



GUIDE D'ACCOMPAGNEMENT

Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause en Mauritanie



UN OUTIL POUR
RENFORCER LA
GOUVERNANCE
FONCIERE LOCALE

Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause en Mauritanie

Ce guide est le produit d'une formation qui s'est tenue à Boghé en Mauritanie, du 24 au 25 avril 2018 sur le CPLCC et sur le partage des outils développés par des partenaires locaux pour améliorer la gouvernance foncière locale du pays. Environ 50 participants ont assisté à la formation, notamment des représentants du gouvernement et des autorités locales, des organisations de producteurs et des coopératives de femmes. Tout au long de la formation, les participants ont analysé les applications et les processus du CPLCC dans leur contexte local et ont élaboré ce guide présentant des réflexions sur la manière d'orienter les futurs projets d'investissement en Mauritanie.

Quels sont les cadres nationaux relatifs au foncier qui promeuvent la participation et le consentement?

Le processus de réforme en cours de mise en oeuvre au niveau de la Mauritanie accorde, selon sa feuille de route, une place importante aux différents acteurs intervenant dans le domaine de la sécurité alimentaire en vue d'élaborer de manière inclusive et participative, une loi adaptée au contexte socioéconomique du pays, loi qui garantit l'égalité de genre et qui prend en compte les attentes de tous les acteurs notamment : Etat, collectivités locale, société civile, promoteurs privés, communes rurales, éleveurs, agriculteurs etc.

Ce processus de réforme bénéficiera de la politique de décentralisation mise en oeuvre par le Gouvernement. En effet, cette politique vise à décentraliser les décisions liées au développement local ainsi que la gestion des financements y afférents. Elle va également impacter positivement le dialogue social à la base.

Qu'est-ce que le Consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause ?

Le Consentement Préalable, donné librement et en connaissance de cause (CPLCC) est un droit collectif qui appartient à tout membre d'une population. Cela signifie que les populations ont le droit de prendre des décisions à travers leurs propres représentants librement choisis, et leurs institutions coutumières ou autres, tels que les collectivités locales et les élus locaux.

Le CPLCC permet aux communautés locales de donner un consentement à un projet qui peut les affecter directement ou affecter leurs territoires.



Il leur permet aussi de négocier les conditions sous lesquelles le projet sera conçu, mis en oeuvre, suivi et évalué. Le CPLCC encourage donc que les populations puissent négocier un accord juste et exécutoire, et qu'ils aient le droit de se prémunir de toute action de développement qui peut les affecter sur le plan économique, social, sanitaire et environnemental. Le CPLCC signifie que les populations ont le droit de négocier et défendre leur propre intérêt.

Le Consentement Préalable, donné librement et en connaissance de cause (CPLCC) est une norme à promouvoir en vue d'améliorer et de rendre transparent la Politique foncière agricole, par une Loi adaptée sur le foncier agricole (terres, forêts/zones pastorales et pêche) et par les traités internationaux adoptés par les organisations internationales en commun accord avec les Etats.

Quels sont les normes et cadres internationaux ?

Le CPLCC figure également dans diverses autres normes internationales et bonnes pratiques pertinentes pour la Mauritanie, comme les Directives volontaires (DV) pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale.

Le principe 6 des principes de mise en œuvre des DV promeut spécifiquement la prise de décision participative :

« Consultation et participation : avant que les décisions ne soient prises, s'engager auprès de ceux qui, détenant des droits fonciers légitimes, pourraient être affectés par ces décisions, rechercher leur appui et prendre en compte leur contribution ; 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 prise de décision. »

(DV, Partie 2 Questions générales, 3B
Principes de mise en œuvre, p. 6)

Pour une gouvernance foncière responsable et apaisée, le Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers et le respect du CPLCC souligne l'importance de mettre les communautés au centre du processus de prise de décision concernant leurs droits et intérêts, et le rôle décisif qu'elles jouent dans les résultats de ces processus de dialogue apaisé et inclusif :

« Le CPLCC promeut que les communautés peuvent participer d'une manière significative aux processus décisionnels et que leurs intérêts, leurs priorités et leurs préférences soient pris en compte dans la conception, les indicateurs, la mise en œuvre et les résultats des projets. ... Le CPLCC demande à ce que les communautés puissent négocier des résultats équitables et réalisables... »

Le Guide technique encourage de négocier pour que leurs besoins, priorités et intérêts soient pris en compte adéquatement. Les consultations et les négociations constituent la meilleure issue pour l'ensemble des acteurs à trouver des solutions durables et consensuelles qui prennent en compte de manière lisible les priorités de tous les acteurs notamment celles des communautés ce qui éviterait des conflits potentiellement coûteux, perturbateurs et déstabilisateurs des rapports sociaux de solidarité ancestrale au niveau des communautés.

(Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers et le respect du CPLCC, p. 10)



Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause en Mauritanie

Quels liens existent entre les cadres internationaux et nationaux ?

Les Directives Volontaires sont un des documents juridiques qui constituent les fondements de la mise en place d'une politique cohérente de gestion des ressources foncières agricoles (terres, forêts/zones pastorales et pêche) dans le pays. Afin d'assurer une bonne gouvernance foncière, la Politique foncière agricole (terres, forêts/zones pastorales et pêche) doit déterminer, entre autres, des processus de consultations des populations pour une meilleure transparence des transactions et ce en accord avec les institutions en charge de gérances foncières pour toutes les transactions effectuées par les entreprises agricoles, et de faire des publicités foncières pour mieux informer et sensibiliser tous les acteurs. Cette politique constitue également une orientation fondamentale pour la Loi sur le foncier agricole (terres, forêts/zones pastorales et pêche). Par exemple, pour assurer la légitimité et la légalité des institutions foncières, un processus de consultations ouvertes devra être mis en place.

Le CPLCC s'appliquera à toute prise de décisions qui correspond au devoir de l'Etat de respecter les droits des populations à être représentées à travers leurs propres institutions ; à exercer leur loi coutumière ; à la propriété des terres, des territoires et des ressources naturelles qu'elles possèdent, occupent ou utilisent traditionnellement ; à l'auto-identification, et à maintenir leurs cultures.

Le CPLCC concerne donc et inclut le droit à une participation pleine ainsi que d'autres droits contenus dans des traités internationaux juridiquement contraignants, notamment les suivants :

- Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ;
- Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ;
- La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ;
- La Convention sur la diversité biologique ;
- La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

La Mauritanie a adopté ou ratifié tous ces instruments juridiques. Dans cette configuration, l'Etat à travers sa politique foncière, peut se baser sur ces instruments juridiques internationaux. En sus de ces instruments juridiques, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, mentionnée dans le préambule de la constitution mauritanienne, est un instrument ayant force obligatoire. Le principe du CPLCC y est mentionné comme applicable plus largement aux droits coutumiers des femmes et des populations. A cet effet, la résolution 224 de la Commission créée par cette charte africaine appelle les États à « garantir la réalisation d'évaluations d'impact social et humain indépendantes garantissant un consentement libre, préalable et informé », en se préoccupant particulièrement des droits des femmes et des populations locales.



© FAO / Giampiero Diana

Une jeune agricultrice avec des semences à planter dans les mains. Les agriculteurs de cette région continuent de semer malgré l'arrivée des essaims de criquets, car leurs moyens de subsistance dépendent de leur production agricole.

Éléments du Consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause



Consentement : est la décision prise par les détenteurs de droits suivant les processus de prise de décision coutumiers des communautés. Les populations ont aussi la prérogative de négocier leur consentement ou de le fournir sur la base de conditionalités ; les parties intéressées afin d'obtenir le consentement des communautés doivent établir un dialogue inclusif et apaisé leur permettant de parvenir à des solutions adaptées dans un climat de respect mutuel et de bonne foi, sur la base d'une participation pleine et équitable avec suffisamment de temps pour prendre la décision. Les populations peuvent participer par l'intermédiaire de leurs propres représentants choisis librement et/ou de leurs institutions coutumières ou autres. Une approche d'égalité de genre, de la participation des femmes, et dans le cas échéant, des jeunes est pertinente. Il est déterminant de vérifier que les parties prenantes ont compris le consentement selon la vision des populations impliquées dans le processus.



Préalable : est le 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 : est le 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 champs 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 ;
5. Les personnels susceptibles de participer à la mise en oeuvre du projet ;
6. Les procédures diverses que le projet pourrait entraîner.

Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause en Mauritanie



Une famille d'agriculteurs
semant un champ qui alimente
régulièrement jusqu'à 10
personnes. Les agriculteurs de
cette région continuent de
semer malgré l'arrivée des
essaims de criquets, car ils
dépendent essentiellement de
leur production agricole

Les possibles étapes du processus de respect du CPLCC

1. Identifier/ comprendre qui développe le projet prévu ;
2. Demander des informations sur les personnes/organisations chargées de mettre en oeuvre le projet ;
3. Tenir de larges discussions avec la population concernée ;
4. Décider la forme et la méthode pour la prise de décision collective et former des cadres de concertation consensuels pour assurer le suivi évaluation ;
5. Commencer des négociations avec les personnes/organisations chargées de mettre en oeuvre le projet ;
6. Demander un avis indépendant ;
7. Prendre une décision en tant que population, en tant qu'acteur clé et actif, et non pas en tant qu'acteur qui subit passivement :
 - Discuter entre les membres de la population ;
 - Prendre une décision qui émane véritablement de la population.
8. Suivi et évaluation :
 - Créer un cadre permanent de concertation ;
 - Consentement et mécanismes de règlement des différends ;
 - Communication continue avec les personnes/organisations chargées de mettre en oeuvre le projet ;
 - Participation dans l'évaluation et le suivi du projet.

Rôles et responsabilités



Les gouvernements

Ils ont le devoir de veiller à ce que l'intérêt général soit préservé sans que les droits des communautés locales soient ignorés mais protégés.

Les communautés locales

Elles devraient aider à déterminer la forme, le rythme et les participants au processus de CPLCC.

ONG, OSC, organisations de peuples autochtones

Elles appuient les communautés locales, surveillent le processus du CPLCC et peuvent jouer le rôle de médiateurs et de facilitateurs.

Entreprises et investisseurs

Elles ont des obligations légales et éthiques de respecter les droits humains des communautés locales.

Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause en Mauritanie

Étude de cas : Une Expérience de Boghé en matière de négociation foncière

Contexte L'aménagement de la plaine de Boghé (4000 ha) qui a été achevé en 2017 fait suite à celui du casier pilote (740ha) dont la première mise en valeur a eu lieu en 1983. Soumise au Président de la République lors de sa visite à Boghé en 2013 par les populations de la zone, leur demande d'information et d'appui a été, sur instruction du chef de l'Etat, satisfaite et réalisée avec un financement supporté à 100% par l'Etat mauritanien. Le processus de participation des populations à la gouvernance foncière de cet aménagement s'est concrétisé à travers les principaux points suivants :

1. **La connaissance de cause** (la partage des informations objectives, précises de manière compréhensible) est un principe qui n'a pas été respecté ce qui a conduit au blocage des travaux. En effet, sans en avoir été informées en amont, les populations ont constaté la présence d'engins de terrassement stationnés à l'improviste dans la plaine à aménager. Aussitôt tous les villages jouxtant le périmètre se sont mobilisés et ont stoppé les travaux initiés. Saisis et informés, ni le Hakem, ni le maire de Boghé n'étaient au courant du démarrage des travaux ni de l'arrivée de ces engins de terrassement. Il est donc à noter que la communication entre les principaux acteurs a fait défaut malgré les enjeux économiques, sociaux, et politiques et les conséquences majeures de cet événement dans la vie des populations locales.
2. Le principe « préalable » qui consiste à rechercher un consentement bien avant l'autorisation et le démarrage des travaux n'a pas été respecté ce qui a contraint les populations à contacter le ministère de l'agriculture pour plus d'information sur l'objectif et la nature des travaux. Aussitôt informés, tous les propriétaires terriens se sont réunis et ont mis en place, avec l'appui des organisations socio professionnelles, Boghé. Cette commission composée de 7 membres a pour missions de : (i) d'engager des discussions avec l'administration sur l'affectation des parcelles aménagées, (ii) d'enregistrer les propriétaires fonciers, (iii) de procéder à un levé topographique des champs, (iv) de répertorier les terres par village et par propriétaire.
3. **Le principe « donné librement »** (consentement sans coercition, intimidation ou manipulation) a été respecté à travers une participation inclusive et participative des populations locales. Son application a facilité l'obtention d'un accord consensuel et durable avec l'Etat en vue d'affecter les surfaces aménagées. Son respect a permis également pour ce qui est des surfaces à partager par les populations entre elles à dégager de manière interne et consensuelle les critères à remplir pour bénéficier d'une parcelle irriguée. Il s'agit de critères mesurables : (i) être de nationalité mauritanienne, (ii) n'avoir jamais bénéficié d'une parcelle aménagée par l'Etat dans la Moughataa de Boghé, (iii) être âgé de 25 au moins et avoir au moins une personne en charge, (iv) être originaire de la commune de Boghé.
4. **Le principe de « connaissance de cause »** qui consiste d'un partage des informations objectives, précises de manière compréhensible, a été respecté. Son application a permis d'avoir une meilleure visibilité pour tous les acteurs et les propriétaires terriens à travers une feuille de route axée sur les points suivants (i) études des dossiers techniques, (ii) organisation des rencontres avec les élus et autres personnalités, (iii) mise en place par note de service du ministère de l'agriculture d'un comité technique de pilotage des travaux d'aménagement, (iv) tenue, de manière régulière, des rencontres d'information/échanges à l'endroit des coopératives et des villages concernés par le projet; cette connaissance de cause a largement contribué à l'amélioration des aspects techniques des études à réaliser et a permis d'identifier les familles bénéficiaires ainsi que les ayants droits.
5. Une décision collective faite par des détenteurs de droits suivant les processus de prise de décision coutumiers des communautés. L'application du principe du consentement a permis un accès facilité et durable à tous les sans terres résident dans les villages bénéficiaires du projet. En terme de gouvernance foncière responsable, cette décision collective des détenteurs de droits fonciers prise suivant un processus coutumier des populations a fait de l'expérience de Boghé **un exemple probant sur les avantages que les Etats et les ayants droits fonciers peuvent tirer d'un dialogue inclusif et apaisé autour du foncier.**



UN OUTIL POUR
REFORCER LA
GOVERNANCE
FONCIÈRE LOCALE

Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause en Mauritanie

Annexe

Questions clés que la population peut considérer pour décider si elle veut louer/prêter ses terres à une entreprise

Sur la base de toutes les informations pertinentes, et des conseils pris auprès d'un expert indépendant (juridique ou autre), toute la population a le droit de décider ensemble, en utilisant ses propres méthodes internes de prise de décision, si elle souhaite louer ou vendre des terres à une entreprise ou pas, et en échange de quels paiements ou avantages pour la population. En cas de location de ses terres reconnues par la loi en vigueur :

1. Combien de temps la population peut-elle louer des terres à l'entreprise ?
2. Quelle est la superficie réservée à la population et quelle est la superficie de ses terres qu'elle veut louer à l'entreprise ?
3. Quelles zones de terres et quelles ressources naturelles la population est-elle disposée à laisser à l'entreprise, et quelles zones et ressources ne peut-elle pas louer ?
4. Quels usages de terres et des ressources seront autorisés par la population et quels types d'utilisations seront interdits ?
5. Quels paiements et avantages demandera la population à l'entreprise en échange de l'utilisation de ses terres ?
6. Le bail d'utilisation des terres sera-t-il exclusif à une entreprise ou sera-t-il approprié de louer à plus d'une seule entreprise ?
7. La population devra décider qui signera le bail au nom de la population. Si seulement quelques représentants de la population sont sélectionnés, des représentants devront avoir l'autorité écrite signée de l'ensemble de la population, comme preuve de leur autorité à signer.

Exemples des types de paiements et d'avantages (peuvent comprendre une combinaison de plusieurs des éléments suivants) :

- Frais de location par rapport à la surface ("loyer"), par exemple un paiement monétaire mensuel versé à la population par l'entreprise pour chaque hectare de terrain utilisé par l'entreprise. A noter : payer un loyer régulier est un signe légal important que la terre reste la propriété de la population.
- Les redevances, en général un pourcentage des bénéfices réalisés par l'entreprise, qui changerait en fonction du succès de l'entreprise, mais avec une limite (« plafond minimal ») mis en place pour assurer une certaine sécurité si des moments difficiles se produisent et les profits baissent.
- Prestations sociales, par exemple contributions à un fonds de développement destiné à la population, ou les obligations de l'entreprise dans la construction, amélioration ou entretien des routes, des ponts, des écoles, des services de santé, etc.
- Emploi et formation, souvent limités à certaines personnes de la population, non disponibles à tous.
- Paiements aux actionnaires, lorsque la population devient actionnaire de la société et reçoit une partie des bénéfices de l'entreprise.
- Création des « projets de petits exploitants ou de petits producteurs », où la population est soutenue pour cultiver sur ses propres terres.
- En pratique, lorsque des entreprises privées sont impliquées dans la mise en oeuvre de tels systèmes, ils exigeront parfois que la population vende sa récolte uniquement à l'entreprise, et bien que l'entreprise puisse fournir un soutien à la mise en place ou aux coûts d'appui à la production agricole, ces coûts peuvent être prélevés du profit des bénéfices de la population.

Annexe

Autres ressources d'information

Ce manuel s'inspire du travail de **Sustainable Development Institute (SID)**, **Social Entrepreneurs for Sustainable Development (SESDev)**, **Forest Peoples Programme (FPP)** et de ses partenaires et en particulier du Manuel CPLCC développé pour les populations communautés au Libéria, qui a été adapté au contexte de la Mauritanie. Les publications suivantes peuvent être utiles et consultées pour plus d'information :

« A manual on Free, Prior and Informed Consent (FPIC) - Communities in the Driving Seat », Sustainable Development Institute, Social Entrepreneurs for Sustainable Development, 2015.

www.fao.org/3/i6190fr/i6190fr.pdf

« Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers 3, Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause », FAO, Rome 2014.

www.fao.org/3/a-i3496f.pdf

« 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 », Rome 2012.

« Note d'information, Le Consentement libre, préalable et éclairé: Un droit fondamental des communautés », Forest Peoples Programme, 2013.

Mauritanie - Ordonnance N 83.127 du 5 juin, 1983 portant sur la réorganisation foncière et domaniale.

« Charte africaine des droits de l'homme et des peuples » (Nairobi, 1981)

Formation en ligne

(bientôt disponible en français)

Respecting Free, Prior and Informed Consent

www.fao.org/elearning/#/elc/en/course/FPIC

©IPAR/Joseph Diop

Séance de clôture de l'atelier sur le consentement libre, préalable et éclairé organisé par IPAR et la FAO à Boghé, en Mauritanie du 24 au 25 avril 2018





GUIDE D'ACCOMPAGNEMENT

Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause en Mauritanie

UN OUTIL POUR RENFORCER LA GOUVERNANCE FONCIERE LOCALE



Certains droits réservés. Ce(tte) œuvre est mise à disposition selon les termes de la licence CC BY-NC-SA 3.0 IGO