à l'usage des terres (agriculture, forêts, sols) correspond à la moitié des crédits émis et à plus des deux tiers des crédits totaux en valeur (Climate chance, 2022), avec **en grande majorité des projets de déforestation évitée** (qui ont représenté jusqu'à 45 % des crédits carbone certaines années). Là où la disponibilité du foncier limite de fait l'étendue des projets de plantation, la déforestation évitée peut en effet concerner rapidement de grandes surfaces.

Le marché volontaire est problématique sur un plan environnemental. Le fonctionnement par projet suppose d'établir une base de référence et un scénario permettant d'évaluer la baisse d'émission permise par le projet. Deux options sont possibles, soit prolonger la courbe en considérant que le

passé est un prédicteur du futur, ce qui n'a pas de sens, soit établir un scénario, et là **les porteurs du projet ont tout intérêt à favoriser le scénario du pire**. C'est le cas en particulier pour les projets de déforestation évitée. Se pose ensuite la question de **l'additionalité**, c'est-à-dire l'idée que sans la perspective des crédits carbone, le projet n'aurait pas été entrepris. L'additionalité est difficile à prouver et de nombreux projets ne seraient dans les faits pas additionnels. Se pose enfin la question des **fuites** : si par exemple on protège une forêt quelque part, dans la mesure où le projet ne permet pas de surmonter les moteurs de la déforestation, on va simplement déplacer le problème ailleurs. **Les projets de déforestation évitée** sont particulièrement concernés par ces trois problèmes. **L'incertitude quant aux effets environnementaux est encore renforcée quand il s'agit de carbone du vivant dont la permanence de la séquestration n'est pas garantie** : si par exemple on plante une forêt et qu'elle brûle quelques années plus tard, ou que les arbres meurent, le carbone repart dans l'atmosphère.

Différents systèmes de certification ont été mis en place pour encadrer ces dérives (dont les plus connues pour le vivant sont VCS Vero, CBB Standard, Gold standard ou encore plan Vivo), mais ils n'ont pas pu empêcher la **multiplication des projets mis en œuvre pour des raisons marketing** (que les entreprises soient effectivement dans une logique de « éviter, réduire, compenser » ou dans du *business as usual*), et la montée des **critiques quant à leurs effets environnementaux**. Avec des projets non additionnels, sensibles aux fuites, construits sur le scénario du pire, avec une forte variabilité dans le taux de séquestration du carbone, les crédits carbonés peuvent en effet se transformer en « droits à polluer ». Il s'en est suivi une forte chute, voire un effondrement, de la valeur des crédits carbone et une perte de confiance des acteurs dans le mécanisme de marché volontaire, en particulier en ce qui concerne la déforestation évitée. Tous ces problèmes risquent de se retrouver de la même manière, et sans doute de manière renforcée, avec le mécanisme de **compensation biodiversité**.

Dans ces conditions, l'idée même de compensation, ou de neutralité, apparaît abusive. **Il faudrait plutôt parler de contribution et évoluer en cohérence avec d'autres instruments qui permettraient de mieux valoriser les co-bénéfices** (sécurité alimentaire, biodiversité, qualité de l'eau, retombées économique pour les populations, etc.), dans la logique des paiements pour services écosystémiques. Voyant le vent tourner, le système de certification est d'ailleurs en train de préparer un crédit « nature » qui ne sera pas de la compensation, mais de la contribution.

5. Le Meur Pierre-Yves et Estienne Rodary, 2022, « Foncier et dispositifs environnementalistes », in Colin Jean-Philippe, Lavigne Delville Philippe et Éric Léonard (dir.), *Le foncier rural dans les pays du Sud. Enjeux et clés d'analyses*, IRD-QUAE : 863-939.

Ce détour par la neutralité carbone nous rappelle **les limites de l'état actuel des connaissances scientifiques pour traduire la complexité du fonctionnement des socio-écosystèmes en indicateurs de**

mesure, comme l'ambitionne la NDT. Le problème n'est pas de définir des indicateurs de mesure, mais de considérer que ces indicateurs permettent d'agir dans une logique de compensation ou de neutralité.

ENCADRÉ N° 4

De l'Accord de Kyoto à l'Accord de Paris : les grandes évolutions en matière de crédit carbone. Vers un nouveau *green grab* mondial ?⁶

Les principes de la compensation carbone ont été définis en 1997 par le protocole de Kyoto, première initiative internationale à partir de laquelle des pays, notamment industrialisés, ont pris l'engagement de maîtriser et de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre pour pallier le changement climatique et ses effets. Deux mécanismes distincts ont émergé de cet accord :

- **Le « cap-and-trade »** (revente et achat de quotas), mécanisme par lequel un régulateur (qui peut varier suivant les échelles) fixe un plafond d'émission par rapport à une année de référence (1990) et distribue ou met aux enchères des quotas ou permet d'émission sur un marché. Un pays va pouvoir ainsi rationner ses émissions et celles des acteurs présents sur son territoire, en fixant des quotas qui ne pourront pas être dépassés.
- **Le mécanisme pour un développement propre (MDP) qui permet de générer des crédits carbone** à partir de projets permettant de réduire les émissions *via* par exemple des changements de technologie, ou de faciliter l'absorption de CO₂ *via* la plantation d'arbres ou de la conservation améliorée. Les porteurs de projet génèrent des crédits qui pourront venir s'ajouter à leurs quotas et leur permettre de dépasser les plafonds fixés dans le mécanisme du *cap-and-trade*. Les crédits peuvent aussi servir à des entreprises pour compenser au-delà de leurs obligations réglementaires, ou à des

institutions pour financer des projets biodiversité en vendant ensuite les crédits carbone (les crédits carbonés comme véhicule de financement).

Avec la fin du protocole de Kyoto en 2020, l'accord de Paris 2015 va générer trois successeurs du MDP :

- **l'approche coopérative** (article 6.2.) qui correspond à un système de marché entre États. Tous les pays ont des objectifs quantifiés (et non plus seulement les pays industrialisés) et seules les réductions d'émissions allant au-delà des engagements pris par les pays peuvent être transférées à un autre pays. **Les annonces de pays profitant de ce mécanisme pour investir dans des projets émetteurs de crédit carbone se sont multipliées, faisant craindre pour un nouveau cycle d'accaparement foncier à grande échelle à visée environnementale** (le *green grab*) (les Émirats arabes unis ont par exemple annoncé avoir passé un accord avec le Liberia sur 10 % de leur territoire, et des opérations similaires ont été annoncées avec la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Zimbabwe, la Tanzanie et la Zambie pour au total presque 25 millions d'hectares) ;
- **un mécanisme basé sur les projets** (l'article 6.4.) désormais très ouvert (agriculture, forêts, sols, etc.), avec une utilisation possible des certifications privées à condition qu'elles soient alignées avec les exigences de l'Accord de Paris ;
- **les approches non marchandes basées sur la coopération entre pays** (article 6.8.) : le transfert de technologies, le renforcement des capacités, le partage d'expérience, etc. qui suscitent à ce jour peu d'intérêt.

6. D'après la contribution d'Alain Karsenty.

La prise en compte du foncier : une invisibilisation de la multiplicité des groupes d'utilisateurs et des droits fonciers

Les effets fonciers des projets financés par les crédits carbonés dépendent des modèles d'usage des sols et des acteurs qui en bénéficient, selon qu'il s'agit d'acteurs privés, de l'État ou de « communautés ». **Les projets de déforestation évitée conduisent généralement à une reprise en main des aires protégées** par les autorités qui ont dès lors la possibilité de contrôler et de sanctionner les usagers, **avec des évictions génératrices de conflits**. Ces projets s'accompagnent souvent de projets classiques de gestion durable des terres et d'intensification écologique pour compenser la perte d'accès aux

aires protégées. Les projets, moins nombreux, de plantation à grande échelle au bénéfice d'acteurs privés sont porteurs d'autres processus d'exclusion des usagers. Certains projets financés par des crédits carbone fonctionnent sur la base de **paiements pour services environnementaux** (qui permettent de rémunérer des pratiques pour leurs impacts positifs sur l'environnement) **qui supposent l'existence d'un droit effectif d'exclusion sur un espace bien délimité, ce qui pose plusieurs problèmes dans des systèmes fonciers où le contrôle de l'espace (terres et ressources naturelles) et son usage sont partagés entre plusieurs acteurs**.

Dans la plupart des cas, en dehors des aires protégées, les certifications indépendantes ont repris ou adapté les sauvegardes sociales et en matière

de biodiversité des grandes institutions internationales, et notamment les VGGT. C'est le cas du fonds LDN qui renseigne la situation foncière en amont du projet et en estime les impacts fonciers potentiels selon les normes et diligences des Directives volontaires.

Les investisseurs envisagent la question foncière sous le prisme du risque qu'elle fait peser sur la réalisation et la pérennité du projet, à travers les conflits et contestations que le projet peut faire naître, et sous celui du partage des bénéfices avec les communautés et/ou l'État. Dans cette double perspective, les « communautés » sont considérées comme une seule entité laissant dans l'ombre les inégalités et les rapports de force qui les traversent. Le partage entre l'État, les privés impliqués et les communautés locales des retombées financières résultant de la vente des crédits carbone peut en effet poser des problèmes d'équité entre ces acteurs, mais aussi d'équité au sein même des communautés locales, qui ne sont pas constituées de groupes homogènes. Les personnes aux droits fonciers secondaires, du fait de leur statut familial (les épouses et les jeunes par exemple) ou de leur position dans les accords socio-politiques

locaux qui fondent l'accès aux terres et aux ressources naturelles (les éleveurs transhumants par exemple), se trouvent par ailleurs invisibilisées dans les concertations et les compensations, et risquent de voir leurs droits ou leur accès être fragilisés.

Cette vision erronée de la communauté conduit à occulter un ensemble de mécanismes d'exclusion et de renforcement des inégalités qui ne sont pas toujours visibles et restent peu documentés.

Les éventuelles garanties foncières exigées par les investisseurs peuvent par ailleurs conduire à favoriser des processus de formalisation de droit inadaptés car fondés sur un **paradigme propriétaire en décalage avec les réalités locales, qu'il soit basé sur une vision individualiste ou qu'il conduise à réifier la propriété coutumière et à rigidifier les frontières de la « communauté »**.

Dès lors qu'ils s'inscrivent dans une démarche d'investissement financier, **les projets considèrent la question foncière sous l'angle des coûts de transaction** qu'il convient pour les investisseurs de limiter au mieux tout en s'assurant des garde-fous nécessaires pour la crédibilité du marché, ce qui laisse peu de marge pour la prise en compte de la complexité.

Exemples d'aménagement de terres dégradées au Burkina Faso



© Sidhoma Traoré



© Christine Raimond



© Christine Raimond

> CONCLUSION

Sortir des ambiguïtés de la notion de neutralité pour remettre la complexité des socio-écosystèmes locaux au cœur des réflexions

En réactualisant ses objectifs à l'aune des enjeux globaux, la notion de neutralité en matière de dégradation des terres est sans doute venue donner un nouveau souffle à une Convention, la Convention des Nations Unies pour la lutte contre la désertification, qui souffre depuis son origine d'un déficit de mobilisation politique internationale comparativement à ses deux conventions sœurs de Rio, celle sur le changement climatique et celle sur la biodiversité. **Les engagements internationaux en la matière ne se sont toutefois pas traduits à ce jour par des financements spécifiques**, à l'exception du Fonds LDN dédié aux investissements privés générant des co-bénéfices sociaux et environnementaux.

L'opérationnalisation de la notion de neutralité suppose **de quantifier et de cartographier les phénomènes de dégradation des terres**, alors même qu'il existe à ce jour **de grandes incertitudes sur les évaluations conduites au niveau national sur la base d'imagerie satellites** et que ces dernières rendent mal compte des phénomènes observés localement. Cette approche quantitative et cartographique complique la prise en compte du foncier dans la mesure où **la nature plurielle et négociée des droits fonciers se prête mal à leur mise en carte**, au risque de balayer certains usages et certains droits et de rigidifier des systèmes fonciers dont le dynamisme est nécessaire à la prise en charge des fonctions d'inclusion et de protection sociale.

L'ambition de chiffrage de la NDT nécessite par ailleurs la mise en place de **dispositifs nationaux et globaux lourds de production et de gestion des données, au risque de favoriser des modèles standardisés définis par en haut au détriment des initiatives locales**, ce qui signerait un recul en arrière par rapport aux années 1990 et à la reconnaissance du lien étroit entre lutte contre la dégradation des terres et décentralisation des décisions sur l'usage des sols et des prérogatives en matière de gestion des ressources naturelles.

Le risque est aussi que l'attention portée à la production et à la gestion de données quantitatives se fasse **au détriment de l'accompagnement au « façonnage » d'institutions foncières et économiques « par le bas » dans la durée, et du portage politique des réformes politiques et institutionnelles nécessaires dans les différents secteurs liés à la désertification** (foncier, forêts, eau, agriculture, élevage, etc.) pour permettre que la lutte contre la dégradation des terres soit prise en charge par les

usagers dans le cadre de politiques nationales et non par une multiplicité de projets dont les limites sont bien connues.

La mobilisation de la FAO dans l'intégration des Directives volontaires dans les initiatives NDT est en ce sens un point d'appui important. Des ambiguïtés demeurent toutefois quant aux notions de « droits fonciers légitimes » et de participation. Le risque serait de limiter la participation à l'étape d'identification des espaces à protéger ou restaurer là où **l'enjeu est aussi de résoudre ou d'arbitrer les dilemmes posés par la rencontre entre enjeux locaux d'ordre socio-politique et des préoccupations environnementalistes globales**. Les différentes interventions de la journée ont montré que le dialogue local multi-acteurs émerge depuis la décentralisation de la gestion des ressources naturelles, se construit plutôt sur les notions de gouvernance et de gestion locale des terres, et encore très peu sur celles de neutralité et de compensation, qui ont peu de sens à l'échelle locale. Cela paraît d'autant plus problématique que les croisements d'angle d'analyse autour de la situation des terres dans la région sahélo-soudanaïenne ont de fait **questionné la capacité des scientifiques à résoudre des incertitudes sur les dynamiques de séquestration de carbone dans les terres de la région, ainsi que sur la nécessité d'adjoindre (et de mesurer) des co-bénéfices sociaux et économiques** immédiats pour les communautés locales, un vecteur essentiel d'acceptabilité pour des interventions en matière de neutralité.

L'atteinte des objectifs quantitatifs en matière de neutralité des terres dans le calendrier imparti a justifié la mise en place d'un fonds d'investissement à impact, qui mobilise désormais de manière croissante les crédits carbone comme source de financement complémentaire, et vraisemblablement, dans les années à venir, les crédits biodiversité. C'est là une difficulté supplémentaire en matière de prise en compte des questions foncières au vu de la nécessité pour les investisseurs de limiter les coûts de transaction pour assurer la rentabilité financière des investissements. L'expérience montre que **les projets reposant sur des outils financiarisés limitent les enjeux fonciers au risque qu'ils font porter sur la pérennité du projet**, au détriment d'une attention pour les processus d'exclusion foncière silencieuse. L'autre limite des financements privés est que **l'identification des espaces de projet se fait à l'aune de critères financiers qui marginalisent de larges territoires, à commencer par l'espace sahélien** qui souffre aux yeux des investisseurs d'un double handicap, celui de l'aléa climatique et celui de l'instabilité politique.

Les trois Conventions de Rio (changement climatique, biodiversité, désertification) ont désormais intégré dans leurs objectifs la notion de neutralité.

Si la logique de cette notion se comprend relativement bien en matière de changement climatique au regard des effets globaux de ce dernier, elle paraît moins évidente en matière de dégradation des terres et de biodiversité au vu de leurs effets localisés. La réappropriation du concept initialement mal défini de neutralité en matière de dégradation des terres par la CNULD suscite de fait des interrogations et réserves, en particulier parmi ceux qui voient dans la Convention un instrument au service du développement des pays sahéliens. En effet, **à travers le concept de neutralité et son approche comptable, on accepte l'idée que des évolutions d'écosystèmes distincts peuvent se compenser alors que les aspects de gouvernance liés à ces différents écosystèmes et potentiellement à leurs évolutions, eux ne peuvent pas se compenser.**

La question de savoir s'il existe une échelle adéquate pour intégrer la notion de neutralité dans des politiques de développement (pour mieux gérer les dynamiques de périurbanisation par exemple) **reste également ouverte.** Enfin, les réserves quant à la notion de neutralité en matière de dégradation des terres rejoignent

une critique plus large des notions de neutralité et de compensation et des instruments de crédits carbone et biodiversité. Ces instruments vus aujourd'hui comme pertinents dans la recherche de la neutralité des terres du point de vue de la communauté des bailleurs de fonds, sont critiqués par de nombreux acteurs, au premier rang desquels les organisations de la société civile face à la difficulté de mesurer et d'évaluer l'état des écosystèmes et les effets environnementaux réels des projets, au risque de standardisation des modes d'usages des sols, d'occultation des savoirs locaux, de partage injuste des retombées de la vente des crédits, et de marginalisation foncière des usagers locaux, voire de *green grabbing*. ●

Cette note a été rédigée par **Charline Rangé** (Direction scientifique du Gret), **Aurore Mansion** (secrétariat scientifique du CTFD-Gret), **Mélanie Requier-Desjardins** (directrice du gis Pôle foncier de Montpellier) et **Amel Benkahla** (secrétariat scientifique du CTFD-Gret) sur la base des contributions écrites et orales des intervenants de ces deux journées de réflexion et des débats qu'elles ont suscités avec la salle.

Pour en savoir plus

- Climate chance, 2022, *Objectif net zéro, le marché carbone volontaire entre dans une nouvelle dimension*, Dossier spécial, Bilan mondial de l'action climat par secteur, 21 p.
- Comité technique « Foncier & développement », 2015, *La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud : dépasser les controverses et alimenter les stratégies*, Paris, Ministère des Affaires étrangères et du Développement international (Maedi), Agence française de développement (AFD), 86 p.
- Comité technique « Foncier & développement », 2018, *Foncier et séquestration du carbone dans les sols*, Les notes de synthèse, n° 27.
- FAO, 2023, *Guide technique sur l'intégration des 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 dans la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et la neutralité en matière de dégradation des terres*.
- Carbone 4, 2023, *Harnessing Biodiversity Credits for People and Planet*.
- CSFD, 2013, *Le carbone dans les sols des zones sèches*.
- F3E, 2014, *Projets de développement accédant aux fonds carbone : modalités du partage des bénéfices et retombées socio-économiques locales*.
- Lavigne Delville P., Léonard E., Colin J.-P. et al., 2022, *Gouvernance foncière et lutte contre la dégradation des terres : prendre au sérieux les droits fonciers et les processus sociaux*, Paris, IRD/ UNCCD COP 15, 4 p.
- Le Meur Pierre-Yves et Estienne Rodary, 2022, « Foncier et dispositifs environnementalistes », in Colin Jean-Philippe, Lavigne Delville Philippe et Éric Léonard (dir.), *Le foncier rural dans les pays du Sud. Enjeux et clés d'analyses*, IRD-QUAE : 863-939.
- Orr B.J., A.L. Cowie, V.M. Castillo Sanchez, P. Chasek, N.D. Crossman, A. Erlewein, G. Louwagie, M. Maron, G.I. Metternicht, S. Minelli, A.E. Tengberg, S. Walter, S. Welton, 2017, *Scientific Conceptual Framework for Land Degradation Neutrality. A Report of the Science-Policy Interface*, United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), Bonn, Germany.
- Requier-Desjardins M., 2007, *Pourquoi investir en zones arides? Les dossiers thématiques du CSFD, n° 5*, juin 2007, CSFD/Agropolis, Montpellier, France, 40 p., *Les dossiers thématiques du CSD n° 5 – Pourquoi investir en terres arides?* (csf-desertification.org).
- Stringer L., Reed M., 2016, *Conceptual framework for LDN*, June 2016, SPI.
- SPI, 2019, *Créer un environnement favorable à la neutralité en matière de dégradation des terres et à sa contribution potentielle à l'amélioration du bien-être, des moyens de subsistance et de l'environnement*, CNLUCD, 80 p.

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



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

