

# Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)

---



**ATELIER REGIONAL SUR LA SECURISATION  
FONCIERE DES EXPLOITATIONS FAMILIALES  
DANS LES GRANDS PERIMETRES IRRIGUES  
RIZICOLES EN AFRIQUE DE L'OUEST**

**PANORAMA DE LA MISE EN  
OEUVRE DES RÉFORMES FONCIÈRES  
EN AFRIQUE DE L'OUEST**

Ouagadougou, 17 - 19 juin 2016



# Contenu de la présentation

1. Les réformes foncières et leurs enjeux
2. Problématique et tendance actuelle
  - Complexité des systèmes fonciers coutumiers
  - Politiques et législations nationales « classiques »
  - Des réformes foncières « alternatives »
  - Un bilan « historique » peu reluisant
3. Etat des lieux par pays
  - Vue d'ensemble
  - Zooms
4. Enjeux et défis opérationnels

# 1. LES RÉFORMES FONCIÈRES ET LEURS ENJEUX

**Foncier** : ensemble des règles qui définissent les droits des hommes sur la terre et les ressources naturelles

**Réforme foncière** : nature, distribution, garantie et administration de ces droits

**Multiples enjeux** : paix sociale et droits de l'homme, sécurité alimentaire, gestion durable des ressources naturelles, décentralisation, aménagement et développement économique des territoires, etc.

➔ Faire du foncier un facteur de développement durable et non une source d'instabilité sociale

**Contexte compétitif** : Foncier urbain, agricole, pastoral, forestier, environnemental, minier, touristique, industriel...

# Contenu de la présentation

1. Les réformes foncières et leurs enjeux
2. Problématique et tendance actuelle
  - Complexité des systèmes fonciers coutumiers
  - Politiques et législations nationales « classiques »
  - Des réformes foncières « alternatives »
  - Un bilan « historique » peu reluisant
3. Etat des lieux par pays
  - Vue d'ensemble
  - Zooms
4. Enjeux et défis opérationnels

## 2. GRANDES CARACTERISTIQUES FONCIERES OUEST-AFRICAINES

### COMPLEXITE DES SYSTEMES FONCIERS COUTUMIERS :

- Organisations villageoises / lignagères avec des faisceaux d'autorités ;
- Coexistence de droits individuels et collectifs
- Superposition des droits dans le temps et l'espace (agriculture, élevage, cueillette, etc.) ;
- Enchâssement social des droits fonciers ;
- Migrations et dépendances foncières ;
- Patrimoine inaliénable ⇔ individualisation des droits, monétarisation des transactions foncières et marchandisation de la terre

# Contenu de la présentation

1. Les réformes foncières et leurs enjeux
2. Problématique et tendance actuelle
  - Complexité des systèmes fonciers coutumiers
  - Politiques et législations nationales « classiques »
  - Des réformes foncières « alternatives »
  - Un bilan « historique » peu reluisant
3. Etat des lieux par pays
  - Vue d'ensemble
  - Zooms
4. Enjeux et défis opérationnels

## 2. GRANDES CARACTÉRISTIQUES FONCIÈRES OUEST-AFRICAINES

### POLITIQUES ET LEGISLATIONS « CLASSIQUES »:

- Domanialité ↔ reconnaissance de la propriété privée individuelle (hormis la Guinée-Bissau) ;
- Négation ou tolérance des droits coutumiers ;
- Persistance du système de l'immatriculation des terres ;
- Décentralisation plus ou moins effective de la gestion des terres ;
- Méfiance à l'égard de l'accès des étrangers à la propriété (baux).

# Contenu de la présentation

1. Les réformes foncières et leurs enjeux
2. **Problématique et tendance actuelle**
  - Complexité des systèmes fonciers coutumiers
  - Politiques et législations nationales « classiques »
  - **Des réformes foncières « alternatives »**
  - Un bilan « historique » peu reluisant
3. Etat des lieux par pays
  - Vue d'ensemble
  - Zooms
4. Enjeux et défis opérationnels



## 2. GRANDES CARACTERISTIQUES FONCIERES OUEST-AFRICAINES

### DES REFORMES FONCIERES ALTERNATIVES (RFA)

- Abandon total ou partiel de la domanialité ;
- Reconnaissance des droits coutumiers dans leurs diversités et développement de nouveaux outils de sécurisation des possessions coutumières et des transactions foncières ;
- Décentralisation de la gestion foncière et création d'institutions foncières locales ;
- Procédure obligatoire de conciliation des conflits ;
- Discrimination positive en faveur des femmes, jeunes..
- Peu d'instruments de régulation des marchés fonciers

Elaboration **participative** de documents de politique foncière

# Contenu de la présentation

1. Les réformes foncières et leurs enjeux
2. **Problématique et tendance actuelle**
  - Complexité des systèmes fonciers coutumiers
  - Politiques et législations nationales « classiques »
  - Des réformes foncières « alternatives »
  - **Un bilan « historique » peu reluisant**
3. Etat des lieux par pays
  - Vue d'ensemble
  - Zooms
4. Enjeux et défis opérationnels

## 2. GRANDES CARACTERISTIQUES FONCIERES OUEST-AFRICAINES

### UN BILAN HISTORIQUE PEU RELUISANT :

- Plus de 95% des producteurs ruraux n'ont aucun droit foncier officiel ;
- Gouvernance foncière très critiquée ;
- « Ethnicisation » et augmentation des conflits fonciers.

### Et des nouvelles menaces :

- Sessions de vastes superficies aux privés ;
- Détournement du modèle 'vertueux' de la décentralisation ;
- Augmentation de la spéculation foncière.

➔ Accroissement des mouvements de contestation des acteurs non étatiques.

# Contenu de la présentation

1. Les réformes foncières et leurs enjeux
2. Problématique et tendance actuelle
  - Complexité des systèmes fonciers coutumiers
  - Politiques et législations nationales « classiques »
  - Des réformes foncières « alternatives »
  - Un bilan « historique » peu reluisant
3. Etat des lieux par pays
  - Vue d'ensemble
  - Zooms
4. Enjeux et défis opérationnels

# 3. ETAT DES LIEUX PAR PAYS



## VUE D'ENSEMBLE

	Réforme	Politique
→ Sénégal (1964)	Elaboration	
→ Togo (1974)	Léthargie	
→ Liberia (1974)	Elaboration RFA	
→ Ghana (1986)	Mise en œuvre RFA (-)	Oui
→ Gambie (1991)	Léthargie	
→ Guinée (1992)	Léthargie (?)	Oui
→ Niger (depuis 1993)	Mise en œuvre RFA	
→ Guinée-Bissau (1998)	Léthargie	
→ Côte d'Ivoire (1998)	Mise en œuvre RFA (-)	
→ Mali (2002)	Elaboration RFA	Oui
→ Sierra Leone (1927-2006)	Elaboration	Oui
→ Burkina Faso (2009)	Mise en œuvre RFA	Oui
→ Bénin (2013)	Mise en œuvre RFA (-)	Oui

# Contenu de la présentation

1. Les réformes foncières et leurs enjeux
2. Problématique et tendance actuelle
  - Complexité des systèmes fonciers coutumiers
  - Politiques et législations nationales « classiques »
  - Des réformes foncières « alternatives »
  - Un bilan « historique » peu reluisant
3. Etat des lieux par pays
  - Vue d'ensemble
  - Zooms
4. Enjeux et défis opérationnels

# 3. ETAT DES LIEUX PAR PAYS

## ZOOMS PAYS EN LETHARGIE

**TOGO (1974)** : audit du système foncier (2008) ;  
Comité national de réflexion sur le foncier agricole et rural (2013) ; Avant-Projet du Code Foncier et Domanial (2014)

**GAMBIE (1991)** : Land Commission Act (2007), mais la commission foncière n'a jamais été mise en place

**GUINEE (1992)** : Déclaration de Politique foncière en milieu rural (2001) ; diagnostic foncier rural en vue d'une réforme foncière (2015), puis ?

**GUINEE-BISSAU (1998)** : (...)

# 3. ETAT DES LIEUX PAR PAYS

## ZOOMS

## PAYS EN PHASE D'ELABORATION

**SENEGAL (1964)** : Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (2004) ; Groupe de travail thématique « réforme foncière » (2005 - 2010) ; Commission Nationale de Réforme du Droit à la Terre (2005 - 2012) ; Commission Nationale de Réforme Foncière (depuis 2012)

**LIBERIA (1974)** : Commission foncière nationale (2010) ; Land Rights Act élaborée (2014) ; Land Authority Act approuvée par le Sénat (2016)

**SIERRA LEONE (1927 - 2006)** : Politique foncière nationale (2005) ; Politique foncière nationale élaborée (2015)



# 3. ETAT DES LIEUX PAR PAYS

## ZOOMS PAYS EN PHASE D'ELABORATION

**MALI (2002)** : Loi d'Orientation Agricole (2006) ;  
Feuille de route (2008) ; Comité de Pilotage et  
d'Animation (2009) ; Politique foncière agricole (2014)  
; Loi sur le foncier agricole (2015 CM) ; Projet de  
feuille de route de la réforme domaniale et foncière  
(2016) + cadre institutionnel de pilotage (2016)

## ZOOMS PAYS EN PHASE DE MISE EN OEUVRE

**GHANA (1986)** : Politique foncière nationale (1999) ;  
Projet administration foncière (depuis 2003)

**NIGER (depuis 1993)** : Très nombreux textes  
sectoriels / thématiques ; Etude bilan de la mise en  
œuvre du Code rural au Niger (2012- 2013)

# 3. ETAT DES LIEUX PAR PAYS



## ZOOMS PAYS EN PHASE DE MISE EN OEUVRE

**COTE D'IVOIRE (1998)** : PFR (1990s) ; loi relative au domaine foncier rural modifiée en 2004 ; Déclaration de politique foncière rurale en élaboration (2015)

**BURKINA FASO (2009)** : projets (PFR etc. 1990s) ; Comité National pour la Sécurisation Foncière en Milieu Rural (2002) ; Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (2007) ; loi portant régime foncier rural (2009) ; Décrets d'application et projets de mise en œuvre

**BENIN (2013)** : PFR (1990s) ; loi portant régime foncier rural (2007) ; Livre blanc de politique foncière et domaniale (2011) ; loi portant code foncier et domanial (2013) ; 12 décrets d'application (2015)



# Contenu de la présentation

1. Les réformes foncières et leurs enjeux
2. Problématique et tendance actuelle
  - Complexité des systèmes fonciers coutumiers
  - Politiques et législations nationales « classiques »
  - Des réformes foncières « alternatives »
  - Un bilan « historique » peu reluisant
3. Etat des lieux par pays
  - Vue d'ensemble
  - Zooms
4. Enjeux et défis opérationnels

# 4. ENJEUX ET DEFIS OPERATIONNELS

## PAYS EN LETHARGIE

- Analyse critique de la situation foncière nationale  
=> évaluation de la nécessité ou non d'une réforme

## PAYS EN PHASE D'ELABORATION

- Elaborer des processus de dialogues politiques pluri-acteurs et multi-niveaux (il faut du temps !!)
- Mettre en place un cadre de pilotage multi-acteurs
- Etablir un état des lieux sans complaisance
- Identifier les enjeux de la réforme foncière
- Mettre l'accent sur l'élaboration concertée d'un document consensuel de politique foncière avant de légiférer
- Anticiper les dynamiques de concentration et spéculation foncière (régulation des marchés fonciers)

# 4. ENJEUX ET DEFIS OPERATIONNELS

## PAYS EN PHASE DE MISE EN OEUVRE

- Assurer une continuité de la politique et de l'action publique et maintenir une dynamique participative ;
- Eviter une mise en œuvre par à-coups dépendante des projets des PTF ;
- Veiller à la transparence des prises de décision, à l'accessibilité de l'information, à l'obligation de rendre compte des décisions ;
- Renforcer les voies de recours, les contrôles régaliens et citoyens ;
- Suivre et évaluer la mise en œuvre sur la base d'indicateurs fiables et significatifs (transparence, équité etc.).

# 4. ENJEUX ET DEFIS OPERATIONNELS

## DANS TOUS LES PAYS : BRISER LES MYTHES !!

- « L'archaïsme » des exploitations familiales
- La disponibilité des terres
- La théorie évolutionniste des droits de propriété

Propriété privée individuelle + document juridique → sentiment de sécurité → volonté d'investir + accès aux crédits bancaires → investissements et gains de productivité

- Le système de l'immatriculation foncière
- Les outils-miracles
  - Importance de la construction de contre-argumentaires

**MERCI POUR VOTRE ATTENTION**

# Le mythe de la disponibilité des terres

- ➔ Aucune terre n'est « libre » de droits locaux
- ➔ La « brousse » est indispensable à la survie des communautés : alimentation et pharmacopée (pêche, chasse, cueillette), bois d'œuvre et bois énergie...
- ➔ Les méthodes d'évaluation sont critiquables :
  - Forêts, aires protégées, terres de parcours et de pâturage, jachères etc. sont bien souvent considérées comme « exploitables »
  - Données trop extensives et globales. Si 1 pixel = 86 km<sup>2</sup> : on ne distingue rien



# Remise en cause de la théorie évolutionniste des droits de propriété

Politique de titrisation de la Banque Mondiale initiée dans les années 70. Forte remise en cause.

- Liens discutables entre sécurité foncière et document juridique (légitimité locale, efficacité des dispositifs juridiques, administratifs et judiciaires...)
- Pas de lien mécanique entre propriété privée et investissement (ex : spéculation péri-urbaine)

# Remise en cause de la théorie évolutionniste des droits de propriété

- Il existe de nombreux autres freins à l'investissement dans les contextes de « marchés imparfaits » (rapports de prix entre produits agricoles et intrants, dysfonctionnements des filières, main d'œuvre, etc.)
  - Les investissements existent sans garantie foncière (prêts familiaux, micro-finance, travail etc.)
  - Pas de système financier prêt à fournir du crédit aux paysans, même avec un titre foncier, si la marchandisation de la terre n'est pas socialement fondée
  - Un marché foncier basé sur la propriété privée peut se révéler fort dangereux en terme d'équité
- Après plus d'un siècle, **5-6 % des terres sont immatriculées !!**