



# LES RÉFORMES FONCIÈRES EN AFRIQUE DE L'OUEST

Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest

**SAH/D(2006)560**

**Août 2006**

Le Seine Saint-Germain  
4, Boulevard des Îles  
92130 ISSY-LES-MOULINEAUX  
Tél. : +33 (0) 1 45 24 89 87  
Fax : +33 (0) 1 45 24 90 31  
<http://www.oecd.org/sah>

Adresse postale :  
2 rue André-Pascal  
75775 Paris Cedex 16



## **Les réformes foncières en Afrique de l'Ouest**

Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest

Août 2006

### ***Les principaux auteurs du présent document sont :***

---

- M. Hubert Ouédraogo, Coordinateur, LandNet Afrique de l'Ouest
- Mme Donata Gnisci, Analyste des conflits, Secrétariat du CSAO / OCDE
- M. Léonidas Hitimana, Agro-économiste, Secrétariat du CSAO / OCDE

### ***Ce document a bénéficié des contributions des spécialistes suivants des questions foncières en Afrique de l'Ouest :***

---

- M. Jean-Pierre Chauveau, IRD, France
- M. Karim Hussein, FIDA
- M. Paul Mathieu, FAO
- M. Paul Richards, Wageningen Agricultural University, Pays-Bas
- Mlle Aude-Sophie Rodella, Doctorante
- M. Jean Zoundi, Secrétariat du CSAO / OCDE



# Sommaire

<b>SIGLES.....</b>	<b>6</b>
<b>AVANT-PROPOS.....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>8</b>
<b>I. FONCIER, CONFLIT ET RECONSTRUCTION : UNE PERSPECTIVE AFRICAINE.....</b>	<b>10</b>
1.1 LA COMMUNAUTÉ ECONOMIQUE DES ÉTATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST.....	12
1.2 L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE DE L'AFRIQUE DE L'OUEST.....	14
1.3 COMITÉ PERMANENT INTER-ÉTATS DE LUTTE CONTRE LA SÉCHERESSE DANS LE SAHEL.....	15
1.4 LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT, L'UNION AFRICAINE ET LA COMMISSION ÉCONOMIQUE DES NATIONS UNIES POUR L'AFRIQUE.....	16
1.5. LE NOUVEAU PARTENARIAT POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE.....	19
<b>II. ORIENTATIONS GÉNÉRALES DES RÉFORMES FONCIÈRES NATIONALES.....</b>	<b>20</b>
2.1 BÉNIN.....	21
2.2 BURKINA FASO.....	23
2.3 CAMEROUN.....	25
2.4 CAP VERT.....	27
2.5 CÔTE D'IVOIRE.....	28
2.6 GAMBIE.....	30
2.7 GHANA.....	31
2.8 GUINÉE.....	33
2.9 GUINÉE BISSAU.....	35
2.10 LIBERIA.....	37
2.11 MALI.....	38
2.12 MAURITANIE.....	40
2.13 NIGER.....	42
2.14 NIGERIA.....	44
2.15 SÉNÉGAL.....	46
2.16 SIERRA LEONE.....	48
2.17 TCHAD.....	49
2.18 TOGO.....	51
<b>III. APPUI EXTÉRIEUR AUX PROCESSUS DE RÉFORME FONCIÈRE EN AFRIQUE DE L'OUEST.....</b>	<b>53</b>
3.1 EXPÉRIENCE DE LA FRANCE EN MATIÈRE D'APPUI À L'INITIATIVE DÉNOMMÉE "PLAN FONCIER RURAL" (PFR) .....	54
3.2 L'INITIATIVE FRANCO-BRITANNIQUE (IFB) VISANT À PROMOUVOIR LA RECHERCHE ET L'ACTION DANS LE DOMAINE DU FONCIER.....	55
3.3 TRANSFORMATION DES DROITS EN OPPORTUNITÉS DE SUBSISTANCE : APPROCHE DU DFID.....	55
3.4 GRN ET CONFLITS : LE CAS DE LA COOPÉRATION BILATÉRALE ALLEMAGNE-NIGER.....	56
3.5 LE CAS DE L'ÉLEVAGE : LA COOPÉRATION SUISSE AU NIGER.....	57
3.6 L'USAID : SENSIBILISER LES PRATICIENS ET LES DÉCIDEURS AUX LIENS ENTRE CONFLITS ET MOYENS DE SUBSISTANCE.....	57
3.7 LA BANQUE MONDIALE POLARISE LE DÉBAT SUR LES DROITS DE PROPRIÉTÉ FONCIÈRE.....	58
3.8 PROJET D'ADMINISTRATION FONCIÈRE AU GHANA : UNE INITIATIVE CONJOINTE DES BAILLEURS.....	59
3.9 LA FAO : GESTION DES PROBLÈMES FONCIERS EN SITUATIONS DE CONFLIT.....	60
3.10 UN RÔLE PLUS DYNAMIQUE POUR L'UNION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DU FONCIER DANS LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT.....	61
3.11 UN RÔLE NOUVEAU POUR LE PNUD.....	61
<b>VI. QUESTIONS ÉMERGENTES.....</b>	<b>63</b>
<b>QUELQUES RÉFÉRENCES PAR THÈME.....</b>	<b>65</b>
<b>QUELQUES SITES WEB.....</b>	<b>71</b>

ACDI	Agence canadienne de développement international
AFD	<i>Agence française de Développement / French Development Agency</i>
BAD	Banque africaine de développement
CAADP	Comprehensive Africa Agriculture Development Programme
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CILSS	Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
CSAO	Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (OCDE)
DDR	Désarmement, démobilisation et réinsertion
DFID	Department for International Development/Département chargé du développement international (Royaume-Uni)
ECOWAP	Politique agricole commune de la CEDEAO
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FAPA	Fermes agropastorales (Guinée)
FIDA	Fonds international de développement agricole
GRN	Gestion des ressources naturelles
GTZ	<i>Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit / (Germany)</i>
IDEA	Institut pour la démocratie et l'assistance électorale ( <i>Institute for Democracy and Electoral Assistance</i> )
IFB	Initiative franco-britannique
IIED	Institut international pour l'environnement et le développement
ILC	Coalition internationale pour le développement - ( <i>International Land Coalition</i> )
KFW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (Allemagne)
LAP	Programme d'administration foncière ( <i>Land Administration Programme</i> ) – (Ghana)
LPDA	Lettre de Politique de développement agricole (Guinée)
LTS	Land Tenure Service (FAO)
LUCOP	Programme Lutte contre la pauvreté à Tillabéri et Tahou Nord (Niger)
MAE	Ministères des Affaires étrangères
NDF	Fonds nordique pour le développement/Nordic Development Fund/ (Finlande)
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
ODM	Objectifs de développement du Millénaire
OECD	Organisation de coopération et de développement économiques/Organisation for Economic Co-operation and Development
OMVG	Organisation pour la mise en valeur du fleuve Gambie
OMVS	Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal
PAIGC	<i>Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde / Parti africain pour l'indépendance de la Guinée et du Cap Vert</i>
PASP	Projet de Protection intégrée des ressources agro-sylvo-pastorales dans la région de Tillabéri-Nord (Niger)
PAU	Politique Agricole de l'Union
PDRT	Projet de Développement Rural de Tahoua (Niger)
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
RAF	Réorganisation agraire et foncière (Burkina Faso)
REL	Résolution extra-judiciaire de litiges
RRP	Rapport de recherche sur les politiques (Banque mondiale)
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe (Southern African Development Community)
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UNECA	Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (United Nations Economic Commission for Africa)
WBI	Institut de la Banque mondiale (World Bank Institute)

Les activités du Club du Sahel et de l’Afrique de l’Ouest (CSAO) couvrent dix-huit pays de l’Afrique de l’Ouest à savoir les quinze pays membres de la CEDEAO<sup>1</sup> plus le Cameroun, le Tchad et la Mauritanie. Cette zone s’étend sur 7 800 000 km<sup>2</sup> et compte une population totale d’environ 300 millions d’habitants. Les activités du CSAO s’articulent autour de quatre domaines principaux, à savoir : les perspectives de développement à moyen et long terme ; la transformation du monde rural et le développement durable ; le développement local et le processus d’intégration régionale ; la gouvernance, la dynamique des conflits, la paix et la sécurité) en vue des objectifs suivants :

- aider à identifier les questions stratégiques relatives au développement à moyen et long terme de l’Afrique de l’Ouest ;
- contribuer à la mobilisation et au renforcement des capacités africaines dans le cadre d’une approche de travail en réseau ;
- accompagner les initiatives et les efforts faits par les Africains pour favoriser le développement à moyen et long terme de la région ;
- faciliter les échanges entre les acteurs régionaux et les pays membres de l’OCDE ;
- promouvoir des débats constructifs qui conduisent à des décisions novatrices au sein et à l’extérieur de l’Afrique de l’Ouest en vue de bâtir un avenir meilleur pour la région.

Le présent document est l’un des résultats de l’Initiative sur « La question foncière, l’évolution du monde agricole et les conflits en Afrique de l’Ouest : leçons régionales tirées des cas de la Sierra Leone, du Liberia et de la Côte d’Ivoire »<sup>2</sup>, qui vise à :

- ✓ approfondir la compréhension des relations entre la dynamique de l’évolution du monde agricole, les relations agraires, les questions foncières et de conflit dans une perspective régionale ;
- ✓ élaborer des propositions à intégrer au débat sur la gestion régionale des ressources agricoles et naturelles et les politiques de tenure en partenariat avec les principaux acteurs et organisations régionaux.

Ce document contient une **revue** des processus de réforme foncière dans les pays de l’Afrique de l’Ouest. Il présente les initiatives récentes menées par les organisations régionales en appui à la réforme foncière dans le cadre des politiques régionales sur l’agriculture, la gestion des ressources naturelles, la prévention de conflits et la sécurité. Il fournit ensuite des informations documentaires sur les processus de réforme foncière en cours sur le terrain jusqu’au début de l’année 2006. Il renseigne également de façon brève sur la façon dont les partenaires extérieurs ont soutenu les processus (africains) de réforme foncière. Enfin, s’inspirant des observations et des consultations sur le terrain, il définit les principes, les contenus et les enjeux essentiels des réformes actuelles en vue de poser les jalons de futurs débats approfondis sur la réforme foncière dans la région.

Ce document accompagne l’**aperçu historique** de la relation entre les questions foncières et les conflits en Sierra Leone, au Liberia et en Côte d’Ivoire. Ces éléments d’information déblaient le terrain pour des travaux sur les questions foncières orientées vers les programmes en Afrique de l’Ouest en 2006-2007.

Pour de plus amples informations, veuillez contacter :

Jean-Sibiri Zoundi, Chef d’Unité, Secrétariat du CSAO/OCDE E-mail: [jeansibiri.zoundi@oecd.org](mailto:jeansibiri.zoundi@oecd.org)  
Donata Gnisci, Analyste politique, Secrétariat du CSAO/OCDE E-mail: [donata.gnisci@gmail.com](mailto:donata.gnisci@gmail.com)  
Léonidas Hitimana, Agro-économiste, Secrétariat du CSAO/OCDE E-mail: [leonidas.hitimana@oecd.org](mailto:leonidas.hitimana@oecd.org)  
Site web : [www.OCDE.org/sah/](http://www.OCDE.org/sah/)

<sup>1</sup> Les pays membres de la CEDEAO sont : le Bénin, le Burkina Faso, le Cap Vert, la Côte d’Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée Bissau, le Liberia, le Mali, le Niger, le Nigeria, la Sierra Leone, le Sénégal et le Togo.

<sup>2</sup> Consulter le site <http://www.ossrea.net/projects/landnet.htm>.

Le présent document est une contribution à l'analyse globale du CSAO sur les questions foncières comme facteurs cruciaux ayant une incidence sur les perspectives de développement et de sécurité de la région. Il vise à apporter de la matière au débat régional sur le développement rural en Afrique de l'Ouest promu, *inter alia*, par le CILSS, l'UEMOA et la CEDEAO. Ce débat a fait l'objet d'une attention renouvelée sur l'agenda mondial de développement – les conclusions du Sommet mondial de 2005, par exemple, inscrivent le « développement rural et agricole » sur une liste recensant des domaines d'action prioritaires pour atteindre les Objectifs de développement du Millénaire<sup>3</sup>. Entre autres exemples, on peut également citer le Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (CAADP – *Programme global pour le développement de l'agriculture en Afrique*) du NEPAD et le processus lancé récemment par la BAD/UA/UNECA (voir ci-dessus).

Au cours des cinq dernières décennies, l'Afrique de l'Ouest a enregistré une croissance démographique constante et connu des changements politiques, économiques, culturels et sociaux majeurs. Ce processus complexe de changement s'est accéléré dans les années 90 et a eu un impact considérable sur la manière dont les ressources foncières sont socialement perçues et utilisées. Il a été établi que les régimes fonciers<sup>4</sup> n'ont connu qu'une évolution mineure/relative. Ils sont fortement influencés par l'héritage colonial et combinent les systèmes coutumiers et de droit positif dans la régulation de la propriété, de l'accès, du contrôle et de l'exploitation des ressources naturelles ; pour la résolution des conflits (locaux) ; et l'appui au développement agricole.

La terre est un bien économique, politique, social et culturel essentiel en Afrique. Le contrôle des ressources foncières, au niveau national et/ou local, constitue également un moyen d'accumuler le pouvoir politique, économique et social. Ainsi, la réforme foncière est-elle un processus hautement politisé qui peut être perçu comme une menace aux intérêts de certains acteurs. Toutefois, la réforme foncière peut également être perçue comme une opportunité de faire évoluer les relations sociales et politiques, en particulier, en ce qui concerne les inégalités liées au genre, à l'appartenance à un groupe, à l'âge, etc. La nécessité d'une réforme est largement reconnue pour régler les contradictions existant entre les droits fonciers et les valorisations foncières, et l'exploitation d'opportunités économiques associées à une valeur foncière de plus en plus accrue (ou des mises en valeur de la terre plus productives) en milieu rural et urbain. Le processus de réforme foncière a été initié dans plusieurs pays de l'Afrique de l'Ouest au cours de ces vingt dernières années avec des fortunes diverses.

Si le programme de réforme foncière prend de l'importance au niveau local, un intérêt à examiner les questions de politique foncière dans une perspective régionale semble également émerger. Les phénomènes qui dépassent les frontières nationales pourraient être mieux gérés par une action collective ou concertée, comme par exemple, la gestion de ressources naturelles en partage, notamment des ressources de bassins versants ; l'élevage transhumant ; la désertification ; les migrations ; les mouvements de populations déplacées ; et la propagation de conflits violents. Tous ces facteurs comportent des dimensions foncières importantes, ce qui explique pourquoi, entre autres, les récents instruments juridiques de coopération et d'intégration régionale<sup>5</sup> font référence aux questions foncières. Ces instruments augurent de l'importance de l'identification au niveau régional de principes communs de méthode de tenure pour la résolution des questions foncières transfrontalières et inter-États.

Pour examiner les questions susmentionnées, le présent document s'articule comme suit :

---

<sup>3</sup> Voir : <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/511/30/PDF/N0551130.pdf?OpenElement>, paragraphe 46.

<sup>4</sup> Les régimes fonciers en Afrique de l'Ouest englobent des ensembles complets de normes, de règles, de procédures de prise de décisions, et d'institutions qui réglementent la gestion, l'administration et la mise en valeur des terres dans tout contexte spécifique.

<sup>5</sup> Le Mécanisme de prévention, de gestion et de résolution de conflits, de maintien de la paix et de sécurité de la CEDEAO ; les politiques agricoles de la CEDEAO et de l'UEMOA ; le Protocole de la CEDEAO sur les droits d'établissement, etc.

- La première partie décrit les législations, les politiques et acquis majeurs de la CEDEAO, de l'UEMOA, du CILSS et de la BAD réalisés ces dernières décennies dans les domaines du foncier, de la gestion des ressources naturelles, des conflits et de la reconstruction.
- La seconde partie donne un aperçu des processus de réforme foncière en Afrique de l'Ouest pour permettre de faire une analyse comparative et identifier des synergies régionales.
- La troisième partie introduit les approches à la réforme foncière telles qu'appuyées par les partenaires au développement en Afrique.
- La dernière partie identifie les problèmes clés et une série de questions à mettre en débat au niveau régional.

Ce document allie l'analyse de la littérature sur la réforme foncière en Afrique de l'Ouest aux observations et consultations menées sur le terrain avec divers acteurs ouest-africains et des partenaires au développement impliqués dans le processus de réforme.

## **I. FONCIÈRE, CONFLIT ET RECONSTRUCTION : UNE PERSPECTIVE AFRICAINE**

---

Un certain nombre d'organisations inter-gouvernementales régionales (CILSS, CEDEAO et UEMOA) s'intéressent aux questions foncières, de gestion des ressources naturelles (GRN), de conflit et aux problèmes découlant des situations de conflit en Afrique de l'Ouest. La manière dont ces organisations abordent ces problèmes varie considérablement en fonction de leur mandat. Toutefois, elles s'accordent toutes sur l'importance stratégique des ressources naturelles, de la paix et de la sécurité pour la coopération et le développement durable de la région. Les organisations régionales semblent prendre conscience de la nécessité d'inscrire ces questions sur l'agenda politique régional.

La mission, la composition et les objectifs des organisations régionales ouest-africaines sont différentes et parfois complémentaires et se chevauchent. Pour renforcer la coopération régionale et favoriser l'harmonisation des politiques, ces organisations ont coordonné leurs activités bien plus étroitement ces dernières années : l'organisation la plus spécialisée – ou celle qui a fait le plus de progrès en matière d'intégration dans un secteur donné – prend normalement les devants pour élaborer des stratégies et des programmes sur lesquels les autres pourraient éventuellement s'aligner. Le CILSS, par exemple, est la tête de pont dans le suivi et l'exécution des plans d'action nationaux et régionaux des Conventions environnementales de Rio, tandis que la CEDEAO joue un rôle de premier plan dans la création d'un système de sécurité régionale, qui englobe les accords de défense de l'UEMOA. Par ailleurs, la Politique agricole de la CEDEAO (ECOWAP<sup>6</sup>), adoptée par les Chefs d'État de l'Afrique de l'Ouest en janvier 2005, s'inspire de l'expérience de l'UEMOA dans l'élaboration de la Politique agricole de l'Union (PAU). La Politique agricole de la CEDEAO a été élaborée par un groupe de travail dont le secrétariat technique était coordonné par le CILSS, mais elle est désormais mise en œuvre sous la supervision de la CEDEAO.

Plus récemment, des institutions dotées d'un mandat continental telles que la Banque africaine de développement (BAD) et l'Union africaine (UA) ont également reconnu la pertinence des questions foncières dans la réalisation de leurs missions. Elles sont impliquées dans une initiative conjointe visant à élaborer un cadre de politique foncière globale pour l'Afrique, qui devra être mise en œuvre en 2006-2007.

---

<sup>6</sup> ECOWAP – la Politique agricole de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest.

### Organisations régionales impliquées dans la gestion des ressources naturelles (GRN)

Les organisations régionales suivantes s'intéressent à la GRN et à la gestion des biens publics régionaux :

- **La Commission du Bassin du Lac Tchad** qui regroupe le Cameroun, le Tchad, la République centrafricaine, le Niger et le Nigeria. Elle a pour objectif de planifier et d'exécuter des projets régionaux/nationaux impliquant le Bassin dans les domaines de l'agriculture, de l'irrigation, du transport routier, des télécommunications, des pêcheries et de l'élevage ; réguler la navigation et promouvoir l'exploitation rationnelle de l'eau. La Commission fait également la promotion du mécanisme de résolution des litiges et d'amélioration de la coopération régionale.
- **L'Organisation pour la mise en valeur du Fleuve Gambie** : Elle comprend le Sénégal, la Gambie, la Guinée Bissau. Ses objectifs sont de faire appliquer un accord sur l'exploitation de l'eau du fleuve Gambie ; promouvoir et coordonner des études/travaux pour le développement du Bassin ; exécuter les travaux conjoints.
- **L'Union du Fleuve Mano** (UFM) a pour membres le Liberia, la Guinée et la Sierra Leone. L'UFM visait au départ à promouvoir les liens régionaux par le transport et la communication ; promouvoir le commerce inter-États et l'harmonisation douanière et tarifaire ; promouvoir le développement de la production d'hydroélectricité régionale et l'interconnexion des systèmes de production de cette énergie ainsi que les projets d'irrigation. En 2002, ses objectifs ont été élargis pour intégrer la sécurité et l'harmonisation des stratégies de reconstruction et de réinstallation dans ces trois pays.
- **L'Autorité du Bassin du Fleuve Niger** : Elle réunit le Bénin, le Burkina Faso, le Tchad, la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Mali, le Niger et le Nigeria. Elle vise à promouvoir la coopération inter-États en vue du développement intégré des ressources naturelles du Bassin ; à harmoniser les politiques nationales de développement ayant trait aux ressources en eau ; à prévenir la dégradation de l'environnement et à soutenir sa conservation.
- **L'Organisation du développement du Fleuve Sénégal** (OMVS) regroupe le Sénégal, le Mali et la Mauritanie. Elle s'attèle à promouvoir la coopération entre ses États membres ; à coordonner les études techniques et économiques et autres activités en rapport avec la mise en valeur du fleuve (à savoir la navigation, l'irrigation, la production d'hydroélectricité, la protection et la conservation de l'environnement) ; à réguler le débit fluvial pour l'irrigation, la lutte contre les inondations, la production d'électricité, etc.

Voir également <http://www.uneca.org/aria/>

## ***1.1 La Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest***

Créée en 1975, la CEDEAO est la principale organisation régionale de l'Afrique de l'Ouest avec quinze pays membres, et s'étend du Cap Vert au Nigeria. Ces pays membres lui ont assigné pour mission d'encourager l'intégration régionale et elle vise à promouvoir l'intégration économique dans « tous les domaines d'activité économique, en particulier, l'industrie, le transport, les télécommunications, l'énergie, l'agriculture, les ressources naturelles, le commerce, les questions monétaires et financières, sociales et culturelles ». Les États membres de la CEDEAO ont désigné l'Organisation pour négocier en leur nom les Accords de partenariat économique (APE) avec l'Union européenne. La CEDEAO est également l'organisation régionale chargée de la planification et de la mise en œuvre de la stratégie agricole du NEPAD en Afrique de l'Ouest. La Communauté a réalisé des progrès substantiels, notamment dans les domaines de la libre circulation des personnes et de la promotion de la paix et de la sécurité<sup>7</sup>. La CEDEAO est unanimement reconnue comme la Communauté économique régionale africaine qui est parvenue au niveau le plus élevé d'intégration institutionnelle.

En 1999, la CEDEAO a mis en place le **Mécanisme de prévention, de gestion et de résolution des conflits, de maintien de la paix et de sécurité**, complété en 2001 par le **Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance**. Le protocole additionnel porte essentiellement sur les causes politiques des conflits dans la région. Il institue les principes de convergence constitutionnelle et définit un cadre régional pour régler la question des élections et du suivi des élections ; se pencher sur le rôle des forces armées, des forces de police et de sécurité en démocratie ; la question de la réduction de la pauvreté et la promotion du dialogue social ; l'éducation, la culture et la religion ; l'État de droit, les droits de l'homme et la bonne gouvernance. Le Protocole exige que les États membres adoptent une législation *ad hoc* pour la promotion sociale des femmes et de la jeunesse et que le Secrétariat de la CEDEAO veille à la mise en œuvre des politiques et des programmes communs pour l'éducation, la promotion et le bien-être des femmes et des jeunes<sup>8</sup>.

Le Mécanisme est régulièrement appliqué par l'Autorité des Chefs d'États et le Secrétariat de la CEDEAO pour leur permettre de jouer leur rôle en matière de paix et de sécurité<sup>9</sup>. Deux éléments du Mécanisme sont d'une pertinence particulière pour les questions foncières et les jeunes. Comme stipulé en son Article 3, un des objectifs du Mécanisme est de créer des cadres appropriés pour la gestion rationnelle et équitable par les États voisins de ressources naturelles partagées, qui pourraient être à l'origine de conflits inter-États fréquents<sup>10</sup>. L'Article 44 portant sur la consolidation de la paix à la fin d'hostilités exhorte la CEDEAO à entreprendre les activités suivantes : créer les conditions pour la reconstruction politique, sociale et économique de la société et des institutions gouvernementales ; conduire les programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration, notamment ceux destinés aux enfants soldats ; recaser et réintégrer les réfugiés et les personnes déplacées internes ; et apporter de l'assistance aux personnes vulnérables, notamment les femmes et les enfants. Tout en évaluant le degré d'exécution de ces dispositions sur le terrain, il serait utile d'examiner les contraintes et écueils majeurs à leur application et les voies possibles pour aller de l'avant.

---

<sup>7</sup> Concernant la libre circulation des personnes, le protocole annexe définit les droits de résidence et d'établissement dans tous les pays membres pour les ressortissants de la CEDEAO. Toutefois, jusqu'au mois d'octobre 2005, seul le Bénin, le Burkina Faso, le Ghana, la Guinée, le Mali, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo avaient créé les commissions nationales prévues pour le suivi de l'application du Protocole. Voir références à la fin du présent document.

<sup>8</sup> Le Protocole est entré en vigueur en 2005, après avoir été ratifié par neuf pays, à savoir : le Ghana, le Mali, la Guinée, la Sierra Leone, le Burkina Faso, le Sénégal, le Bénin, le Niger et le Togo.

<sup>9</sup> Le Mécanisme définit un État membre en crise comme étant « un État membre connaissant une situation de conflit armé et également comme un État membre confronté à des problèmes graves et persistants ou des situations d'extrême violence qui, si elles ne sont pas refrénées, pourraient entraîner une catastrophe humanitaire grave ou menacer la paix et la sécurité dans la sous-région ou dans tout État membre affecté par le renversement ou la tentative de renversement d'un gouvernement démocratiquement élu ».

<sup>10</sup> La question des ressources en eau partagées, en particulier, est essentielle dans la coopération et les conflits entre de nombreux pays voisins en Afrique de l'Ouest comme, par exemple, la Mauritanie, le Sénégal et le Mali ; le Burkina Faso, le Togo et le Ghana.

Pour l'heure, la CEDEAO ne s'intéresse pas directement aux questions foncières et de GRN. Toutefois, elle envisage ces questions dans le cadre juridique régional sur l'élevage (A/DEC.5/10/98 et C/REG.3/01/03), qui prévoit la création de couloirs de transhumance et des aires de pâturage dans les zones transfrontalières.

La CEDEAO a adopté un programme pour la gestion durable des ressources pastorales et la gestion de la transhumance en Afrique de l'Ouest. Son plan d'action recommande le contrôle des ressources pastorales et l'évaluation de leurs impacts environnementaux et socio-économiques au niveau régional. L'idée que l'élevage devrait être l'une des priorités à inscrire sur l'agenda foncier régional est largement partagée dans les États ouest-africains où l'élevage constitue la base de l'économie et des moyens de subsistance en milieu rural, mais également là où le risque de conflits liés à la terre est plus fort du fait de la rareté de la terre et/ou de la concurrence que se livrent différents groupes d'exploitants des ressources foncières (agriculteurs contre éleveurs, transformation des zones périurbaines, etc.)<sup>11</sup>.

Le groupe de travail chargé de l'élaboration de la Politique agricole de la CEDEAO a identifié le foncier et la GRN comme un ensemble critique de questions que la politique régionale agricole doit régler. La tenure non-garantie est identifiée comme un des facteurs contribuant au faible investissement et à la faible productivité dans le secteur de l'agriculture ouest-africaine. En outre, le manque ou la mauvaise gestion des ressources naturelles, en particulier celles des ressources en partage, est perçu comme une cause potentielle de conflits violents. Ainsi, la cause est entendue pour la gestion transfrontalière des ressources d'intérêt commun dépassant les frontières nationales. Le groupe de travail a reconnu que les régimes fonciers en Afrique de l'Ouest sont basés sur un mélange de lois, de règles, d'institutions et d'autorités, reposant à la fois sur le droit coutumier et le droit positif, ce qui rend difficile la réforme des systèmes de tenure, faute de consensus. L'on observe également que le débat régional sur le foncier tend à converger avec le débat sur les droits d'établissement des ressortissants ouest-africains dans les États membres de la CEDEAO. Cela met en exergue la nature hautement politique du débat sur le foncier, non seulement au niveau national, mais également au niveau régional. Ces constats n'ont, toutefois, pas été directement intégrés dans la politique agricole de la CEDEAO. Néanmoins, ils ont permis à la CEDEAO d'appuyer le CILSS dans son projet d'élaborer une Charte régionale sur la tenure (voir la partie sur le CILSS ci-après).

#### CEDEAO – Principales références

- 1979 :** Protocole A/P.1/5/79 portant sur la libre circulation des personnes, leurs droits de résidence et d'établissement
- 1989 :** Protocole additionnel A/SP.1/6/89 amendant et complétant les dispositions de l'Article 7 du Protocole sur la libre circulation des personnes, leurs droits de résidence et d'établissement
- 1998 :** Décision A/DEC.5/10/98 du 31/10/1998 relative à la réglementation de la transhumance transfrontalière entre les États membres de la CEDEAO
- 1999 :** Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de résolution des conflits, de maintien de la paix et de sécurité
- 2001 :** Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnelle au Protocole portant création du Mécanisme de prévention, de gestion, de résolution des conflits, de maintien de la paix et de sécurité
- 2004 :** Cadre de Politique agricole pour l'Afrique de l'Ouest, Document de référence, juillet
- 2005 :** Décision A/DEC.11/01/05 portant adoption de la Politique agricole de la CEDEAO

Sites Web officiels : <http://www.ecowas.int> ; Cellule chargée de la coordination des ressources en eau : <http://www.wrcu.ecowas.int/>

Autres : <http://www.ecowas.info/> ; <http://www.ecowasnews.com/>  
[http://www.iss.co.za/AF/RegOrg/unity\\_to\\_union/ecowasprof.htm](http://www.iss.co.za/AF/RegOrg/unity_to_union/ecowasprof.htm)  
<http://www.hubrural.org/pays/cedeo.php?lang=fr>

Accords de partenariat économique avec l'UE  
Organe régional d'exécution et de planification du NEPAD  
Élevage transhumant

<sup>11</sup> Ce risque pourrait être particulièrement élevé dans les zones transfrontalières ou dans le cadre de projets ayant trait aux ressources en eau qui entraînent un changement dans les modes d'exploitation des terres comme ce fut le cas au Mali dans les années 1970 et 1980, suite à l'adoption des politiques d'irrigation à des fins pastorales.

## ***1.2 L'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest***

Créée en 1994, l'UEMOA regroupe les pays francophones sahéliens et côtiers que sont le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. La Guinée Bissau a adhéré à l'Union en 1997, portant ainsi le nombre de ses membres à huit. Compte tenu du rôle essentiel que joue la Côte d'Ivoire dans la stabilité économique et monétaire de l'Union, depuis la fin de l'année 2002, la Commission de l'UEMOA s'est régulièrement penchée sur les conséquences économiques, monétaires et sociales de la situation ivoirienne au niveau régional.

L'UEMOA a cinq objectifs qui sont, entre autres, la création d'un marché commun basé sur le droit d'établissement et la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux ; et l'harmonisation des législations nationales. En 2001, l'UEMOA a adopté la Politique agricole de l'Union (PAU) qui englobe l'agriculture, la foresterie, l'élevage et les activités de pêche. La PAU a deux objectifs, à savoir : garantir la sécurité alimentaire et assurer de meilleures conditions de vie aux producteurs par le développement des économies rurales, l'amélioration de leurs revenus et de leur statut social. Pour atteindre ces objectifs, l'UEMOA est chargée de définir des directives dans différents domaines, y compris les questions foncières directement liées aux activités agricoles. L'Article 4 définit les principes de base de la PAU qui sont : la subsidiarité, la proportionnalité, une approche régionale, la complémentarité, la solidarité, l'évolution progressive et le partenariat. Le rôle des jeunes et des femmes dans l'agriculture est spécifiquement mentionné dans le texte (Article 5) ainsi que l'importance de la gestion transfrontalière des ressources en partage (eau, ressources halieutiques, transhumance, Article 8).

En 2004, en collaboration avec la Banque mondiale, l'UEMOA a décidé d'examiner les liens entre les questions foncières et les processus d'intégration régionale. Elle a commandé une étude<sup>12</sup> sur le rôle joué par des systèmes fonciers bien établis et des marchés fonciers fonctionnels dans l'accélération du développement d'un marché commun efficace et concurrentiel en Afrique de l'Ouest. L'étude s'est particulièrement intéressée aux principales tendances de transformation sociale et économique dans la région et leur impact sur les questions foncières. Elle a également fourni des informations essentielles sur les politiques et législations foncières nationales. Elle se termine par la proposition d'une initiative qui serait conduite par l'UEMOA en matière de politique foncière, avec les priorités suivantes :

- l'appropriation de l'initiative par les États membres de l'UEMOA ;
- la création d'un Observatoire ouest-africain des politiques foncières ;
- le renforcement des capacités dans le domaine des politiques foncières ;
- l'assistance aux États membres pour promouvoir les marchés fonciers.

Jusqu'à la mi-2006, ces recommandations n'avaient pas encore été approuvées par la Commission de l'UEMOA et la question du suivi demeure encore incertaine.

### **UEMOA – Principales références**

**1994 :** *Traité de l'Union économique et monétaire ouest-africaine*

**2001 :** *Acte additionnel no. 03/2001 portant adoption de la politique agricole de l'UEMOA*

**2002 :** *Les grandes orientations de la politique agricole de l'UEMOA, Vol. 1*  
*Les grandes orientations de la politique agricole de l'UEMOA, Vol. 2*

**2004 :** *Acte additionnel no. 03/2004 portant adoption de la politique d'aménagement du territoire communautaire de l'UE MOA*

Sites Web officiels : <http://www.uemoa.int>

Autres : <http://www.izf.net/izf/index.htm>; <http://www.hubrural.org/pays/uemoa.php?lang=fr>

<sup>12</sup> H. M. G. Ouedraogo 2004a.

### *1.3 Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel*

Créé en 1973, le CILSS regroupe neuf États sahéliens : le Burkina Faso, le Cap Vert, la Gambie, la Guinée Bissau, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal et le Tchad. Il a pour objectif « d'investir dans la recherche pour assurer la sécurité alimentaire et dans la lutte contre les effets de la sécheresse et de la désertification afin de réaliser un nouvel équilibre écologique ». Depuis les années 1980 (réunion régionale à Ségou, Mali en 1989), le CILSS est l'organisation régionale qui a le plus investi dans l'analyse et l'élaboration de politiques foncières.

En juin 1994, le Club du Sahel et le CILSS ont organisé conjointement une conférence à Praia, au Cap Vert, sur les questions foncières et la décentralisation au Sahel. Des participants de haut niveau, venus de l'Afrique de l'Ouest, ont reconnu que certaines options de politique foncière nationale étaient préjudiciables aux sociétés sahéliennes dans la mesure où elles pourraient inciter à l'intolérance, à l'inflexibilité et à l'exclusion. Elles pourraient également menacer certaines formes historiques de migration saisonnière et de valorisation des terres liées aux contraintes climatiques et à la localisation changeante des ressources naturelles ou des sols fertiles. Il a été souligné la nécessité de développer des formes novatrices de GRN qui soient équitables, pacifiques et décentralisées. Ces problèmes ont été soulignés dans la **Déclaration de Praia** qui a identifié les priorités suivantes :

- i. Une définition claire du statut des différents exploitants des terres et acteurs fonciers tels que les agriculteurs, les éleveurs et les pêcheurs ;
- ii. Une élaboration de directives nationales de gestion foncière reposant sur l'équité et la justice sociale ;
- iii. Des cadres clairs et viables pour améliorer l'accès aux ressources naturelles des groupes vulnérables (notamment les femmes) et régler les relations entre les propriétaires terriens et les usagers ;
- iv. Des initiatives d'aménagement du territoire pour protéger les moyens de subsistance et l'environnement.

La Déclaration de Praia a posé les jalons du Processus de Praia dans les années 1990 en s'appuyant sur quatre domaines prioritaires d'action : 1) appui à la société civile en matière de GRN ; 2) appui aux États membres dans l'élaboration de législations nationales à appliquer au niveau local ; 3) prise en compte de la question du genre dans les politiques de GRN ; et 4) renforcement des capacités d'information, de sensibilisation et d'éducation sur les questions foncières et de GRN au Sahel.

Toutefois, certains engagements contenus dans la Déclaration n'ont pas été appliqués au niveau politique ; les organisations de la société civile n'ont pas non plus été suffisamment impliquées ou tenues pour responsables de leur application. Les résultats ont par conséquent été limités. En novembre 2003, pour donner de l'élan à la mise en œuvre des engagements de Praia, le CILSS a organisé le « Forum de Praia + 9 » sur le foncier rural et le développement durable au Sahel et en Afrique de l'Ouest » à Bamako, au Mali, en collaboration avec la CEDEAO, l'UEMOA et les institutions techniques régionales et internationales. Le Forum visait à évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre du Processus de Praia et l'élaboration de principes directeurs pour garantir un accès sûr et équitable aux ressources foncières ainsi qu'une GRN durable dans les pays d'Afrique de l'Ouest.

Pour préparer le Forum, le CILSS et ses partenaires ont fait le point du Processus de Praia dans douze pays (les neuf pays membres du CILSS<sup>13</sup> plus le Bénin, le Ghana et le Togo). À partir de ces revues nationales, les organisateurs ont développé un aperçu synoptique régional qui a identifié un certain nombre de défis pour les années à venir : les liens entre la gestion des ressources naturelles (y compris foncières) et la décentralisation administrative ; la promotion et la protection des droits fonciers des groupes vulnérables et défavorisés ; l'intégration de l'aspect foncier dans les stratégies et programmes élargis de réduction de la pauvreté ; et l'élaboration d'approches transfrontalières à la GRN. Le projet d'instaurer un processus

---

<sup>13</sup> Le Burkina Faso, le Cap Vert, le Tchad, La Gambie, la Guinée Bissau, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Sénégal.

visant à élaborer une Charte régionale pour le foncier a également été soumis à discussions lors du Forum<sup>14</sup>.

Quelque 200 représentants (nationaux et locaux) des États membres du CILSS et d'autres pays de l'Afrique de l'Ouest (Ghana, Guinée, Nigeria, Sierra Leone et Côte d'Ivoire) ont participé au Forum. De nombreux participants ont relevé que plusieurs des problèmes débattus l'avaient déjà été lors de la réunion de Praia en 1994, mais que le problème de fond résidait dans le manque de volonté politique des gouvernements à appliquer la Déclaration.

Au terme de la réunion, les participants se sont mis d'accord sur la **Déclaration de Praia + 9** qui a recommandé la rédaction d'une « Charte régionale du foncier au Sahel et en Afrique de l'Ouest ». Cette Charte permettrait l'établissement d'un lien entre les principes de libre circulation des personnes et des biens et le droit d'établissement dans tout État membre – consacré par les Chartes de la CEDEAO et de l'UEMOA – assorti de droits d'accéder, d'exploiter, de céder, et de gérer des ressources foncières et autres ressources naturelles au niveau régional.

Sans force contraignante, la Charte instaurerait des principes essentiels pour l'accès équitable et garanti aux ressources foncières. Elle représentera une source d'inspiration pour les réformes foncières nationales. Il est unanimement admis que la préparation de la Charte sera un processus à long terme. Le CILSS conservera le leadership technique dans la formulation d'un tel principe, tandis que la Commission de l'UEMOA et le Secrétariat de la CEDEAO assumeront un rôle de premier plan dans le processus de création d'un consensus politique autour de la Charte. À ce jour, les États ne semblent pas pressés d'intégrer cette Charte dans la législation régionale. Toutefois, le CILSS reste déterminé à faire avancer ce projet en temps opportun.

#### CILSS — Principales références

**2003** : *Foncier rural et développement durable au Sahel et en Afrique de l'Ouest, Déclaration finale*

**1994** : Déclaration de Praia, CILSS

Sites Web officiels : <http://www.cilss.bf>

Centre régional de l'AGRYMET <http://www.agrhymet.ne/>

Institut du Sahel : <http://www.insah.org/index.html>

Autres :

<http://www.hubrural.org/pays/cilss.php?lang=fr>

[http://www.oxfam.org.uk/what\\_we\\_do/issues/livelihoods/landrights/downloads/prai9\\_regional\\_summary.pdf](http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/livelihoods/landrights/downloads/prai9_regional_summary.pdf)

#### ***1.4 La Banque africaine de développement, l'Union africaine et la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique<sup>15</sup>***

Fondée en 1964, la Banque africaine de développement (BAD) est une institution financière multilatérale régionale. Elle compte soixante dix-sept membres divisés en pays membres régionaux et pays membres non régionaux d'Amérique du Nord et d'Amérique du Sud, d'Europe et d'Asie. La BAD est l'agence d'aide au développement la plus importante du continent africain. Elle a un actionnariat africain majoritaire et son président est toujours un Africain. En tant qu'agence de développement appartenant aux Africains, les domaines d'action prioritaires de la BAD tiennent compte de la demande émergente sur le terrain.

<sup>14</sup> Les discussions ont été axées sur cinq thèmes reflétant les défis régionaux identifiés ci-dessus : « foncier rural et décentralisation » ; « foncier rural et intégration régionale » ; « accès équitable aux terres et aux ressources naturelles » ; « foncier rural et options de sécurisation foncière en milieu rural » ; et « foncier rural et agriculture durable ». Les documents de travail présentés au forum sont disponibles sur le site Web du CILSS.

<sup>15</sup> Bien que ces organisations aient une mission continentale, un accent particulier a été mis sur les questions foncières en Afrique de l'Ouest.

La zone d'activité de la Banque est organisée en trois domaines : i) la région Ouest et Centre ; ii) la région Sud ; et iii) l'Afrique du Nord. Son objectif général est de mobiliser des ressources pour le progrès économique et social des États membres régionaux. La Banque reconnaît que le défi primordial auquel l'Afrique est confrontée est la réduction de la pauvreté. Le développement agricole et rural est essentiel à la réduction de la pauvreté et représente 30 % des interventions de la Banque. Les questions foncières sont considérées comme cruciales.

La Banque est soit directement ou indirectement impliquée dans les activités liées au foncier. Elle finance des études sur les liens entre conflits et ressources ainsi que des projets d'irrigation ou de réinstallation et des méthodes de répartition. Elle fournit de l'assistance pour l'élaboration de plans régionaux et nationaux de mise en valeur des terres ou la mise en œuvre de l'enregistrement foncier. En 2002, pour renforcer la manière dont les questions foncières sont traitées dans le cadre de ses projets, la BAD a commandé une étude sur les méthodes de tenure dans un certain nombre de pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre<sup>16</sup>. À travers cette étude, la Banque cherchait à identifier les principes pour améliorer ses interventions ayant un lien avec le foncier. La Banque a par ailleurs élaboré un cadre (2004) dans lequel son personnel a été encouragé à intégrer les questions foncières dans son travail afin de contribuer à l'amélioration de la compréhension des problèmes fonciers.

L'étude et le cadre donnent une image globale des principaux facteurs sociaux, économiques et politiques qui caractérisent les systèmes de tenure à travers la région. Ils fournissent également des informations de référence sur les questions foncières dans les pays couverts. Ces documents s'inspirent de la vision globale de la Banque, de ses politiques sectorielles concernant le foncier<sup>17</sup> ainsi que des leçons tirées d'autres projets comportant un volet régime foncier pour faire des recommandations de mesures nécessaires à la prise en compte des questions foncières dans toutes les opérations de la Banque ; et l'assistance aux membres régionaux pour faire face aux problèmes fonciers dans leurs efforts de réduction de la pauvreté et de développement durable<sup>18</sup>.

Les principes directeurs suivants ont été identifiés par la BAD :

- i) L'efficacité économique doit aller de pair avec l'efficacité sociale et l'équité ;
- ii) Les politiques, les législations et les programmes doivent intégrer la reconnaissance des droits fonciers traditionnels ;
- iii) La décentralisation des institutions régulant les ressources foncières, y compris la décentralisation des autorités de prise de décisions ;
- iv) Le renforcement des capacités des pays membres régionaux pour leur permettre de régler leurs problèmes fonciers prioritaires au niveau national.

Ces documents comportent une liste de vérification détaillée pour la conception, l'exécution et le suivi de projets. L'étude identifie, en particulier, un certain nombre de domaines potentiels d'appui de la Banque aux pays membres régionaux, notamment : i) le renforcement des capacités dans les domaines fonciers vitaux (par exemple, les problèmes de marché foncier et d'enregistrement) ; ii) l'élaboration de politiques foncières et la conception et la réforme de législations foncières ; iii) la politique foncière et l'application des lois foncières ; iv) la recherche et le travail en réseau sur les questions foncières, etc.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> BAD, 2002.

<sup>17</sup> Ce sont : le développement agricole et rural ; la coopération et l'intégration régionale ; la réduction de la pauvreté ; le développement de l'entreprise privée ; la durabilité écologique et la conservation des terres arables ; la GRN ; et la question du genre.

<sup>18</sup> Il est reconnu que le régime foncier et les objectifs de développement convergent dans les domaines suivants : la réduction de la pauvreté ; la croissance économique ; l'amélioration de la productivité agricole ; la promotion de l'investissement privé par la propriété privée des terres, par exemple ; l'attraction de l'investissement étranger direct ; la garantie de la durabilité écologique ; la réalisation de la sécurité sociale ; la promotion de l'équité entre les sexes (par rapport à l'accès à la terre) ; la réconciliation de prétentions contradictoires sur la terre ; et le renforcement du développement institutionnel.

<sup>19</sup> L'étude donne également des informations et des profils par pays pour tous les pays concernés par l'étude. Ces pays sont, en Afrique de l'Ouest : le Bénin, le Ghana, le Niger et le Sénégal, le Tchad et le Cameroun.

L'on peut s'attendre à ce que les principes directeurs et le cadre informant à l'avenir l'élaboration d'une politique de la Banque sur le foncier. Un groupe de travail sur les questions foncières a été créé au sein de la Banque à cet effet.

La Banque travaille en collaboration avec l'UNECA et l'Union africaine pour développer un cadre d'action sur le foncier. Le processus impliquera les organisations régionales telles que la CEDEAO et la SADC ainsi que les gouvernements et les organisations de la société civile d'Afrique. En mars 2006, un atelier consultatif sur la réforme foncière a été organisé à Addis-Abeba par la BAD/UA/UNECA avec la facilitation de International Land Coalition (ILC – *Coalition internationale pour les questions foncières*) et l'appui de l'Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA – *Institut pour la démocratie et l'assistance électorale*), le Fonds international de développement agricole (FIDA) et la Fondation Rockefeller. L'atelier a passé en revue les menaces, défis et opportunités auxquels est confrontée la réforme foncière en Afrique. Un plan d'action a été recommandé pour s'attaquer à ces problèmes. Les participants ont souligné que les ressources foncières sont essentielles dans la lutte contre la pauvreté, pour assurer la sécurité alimentaire et une croissance économique profitant au plus grand nombre en Afrique, et garantir notamment l'équité, l'efficacité économique et la gestion durable de l'environnement. L'UA<sup>20</sup> et la BAD<sup>21</sup> ont notamment mis l'accent sur l'importance des problèmes de genre par rapport à la question foncière.

#### **BAD – Principales références**

**2000** : Politique du Groupe de la Banque pour le secteur agricole et le développement rural

**2001** : Stratégie de l'Afrique pour le développement rural, de la vision à l'action

**2002** : Principes directeurs du Groupe de la Banque sur les questions foncières en Afrique de l'Ouest et du Centre

**2004** : Document cadre : résolution des questions liées au foncier en Afrique centrale et de l'Ouest, mai

Plan d'action sur le genre pour la période 2004-2007 du Groupe de la Banque africaine de développement, BAD

Sites Web officiels : <http://www.afdb.org>

#### **UA – Principale référence**

**2004** : Déclaration de Syrte

Sites Web officiels : <http://www.africa-union.org>

<sup>20</sup> L'Union africaine dans une déclaration solennelle sur l'équité entre les sexes, adoptée par les Chefs d'État, en juillet 2004, a plaidé pour l'application des législations visant à renforcer les droits de propriété foncière et d'héritage des femmes.

<sup>21</sup> BAD, Plan d'action pour les femmes pour la période 2004-2007 du Groupe de la Banque africaine de développement, 2004.

### ***1.5. Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique***

Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) prend en compte les problèmes fonciers dans le cadre du Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (CAADP – *Programme global de développement de l'agriculture en Afrique*) lancé en novembre 2002. Le CAADP a été conçu pour promouvoir l'investissement dans quatre domaines clés identifiés comme pouvant avoir un effet de levier sur la situation alimentaire et agricole de l'Afrique :

- i. L'expansion du domaine de gestion durable des ressources foncières et les systèmes fiables de contrôle des ressources en eau. La dépendance vis-à-vis de la pluviométrie irrégulière et peu fiable constitue une contrainte essentielle pour la productivité agricole ;
- ii. L'amélioration de l'infrastructure rurale et des capacités de commerce pour un accès amélioré au marché ;
- iii. Le renforcement de l'approvisionnement en produits alimentaires et la réduction de la faim ; et
- iv. La recherche agronomique, la diffusion et l'adoption des technologies agricoles.

En juillet 2003, les gouvernements africains ont adopté à Maputo une Déclaration sur l'agriculture et la sécurité alimentaire. Dans cette déclaration, les gouvernements africains se sont engagés à allouer au moins 10 % de leurs budgets nationaux à l'agriculture dans un délai de cinq ans<sup>22</sup>. Un certain nombre de pays ont confirmé qu'ils allaient réaliser cet objectif. Un groupe d'appui au CAADP a été créé pour apporter une assistance technique aux gouvernements dans la formulation de projets, la coordination des appuis multilatéraux et l'évaluation des besoins de renforcement des capacités aux niveaux national et régional. Un Sommet extraordinaire de l'Union africaine, organisé le 27 février 2004, a adopté la **Déclaration de Syrte** qui indique les mesures à prendre pour maîtriser efficacement les ressources en eau, en appui au développement agricole en Afrique (aux niveaux national, régional et continental). Dans ce cadre, l'action du NEPAD devrait converger vers l'Initiative en cours de l'UA/UNECA/BAD en vue de prendre en main les questions foncières en Afrique en maximisant tous les efforts.

#### **NEPAD – Principales références**

**2002** : CAADP: <http://www.nepad.org/2005/files/caadp.php>

Sites Web officiels : <http://www.nepad.org/2005/files/home.php>

---

<sup>22</sup> Le même engagement a été intégré dans l'ECOWAP.

## **II. ORIENTATIONS GÉNÉRALES DES RÉFORMES FONCIÈRES NATIONALES**

---

Une combinaison des facteurs politiques, économiques et sociaux – résultant de données internes et externes – a justifié, au cours des années 1990, la vague de politiques et de lois visant à restructurer les relations foncières sur le continent. En dépit de la grande diversité et spécificité des problèmes et défis liés à la question foncière dans chaque pays, la majorité des réformes africaines s’est efforcée de s’attaquer aux problèmes suivants : la sécurité de la tenure, en particulier, pour les groupes vulnérables ; la redistribution des terres ; la privatisation de la propriété foncière ; la gestion et l’administration domaniale dans le contexte de la décentralisation politique et administrative ; les litiges et conflits fonciers ; les liens monde rural-monde urbain ; et la place de la terre dans les politiques et stratégies de développement élargies.

Les résultats des réformes mises en œuvre au cours des années 1990 sont largement reconnus comme mitigés. La réforme des systèmes de tenure existants reste donc inscrit sur l’agenda des gouvernements de plusieurs pays de l’Afrique de l’Ouest. Si le processus de réforme foncière suit son cours, le contexte dans lequel les réformes sont mises en œuvre a quant à lui considérablement changé<sup>23</sup> :

- La décentralisation et la dévolution ont été réalisées, en particulier, en Afrique de l’Ouest francophone.
- Le processus de démocratisation a favorisé l’émergence d’organisations de la société civile, d’usagers et de groupes d’intérêt qui plaident pour et revendiquent leurs rôles dans le processus d’élaboration de nouveaux régimes fonciers.
- La décentralisation et la démocratisation ont toutes deux influencé la manière dont les réformes sont élaborées, mettant au jour le fait que ces processus ne répondent pas à des critères techniques, mais plutôt politiques. La pratique consistant à engager un dialogue politique national entre les parties prenantes et les pouvoirs publics locaux en vue d’élaborer de nouvelles réformes (y compris des réformes à caractère foncier) est de plus en plus courante.
- Les partenaires au développement, traditionnellement impliqués dans l’appui à la réforme foncière, ont commencé à réviser leurs stratégies et approches actuelles, en capitalisant les leçons tirées de la matérialisation de l’aide. Entre temps, d’autres partenaires bilatéraux et multilatéraux ont manifesté un intérêt croissant pour la prise en charge des questions foncières dans le cadre de leurs activités dans les domaines de la gouvernance, la prévention et la gestion des conflits, le maintien de la paix et la reconstruction.
- Les leçons tirées des réformes entreprises à travers le monde ont montré les limites des outils existants (par exemple, la délivrance de titres et l’enregistrement foncier, la redistribution des terres domaniales de l’Etat, les processus de reconnaissance des différents droits, etc.). Il y a un consensus sur la nécessité d’élaborer des outils novateurs spécifiques au contexte.
- Les conflits liés à la terre apparaissent comme une préoccupation commune et un défi croissant auxquels doivent s’attaquer un large éventail d’acteurs intervenant à tous les niveaux.

Le chapitre qui suit donne un aperçu des expériences ouest-africaines en matière de processus de réforme foncière. Celles-ci font apparaître un ensemble de défis essentiels à relever : pluralisme des régimes fonciers ; protection des droits informels et secondaires ; formalisation des droits fonciers ; risques et opportunités liés à l’émergence de marchés fonciers formels et informels ; et décentralisation de l’administration de la gestion des terres.

---

<sup>23</sup> Certains aspects ont été traités lors de l’atelier organisé par le Centre pour les terres arides du PNUD et l’ILC sur la « [Land Tenure for African Development: from Knowledge to Action](#) (*Land tenure pour le développement de l’Afrique : des connaissances à l’action* », Nairobi, Kenya, 31 octobre – 3 novembre 2005.

## 2.1 Bénin

Bénin	
Superficie totale	112 620 km <sup>2</sup>
Population en 2004	8,2 millions
Superficie agricole	34 670 ha
Terres arables	2 650 000 ha
Cultures pérennes	26 7000 ha
Pâtures permanentes	550 000 ha
Zone forestière (2000)	2 675 000 ha

Source : FAO et Banque mondiale, 2006



Deux événements majeurs se sont produits dans l'histoire politique récente du Bénin en 1990. En février 1990, une Conférence nationale a été organisée pour mettre un terme à l'expérience révolutionnaire (1972-1989) ; et le lancement, par la suite, du processus de démocratisation.

La Constitution de 1972, adoptée sous le régime révolutionnaire du Président Kérékou, a cherché à abolir le système de législation foncière<sup>24</sup> héritée de la colonisation, instituant le principe d'appartenance des terres à l'État. Un Comité national a été créé dans les années 1980 pour élaborer une proposition de loi foncière nationale. Dans le même temps, le gouvernement initiait un vaste programme de propriétés foncières collectives et de coopératives agricoles. Toutefois, sous le régime révolutionnaire, aucune réforme importante n'a été faite. Le Comité national n'est pas parvenu à collecter les fonds nécessaires pour financer ses activités. Les expériences de collectivisation des terres et de coopératives n'ont pas été couronnées de succès dans la mesure où les pratiques foncières ont continué à obéir aux systèmes fonciers traditionnels basés sur le lignage.

Depuis 1990, les questions foncières occupent une place de choix dans les programmes politiques des nouveaux gouvernements démocratiques. La nécessité de la réforme foncière a été rappelée dans le tout dernier document de politique agricole adopté en 2001<sup>25</sup> qui souligne également l'importance de la modernisation de l'agriculture familiale comme moyen d'améliorer l'accès au marché. Les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la décentralisation ont permis de maintenir les questions foncières à l'ordre du jour. Cinq nouvelles lois sur la décentralisation, adoptées entre 1999 et 2000, ont reconnu que les collectivités locales ont le droit de posséder leurs propres terres domaniales. La législation institue également la dévolution de pouvoirs aux autorités décentralisées pour l'aménagement du territoire et l'allocation des terres<sup>26</sup>.

Le processus actuel de réforme foncière au Bénin comporte trois activités principales : i) le projet de plan foncier rural<sup>27</sup> ; ii) l'élaboration d'une nouvelle loi s'inspirant des leçons tirées des projets d'aménagement du territoire ; et iii) la préparation d'un plan d'action pour la mise en œuvre de la loi.

En 1999, un Comité national d'experts et un Comité inter-ministériel de suivi ont été créés aux fins de rédiger la loi. En 2001, un Forum national a été organisé pour examiner l'avant-projet de loi. En 2004, le gouvernement a adopté un texte actuellement examiné par la Cour Suprême avant de l'être par l'Assemblée nationale. Toutefois, la consultation de 2001 n'a pas été considérée comme satisfaisante par certains représentants des organisations parties prenantes et la société civile. En 2005, le gouvernement a convenu d'entreprendre une consultation plus large avec l'ensemble des principales parties prenantes (organisations de la société civile, agriculteurs, etc.) pour élaborer une nouvelle loi foncière à travers un dialogue de politique renforcé<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Après l'indépendance du Bénin, la principale législation en vigueur était celle héritée de la période coloniale, c'est-à-dire la Loi sur la propriété foncière (le Décret de 1932 fut remplacé par la Loi de 1965) ; le Décret sur le domaine public et privé ; et le Décret sur l'acquisition forcée de terres.

<sup>25</sup> MAEP 2001.

<sup>26</sup> Loi 97-029 du janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

<sup>27</sup> H. M. G. Ouedraogo 2004b.

<sup>28</sup> La Coalition internationale pour la terre (*International Land Coalition*) soutient ce processus.

Certaines des principales innovations associées à la nouvelle loi se présentent comme suit :

- Elle vise à fournir un cadre juridique clair prenant en compte les réalités locales pour régler les questions foncières en milieu rural en intégrant les dispositifs régissant la tenure inspirés du droit positif et du droit coutumier.
- Elle vise à promouvoir un développement économique durable et s'attèle à rendre les droits fonciers plus sécurisés en oeuvrant à la mise en valeur judicieuse des terres et à la prévention des conflits liés à la terre.
- Elle envisage une procédure par laquelle les populations locales peuvent obtenir des éclaircissements concernant les terres coutumières par le biais d'opérations de plans fonciers ruraux. À la fin du processus, un certificat foncier est délivré, lequel peut, par la suite, être converti en titre de propriété de plein-droit selon la procédure ordinaire d'immatriculation.

#### **Bénin – Principales références**

**1991** : Constitution du Bénin

**1999** : *Loi no. 98-030 du 12 février 1999 portant loi cadre sur l'environnement*

**2001** : *Déclaration de politique de développement agricole, Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche*

Sites Web officiels (en français) : Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche

Autres :

*Appui à la mise en oeuvre de la PAU au Bénin*

*Revue de la mise en oeuvre des orientations de Praia au Bénin*

## 2.2 Burkina Faso

Burkina Faso	
Superficie totale	274 000 km <sup>2</sup>
Population en 2004	12,8 millions
Superficie agricole	10 900 000 ha
Terres arables	4 840 000 ha
Cultures pérennes	60 000 ha
Pâtures permanentes	6 000 000 ha
Zone forestière (2000)	6 914 000 ha

Source : FAO et Banque mondiale, 2006



Au Burkina Faso, après l'indépendance, l'accès à la terre et l'exploitation foncière en milieu rural étaient réglementés par le principe du dualisme juridique : la législation foncière de droit positif, héritée de la période coloniale et maintenue après l'indépendance en 1960, d'une part, et les lois et pratiques foncières coutumières, de l'autre. Dans la pratique, l'essentiel du foncier rural était régi par les systèmes fonciers coutumiers par le truchement des chefs et des notabilités en charge de gérer les terres et l'exploitation foncière ou de régler les litiges.

En 1984, la Loi portant réorganisation agraire et foncière (RAF) fut adoptée sous le règne révolutionnaire du Président Sankara. Elle a instauré un domaine foncier national sur l'ensemble du territoire national. Toute propriété ou droit coutumier préalable fut aboli(e) ; il ne fut accordé aux individus et aux entités constituées en droit que des droits d'usagers des terres. Perçue comme étant une tentative de défaire les coutumes, la loi fut combattue par les chefs et autres acteurs détenant des droits coutumiers sur les terres. Dans le même temps, certains groupes spécifiques tels que les migrants, les éleveurs et les femmes considérèrent la loi comme positive du fait de l'iniquité et de l'insécurité découlant du système précédent<sup>29</sup>. Bien que la législation prévoyait une utilisation des terres à des fins pastorales sécurisées, des mesures d'accompagnement faisaient souvent défaut (Par exemple, les plans d'aménagement, la création de puits pour traduire effectivement la protection en pratique).

Le mécontentement faisant suite à l'application de la loi et à ses conséquences imprévues (litiges fonciers croissants) a conduit à une révision de la RAF en 1991. La loi foncière fut adaptée pour épouser les principes de base de la nouvelle Constitution et de l'État de droit. La nouvelle loi a introduit les changements majeurs suivants :

1. La propriété privée fut réintroduite sous forme d'exception au principe général du monopole foncier de l'État. Toutefois, la propriété privée fut reconnue à des conditions très strictes, tandis que le principe courant pour accéder à la terre demeure les droits d'utilisation ;
2. Les Commissions villageoises de gestion des terroirs – CVGT) furent créées pour remplacer les anciens Comités de défense de la Révolution. Elles sont chargées de l'attribution des terres et du contrôle de leur mise en valeur ;
3. Le législateur a renoncé à l'intention de réglementer toutes les ressources naturelles (forêts, faune et flore, eau, ressources minières, etc.) à partir de la même loi foncière.

La réforme de 1991 fut perçue comme inadéquate pour réduire les litiges fonciers, les manipulations et les contestations ; ainsi fut-elle révisée à nouveau en 1996. Reconnaissant l'importance des institutions locales pour gérer et administrer les terres, les objectifs du nouveau texte étaient de : « 1) disposer d'une loi foncière pertinente et compréhensible par l'ensemble de la population ; et 2) ne pas « rétrocéder » le contrôle total en termes de droit de propriété aux « autorités traditionnelles ».<sup>30</sup> Parallèlement à la mise en œuvre du processus de décentralisation, le Burkina Faso a également réformé la législation sur la

<sup>29</sup> Dans la partie sahélienne au Nord du Burkina Faso, les groupes Rimaïbe étaient les esclaves des propriétaires terriens fulani. L'abolition des droits fonciers coutumiers par la Loi foncière a été perçue par les groupes Rimaïbe comme une mesure fort positive.

<sup>30</sup> C. Lund, 1997, p. 6.

foresterie (1997), l'eau et l'élevage (2002). Cette législation énonce les principes de dialogue, de subsidiarité et de participation à la gestion des ressources.

La loi foncière de 1996 n'a pas produit les résultats escomptés sur le terrain. En 2005, le gouvernement a décidé de préparer un document de politique sur la sécurisation du foncier rural. L'élaboration de ce document a été guidée par la recherche d'un consensus national sur les questions foncières et les options de sécurité foncière par le dialogue politique visant à donner au gouvernement les directives pour identifier les meilleures options de sécurisation des régimes fonciers. Ce sont : i) la reconnaissance des droits fonciers de tous les acteurs ruraux, en particulier, les petits paysans défavorisés ; ii) la décentralisation des systèmes de gestion des domaines ruraux et la participation locale ; iii) la promotion d'institutions locales légitimes chargées du foncier ; iv) la promotion de mécanismes extra-judiciaires de résolution de litiges fonciers ; v) le renforcement des capacités d'aménagement du territoire et d'administration foncière au niveau local. Le processus d'élaboration de politiques foncières constituera la base de la future révision de la loi foncière en 2006.

Une fois le document de politique foncière adopté, le Burkina Faso sera l'un des rares pays de l'Afrique de l'Ouest (après le Ghana et la Guinée) à disposer d'un tel document. Toute future loi foncière rurale devra reposer sur des directives consensuelles de politique foncière. Le degré auquel ce processus contribuera efficacement à renforcer la sécurité des régimes fonciers pour les paysans demeure un enjeu de taille.

#### **Burkina Faso – Principales références**

**1996 :** *Loi no. 14/96/ADP du 23 mai 1996, portant réorganisation agraire et foncière*

**1997 :** *Loi no. 006/97/ADP du 31 janvier 1997 portant code forestier*

**2001 :** *Loi no. 002-2001/AN portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau*

**2002 :** *Loi no. 34-2002/AN du 14 novembre 2002 portant loi d'orientation relative au pastoralisme*

**2004 :** *Loi n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso*

Sites Web officiels (en français):

<http://www.legiburkina.bf/>

<http://www.primature.gov.bf/>

<http://www.sggcm.gov.bf/>

<http://www.presidence.bf/>

## 2.3 Cameroun

Cameroun	
Superficie totale	475 440 km <sup>2</sup>
Population en 2004	16 millions
Superficie agricole	9 160 000 ha
Terres arables	5 960 000 ha
Cultures pérennes	1 200 000 ha
Pâtures permanentes	2 000 000 ha
Zone forestière (2000)	22 345 000 ha

Source : FAO et Banque mondiale, 2006



Dans l'examen des problèmes fonciers au Cameroun, il convient de tenir compte du fait que sur une brève période de temps ce pays a connu trois règnes coloniaux différents : les systèmes allemand, français et britannique.<sup>31</sup> Il jouit également d'une spécificité écologique, avec des forêts étendues (environ 75 % de la superficie des terres) et seulement 15 % du territoire national cultivé.<sup>32</sup>

En vertu de la Constitution de 1972, le chef de l'État est habilité à promulguer la législation foncière. Ainsi, une loi révisée est-elle entrée en vigueur en 1974 et en 1976. Elle visait à réduire les différences entre les régimes fonciers hérités des systèmes coloniaux français et britannique pour renforcer l'unité du pays<sup>33</sup> et promouvoir l'exploitation rationnelle des terres. Dans la pratique, la préférence a été accordée aux systèmes français et allemand. La Loi foncière de 1974 a aboli la reconnaissance des droits fonciers coutumiers, imposé la délivrance de titres de propriété comme l'unique manière d'acquérir la propriété privée et fait de l'État le gardien des terres non enregistrées (domaine national). Les droits d'exploitation ont été reconnus par les communautés locales sur les terres faisant partie des domaines nationaux.

Le régime foncier de 1974 demeure en vigueur mais est généralement considéré comme inefficace, hormis pour une minorité insignifiante de non-résidents intéressés par l'achat et l'obtention de ressources foncières. L'acquisition de terres par les entreprises agro-industrielles tend à limiter les opportunités d'accès des individus, notamment les populations démunies ou les collectivités locales en milieu urbain et périurbain. Les risques complexes et onéreux d'administration des terres excluent les Camerounais de la recherche d'obtention de titres de propriété.

Comme ailleurs en Afrique, un large éventail de systèmes coutumiers de régimes fonciers co-existe au Cameroun, reflétant les traditions ethniques et les systèmes de production. L'on peut faire une distinction nette entre les groupes qui ont traditionnellement pour activité principale l'agriculture et ceux qui sont des éleveurs. Dans le premier groupe, le chef du village joue un rôle essentiel : la terre est confiée au chef du village qui est généralement le descendant direct de la première personne à s'être installée sur les lieux. Les droits d'utilisation sont concédés aux ménages représentés par leurs chefs. Par le passé, des droits fonciers de pâturage ont été concédés aux groupes d'éleveurs (basés pour la plupart dans le Nord du Cameroun) par les chefs locaux en échange de tributs (en argent ou en nature). Dans certaines zones (la chaîne de montagnes de Mandara) ils ont conquis les terres de force.

Divers conflits fonciers sont enregistrés au Cameroun dont un nombre important est lié aux mouvements migratoires internes (exemple des Bamilékés dans la région de Nyombe) et à l'implantation d'éleveurs dans les zones agricoles. À l'heure actuelle, les conflits sont de plus en plus liés au développement rapide d'un marché foncier qui n'est pas basé sur le système légal de délivrance de titres, mais plutôt sur les pratiques informelles locales perpétuées par les chefs locaux. En général, la terre est vendue par les populations autochtones aux migrants ; dans d'autres cas, la terre est louée aux entreprises agro-

<sup>31</sup> Le Cameroun fut d'abord occupé par l'Allemagne à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle. Toutefois, l'Allemagne perdit sa main-mise coloniale sur le Cameroun à la fin de la première Guerre mondiale. Comme institué par le Traité de Versailles en 1919, des parties du Cameroun furent concédées à la France et à la Grande-Bretagne.

<sup>32</sup> M. Hobbs, 1998.

<sup>33</sup> Le Cameroun est le seul pays bilingue de l'Afrique de l'Ouest. Ses langues officielles sont le français et l'anglais.

industrielles. Des mécanismes de validation sont organisés par l'administration locale. Cette situation entraîne une double vente, des conflits et une occupation illégale graduelle de portions de terres agro-industrielles enregistrées et ayant fait l'objet de délivrance de titres (*grignotage*).

Trois expériences en cours dans le Nord du Cameroun méritent d'être citées :

- i. La formalisation des transactions foncières locales verbales par le développement et la généralisation des pratiques de « *petits papiers* » ;
- ii. La délimitation des domaines communautaires ;
- iii. La prévention des conflits par la protection des aires de pâturage.

Les leçons tirées de ces expériences pourraient inspirer l'élaboration d'une initiative globale de réforme foncière au Cameroun.

#### **Cameroun – Principales références**

**1972 :** [Constitution du Cameroun](#)

**1974 :** Ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 instituant les règles régissant le régime foncier  
Ordonnance n° 74-2 du 6 juillet sur la propriété domaniale de l'État

Sites Web officiels :

[www.prc.cm](http://www.prc.cm)

[www.minef.cm](http://www.minef.cm)

Autres : [http://www.afleg-minef.org/cmrapresent\\_fr.htm](http://www.afleg-minef.org/cmrapresent_fr.htm)

## 2.4 Cap Vert

Cap Vert	
Superficie totale	4 030 km <sup>2</sup>
Population en 2004	495 200
Superficie agricole	74 000 ha
Terres arables	46 000 ha
Cultures pérennes	3 000 ha
Pâtures permanentes	25 000 ha
Zone forestière (2000)	82 000 ha

Source : FAO et Banque mondiale, 2006

Les systèmes de gestion des terres sont influencés par l'histoire de la société capverdienne dont les caractéristiques sont : un peuplement basé sur l'esclavage, un climat et un environnement physique difficiles, une longue colonisation, des sécheresses et des famines, une forte émigration et une indépendance récente. Malgré ce passé, le régime foncier capverdien n'a pas connu la même évolution dans tout l'archipel.

En 1966, le décret 47.314 a fixé les modalités d'exploitation des terres en fermage et en métayage afin d'augmenter la productivité agricole dans un contexte de grandes propriétés foncières. Son application reste cependant difficile entraînant des sous-locations et une forte évasion de l'impôt foncier. En 1983, la Loi de la Réforme agraire est adoptée et vise à réformer le système foncier en privilégiant l'exploitation directe des terres, notamment en supprimant le contrat de métayage. L'Etat a la faculté d'exproprier les terres inexploitées pour les affecter aux agriculteurs sans terre qui bénéficient du droit d'usage. L'application de la loi permet de concéder aux paysans davantage de terres même si elle ne réussit pas à transformer le régime foncier. Confrontée à de nombreuses contraintes physiques, techniques, culturelles et financières, cette loi est révoquée en 1993. Peu d'informations sont disponibles sur l'état du débat actuel en matière de réforme foncière dans le pays.

### Cap Vert – Principales références

**1966** : Décret n°47.314 du 15 novembre

**1983** : Loi de la Réforme agricole

Sites Web officiels : <http://www.governo.cv/> (en portugais)

## 2.5 Côte d'Ivoire

Côte d'Ivoire	
Superficie totale	322 500 km <sup>2</sup>
Population en 2004	17,9 millions
Superficie agricole	19 900 000 ha
Terres arables	3 300 000 ha
Cultures pérennes	3 600 000 ha
Pâtures permanentes	13 000 000 ha
Zone forestière (2000)	10 328 000 ha

Source : FAO et Banque mondiale, 2006



La Côte d'Ivoire est le deuxième pays le plus riche de la zone de la CEDEAO et le premier pays le plus riche de l'UEMOA. Depuis 2002, elle connaît une grave crise nationale qui a dégénéré en violence, instabilité et entraîné la partition du pays. La politisation des questions foncières est l'un des facteurs sous-jacents de la crise et de l'escalade de la violence<sup>34</sup>.

Depuis la période coloniale, les systèmes agricoles, traditionnels et modernes ont contribué de manière égale au développement de la Côte d'Ivoire. Pour soutenir l'économie nationale basée sur la culture arboricole pérenne, les élites au pouvoir ont encouragé les migrants provenant des pays voisins – notamment des pays sahéliers – à s'installer en Côte d'Ivoire et à servir de main-d'œuvre dans le secteur agricole. Dans les années 1960, la Côte d'Ivoire a connu le « *miracle ivoirien* » ; mais au milieu des années 1980, le changement social et politique a mis au jour une crise économique (communément qualifiée de « *conjoncture* »). La crise économique a empiré du fait de la forte croissance démographique couplée à la faillite du système éducatif et à un chômage élevé chez les jeunes.

Pour endiguer la crise économique, le gouvernement a accordé la priorité à la sécurité alimentaire et encouragé le retour des jeunes urbains en milieu rural où ils étaient censés reprendre les activités agricoles. Toutefois, la réinsertion réussie des jeunes citadins dans les villages a été entravée par la raréfaction croissante des ressources foncières locales. L'application du cadre juridique statutaire sur la question foncière étant peu claire, il était difficile pour les jeunes ivoiriens d'avoir un accès garanti à la terre. Cette situation a négativement rejailli sur les niveaux de productivité agricole<sup>35</sup>.

Rapidement, la question foncière est devenue l'un des problèmes politiques et de développement les plus cruciaux dans le pays. L'État a fait valoir son droit de propriété sur les terres non immatriculées sur la base du droit législatif tandis que les communautés locales se considéraient comme les vrais et légitimes propriétaires terriens, au regard des coutumes et des traditions. Pendant que le droit de propriété consacré par la loi défend les droits fonciers individuels, le droit de propriété coutumier défend les droits fonciers collectifs et basés sur le lignage. La législation foncière statutaire a été jugée comme inopérante alors que le droit coutumier semblait plus défailant. Dans une situation de confusion juridique, les conflits entre l'État et les chefs traditionnels, les chefs et les paysans locaux, les communautés autochtones et les migrants ou « *allogènes* »<sup>36</sup> ont connu une escalade en termes de récurrence et d'intensité. Le processus d'individualisation et de perte de contrôle des terres communautaires a encouragé l'installation massive de migrants ainsi que la création de plantations industrielles et l'acquisition active de terres par les élites urbaines. Un sentiment généralisé de frustration, ressenti par les populations locales a accéléré la crise foncière. Mettre en place un régime foncier fiable et un système efficace de gestion foncière ont dès lors paru comme des priorités absolues pour le gouvernement de Côte d'Ivoire.

<sup>34</sup> En tant que tel, l'Accord de paix de Linas-Marcoussis comporte un volet de politique foncière.

<sup>35</sup> En 1987, l'on considérait qu'environ 1 % des terres en Côte d'Ivoire étaient régies par le droit foncier moderne. H. Sarassoro, *Le droit foncier ivoirien entre tradition et modernisme*.

<sup>36</sup> Le mot français *allogène* est utilisé pour identifier les ressortissants ivoiriens des régions Nord et Est du pays qui s'installent dans le Sud et Sud-ouest.

Une première tentative de réformer la législation foncière a été faite dès 1963<sup>37</sup>. Bien que le Parlement ait unanimement adopté l'avant-projet de loi, le chef de l'État a renoncé à sa mise en application du fait de l'opposition farouche des chefs traditionnels<sup>38</sup>. Depuis lors, plusieurs propositions ont été faites dans l'optique d'abolir les droits et pratiques fonciers coutumiers. *De facto*, cependant, elles continuent de s'appliquer en milieu rural par les acteurs locaux qui les ont adaptées aux besoins sociaux en mutation.

Depuis 1990, un projet d'administration des ressources foncières (*Plan foncier rural*, voir point 3.1 ci-dessus) a été entrepris pour enregistrer les droits fonciers tels qu'ils sont perçus sur le terrain. Les leçons tirées de cette expérience seront ensuite mises à profit pour élaborer une législation foncière générale, à savoir la Loi foncière rurale de 1998. Cette nouvelle loi a créé un domaine rural national où la terre est divisée en deux catégories : i) le domaine permanent sur lequel l'État et les autres autorités publiques (*collectivités publiques*) et individus ont des droits de propriété ; et ii) le domaine transitoire sur lequel les droits coutumiers sont exercés et des concessions peuvent être attribuées par l'État. L'Article 4 reconnaît aussi bien les droits coutumiers collectifs qu'individuels. La disposition controversée est contenue dans l'Article 1 qui stipule que sauf les citoyens ivoiriens peuvent posséder les terres rurales. Parmi les forces de la loi, certains relèvent la tentative de simplifier les procédures intérieures, de promouvoir l'équité et de tenir compte des pratiques coutumières dans le cadre des transactions et relations foncières<sup>39</sup>. Toutefois, l'ambiguïté de certaines dispositions est également relevée. Compte tenu de la situation socio-politique et économique en Côte d'Ivoire, cette ambiguïté pourrait provoquer des effets inattendus et exacerber les tensions en fonction de la manière dont la loi est appliquée dans des contextes spécifiques. Les droits fonciers des migrants, des descendants de migrants et des jeunes qui ont déserté la campagne pour s'installer dans les zones urbaines, en particulier, semblent plus incertains.

La politisation des problèmes fonciers a contribué à l'éclatement et à la persistance de la crise en Côte d'Ivoire. En conséquence, l'amendement de la loi et les conditions de son application sur l'ensemble du territoire ont été identifiés comme prioritaires dans l'Accord de Linas-Marcoussis (janvier 2003). Le gouvernement de réconciliation nationale a été exhorté à prendre deux mesures pour régler les problèmes découlant du régime foncier existant : i) le lancement d'une campagne d'information ciblant les populations rurales tout en appliquant progressivement la loi dans l'optique de renforcer la sécurité de la tenure ; ii) amender la loi (Article 26) pour renforcer la protection des droits, en particulier, ceux des personnes qui ne sont pas habilitées à posséder des terres en vertu de l'Article 1, c'est-à-dire les descendants de migrants.

#### Côte d'Ivoire – Principales références

**1971 :** Décret no. 71-74 du 16 février 1971 relatif aux procédures domaniales et foncières

**1998 :** *Loi no. 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural*

*Projet de loi relatif à l'amendement de l'article 26 de la loi no. 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural*

Sites Web officiels : <http://www.primature.gov.ci>

Autres :

*Accord de Linas-Marcoussis*

*Revue de la mise en œuvre des orientations de Praia en Côte d'Ivoire*

<sup>37</sup> La Loi du 20 mars 1963 n'a jamais été promulguée.

<sup>38</sup> La Loi a envisagé la propriété d'État sur toute terre non immatriculée et affirmé le principe de « *la terre à ceux qui la travaillent* ».

<sup>39</sup> A. Aka, 2001.

## 2.6 Gambie

Gambie	
Superficie totale	11 300 km <sup>2</sup>
Population en 2004	1,5 millions
Superficie agricole	799 000 ha
Terres arables	315 000 ha
Cultures pérennes	5 000 ha
Pâtures permanentes	459 000 ha
Zone forestière (2000)	461 000 ha

Source : FAO et Banque mondiale, 2006



Les systèmes de tenure en Gambie ont été influencés par l'héritage colonial britannique, les valeurs religieuses et la jurisprudence islamiques, les croyances et pratiques traditionnelles des différentes communautés ethniques vivant dans le pays. Dans la décennie 1990, des changements simultanés dans les politiques et l'administration foncière enregistrés à différents niveaux ont exercé une contrainte sur le régime foncier qui prévaut en Gambie.

Ces changements sont en partie liés à : la transformation de la tenure traditionnelle en tenure à bail ; la centralisation du processus de planification et des pouvoirs de l'État ; la dévolution et la décentralisation de la gestion foncière ; et le renforcement de la tenure coutumière<sup>40</sup>. Ces problèmes ont été traités par la Loi foncière (*Land Act*) complétée par la Loi sur l'acquisition et la compensation foncière (*Land Acquisition and Compensation Act*), la Loi sur le contrôle de la planification et l'aménagement physique (*Physical Planning and Development Control Act*), au tout début des années 1990, la Loi sur les levées topographiques (*Surveying Act*). Ces lois ont été adoptées dans l'objectif principal de lutter contre l'urbanisation anarchique à Banjul et sa zone périphérique et dans d'autres zones urbaines en donnant au gouvernement les moyens de contrôler le processus de planification de l'aménagement, en particulier, dans les « zones désignées ». Les Lois foncières (*Land Acts*) instaurent également des Conseils d'administration de domaines fonciers locaux dont les membres sont nommés par le Ministre des collectivités locales et du domaine foncier.

Concernant la GRN, une nouvelle politique et législation forestières ont été adoptées en 1995 et en 1998, respectivement. Elles entérinent la gestion participative des ressources naturelles.

### La Gambie – Principales références

**1990 :** Loi sur le domaine foncier de l'État  
Loi d'acquisition de compensation foncière  
Loi sur le contrôle de la planification et l'aménagement physique  
Loi sur les levées topographiques

**1995 :** Politique forestière

**1998 :** Législation forestière

Sites Web officiels : <http://www.gambia.gm/>

<sup>40</sup> M. Schoonmaker Freudenberger, 2000.

## 2.7 Ghana

Ghana	
Superficie totale	238 500 km <sup>2</sup>
Population en 2004	21,7 millions
Superficie agricole	14 735 000 ha
Terres arables	4 185 000 ha
Cultures pérennes	2 200 000 ha
Pâtures permanentes	8 350 000 ha
Zone forestière (2000)	6 094 000 ha

Source : FAO et Banque mondiale, 2006



Différents régimes fonciers et systèmes de gestion foncière coexistant au Ghana depuis l'époque coloniale ont été entérinés par les Constitutions de 1962, 1969, 1979 et 1992. Le domaine foncier est classé en domaine public et en domaine coutumier. Les terres appartenant à l'État sont administrées par la Commission domaniale nationale (*National Land Commission*) et dix commissions régionales qui étendent leurs fonctions administratives au secteur coutumier (à travers, par exemple, la supervision du Bureau de l'Administrateur des terres seigneuriales – *Office of the Administrator of Stool Lands*)<sup>41</sup>. En 1993, la Loi sur l'administration locale (Local Government Act) (Loi 462) a prévu la création des assemblées de districts et des assemblées métropolitaines qui interviennent dans plusieurs domaines. Elles disposent de pouvoirs législatifs pour créer les règlements intérieurs ; octroyer des permis de planification et d'aménagement ; et appliquer les réglementations et les sanctions. Toutefois, ces assemblées, ainsi que les responsables exécutifs de district (District Chief Executives) ne sont responsables que devant le chef de l'État.

Le système coutumier de tenure et de gestion foncière s'applique à 90 % des terres peu mises en valeur et n'est pas homogène. L'on constate des différences considérables entre le Nord, le Sud et l'Ouest du Ghana bien que des systèmes coutumiers différents aient en partage le trait commun qui est de « demeurer fort, dynamique et évolutif » sur l'ensemble du territoire national, leur permettant de faire face au développement économique, social et politique<sup>42</sup>. Il existe au Ghana un double système de tenure et de gestion foncière, le système fondé sur le droit législatif et le système fondé sur le droit coutumier étant appliqués de manière parallèle plutôt que de manière concertée. Cette situation a entraîné des contradictions, l'insécurité et les conflits liés à la tenure, accélérés par le processus de changement dans les relations foncières et agraires, en particulier, dans les zones urbaines et périurbaines.

Un système d'enregistrement de titres est en place depuis la période coloniale. Un dispositif d'enregistrement de titres fonciers a été introduit en 1986, mais n'a eu qu'un impact insignifiant du fait de son application sélective. La Politique foncière nationale (*National Land Policy*) approuvée en 1999 a réitéré l'importance stratégique de garantir la sécurité de la tenure : i) en s'assurant que les activités socio-économiques cadrent avec un système efficace de mise en valeur des terres ; ii) en facilitant l'accès équitable à la terre et à la sécurité de la tenure sur la base de droits enregistrés ; iii) en protégeant les propriétaires fonciers et leurs descendants contre la possibilité de perdre leurs terres ou de devenir des locataires de leurs propres terres ; et iv) en instaurant la discipline et l'ordre sur le marché du foncier. La politique a cherché à faire face à l'émergence des marchés fonciers informels qui ont connu un essor, en particulier dans le Sud du pays, confortés par l'urbanisation rapide et la demande croissante.

Pour réaliser les objectifs de la politique foncière de 1999, le gouvernement ghanéen a mis en place un « Programme d'administration foncière » (*Land Administration Programme - LAP*) avec l'appui de ses principaux partenaires au développement (Banque mondiale, ACDI, GTZ, DFID, FAO, etc. Voir section 3 ci-dessous).

<sup>41</sup> Certaines autorités traditionnelles des zones périurbaines de Kumasi ont mis en doute la pertinence du Bureau de l'administrateur des terres du domaine royal, vu qu'ils peuvent gérer leurs terres en appliquant leurs propres droits et procédures fonciers coutumiers.

<sup>42</sup> K. Kasanga & N.A. Kotey, 2001.

La garantie d'un accès équitable à la terre, la transparence améliorée et l'obligation de rendre compte des institutions chargées de la gestion des terres constituent des défis essentiels que le processus de réforme foncière devra permettre de relever dans les années à venir. La compréhension des divers enjeux liés à « la mise en valeur des terres de la nation [...] en appui aux diverses activités socio-économiques » en milieu rural, urbain et périurbain est également essentielle.

#### Ghana – Principales références

**1992 :** [Constitution du Ghana](#)

**1999 :** Document de politique foncière du Ghana

Sites Web officiels :

Gouvernement : <http://www.ghana.gov.gh/index.php>

Ministère de l'administration locale et du développement rural :

<http://www.ghana.gov.gh/governing/ministries/governance/localgov.php>

Ressources électroniques sur le Programme d'administration foncière :

<http://www.ghana.gov.gh/pbcopin/GHANA%20LAND%20ADMINISTRATION%20PROJECT.pdf>

[http://www.frr.co.uk/show\\_experience.php?id=176](http://www.frr.co.uk/show_experience.php?id=176)

<http://www.isodec.org.gh/campaigns/Rights/landreform.htm>

[http://www.oxfam.org.uk/what\\_we\\_do/issues/livelihoods/landrights/downloads/ghanasec.rtf](http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/livelihoods/landrights/downloads/ghanasec.rtf)

Autres :

<http://www.ghanaweb.com>

<http://www.oxfam.org.uk>

## 2.8 Guinée<sup>43</sup>

Guinée	
Superficie totale	245 900 km <sup>2</sup>
Population en 2004	9,2 millions
Superficie agricole	12 450 000 ha
Terres arables	1 100 000 ha
Cultures pérennes	650 000 ha
Pâtures permanentes	10 700 000 ha
Zone forestière (2000)	6 904 000 ha

Source : FAO et Banque mondiale, 2006



La Guinée se caractérise par une situation foncière particulièrement complexe. Cette complexité réside tant dans la grande diversité des situations locales que dans l'histoire particulière du pays. Au plan historique il importe de rappeler que du lendemain des indépendances jusqu'au milieu des années 80, la Guinée est restée dans une situation d'isolement politique en raison des options nationalistes et révolutionnaires de ses dirigeants.

A l'inverse des pays sahéliens, la Guinée dispose d'importantes ressources hydriques et de terres à haut potentiel agricole. De telles dispositions naturelles suscitent la convoitise des opérateurs privés nationaux et l'intérêt certain de nombreux investisseurs étrangers. Ces derniers sont cependant rendus méfiants en raison de la situation d'insécurité foncière attribuée au pays. Cette insécurité se perçoit par rapport à la situation des terres dites du « contentieux franco-guinéen » et à la situation des terres des ex-FAPA (fermes agro-pastorales).

Les terres du contentieux franco-guinéen sont les anciennes exploitations agricoles détenues par les européens<sup>44</sup> et abandonnées après leur départ précipité à l'indépendance en 1958. Ces exploitations ont été nationalisées par l'Etat guinéen en 1976 dans le cadre du règlement global du contentieux franco-guinéen. Généralement bien aménagées et donc de grande valeur économique, elles sont aujourd'hui prisées par l'élite administrative<sup>45</sup>. Quant aux terres des ex-FAPA, elles étaient exploitées par les anciennes coopératives du temps de la première République. Elles se sont retrouvées de fait à l'abandon après l'effondrement du régime et la dissolution des FAPA. Après avoir bénéficié des aménagements et équipements réalisés par l'Etat, les terres des ex-FAPA ont pris de la valeur et sont aujourd'hui prisées<sup>46</sup>. Toute cette frénésie autour des terres aménagées s'opère dans un contexte général de dispersion des archives foncières, favorisant l'accaparement des meilleures terres par les élites urbaines.

La Guinée expérimente depuis longtemps le phénomène aujourd'hui émergent en Afrique de l'Ouest de l'agro-business. Depuis 1985, la République de Guinée a engagé une réorientation de sa politique de développement en privilégiant le désengagement de l'Etat et en encourageant la promotion du secteur privé. Ces orientations libérales en matière de politique de développement ont été traduites dans le secteur agricole à travers notamment la Lettre de politique de développement agricole (LPDA-1)<sup>47</sup>. Parmi les principaux axes stratégiques retenus par la LPDA, une attention particulière a été accordée par les autorités guinéennes à la promotion du développement d'un secteur privé agricole dynamique. Ceci nécessite la création d'un environnement législatif et réglementaire incitatif, notamment par l'élaboration d'une législation foncière sécurisante pour les investisseurs. En 1992, la Guinée s'est dotée d'une nouvelle législation foncière et domaniale qui abroge et remplace celle de la période révolutionnaire. Conformément à la Constitution guinéenne qui reconnaît et protège le droit de propriété, le code affirme le droit des particuliers d'acquérir la propriété du sol. Selon la loi, tous les biens vacants et sans maître

<sup>43</sup> Cette section s'inspire des travaux de H.M.G. Ouédraogo, 2000.

<sup>44</sup> Il s'agit principalement de Français mais aussi de quelques anciens propriétaires libanais.

<sup>45</sup> En principe ces terres ont fait l'objet de concession à des cadres de l'administration en vue de leur mise en valeur.

<sup>46</sup> Ces terres étaient sensées être mise à la disposition d'ONG en vue de l'installation de paysans.

<sup>47</sup> Adoptée par la table ronde des bailleurs de fonds sur le secteur agricole, en 1991 (9 au 11 décembre 1991). La LPDA-1 poursuivait la réalisation des objectifs prioritaires ci-après : la promotion de la sécurité alimentaire, la relance des cultures d'exportation et une meilleure gestion des ressources naturelles.

appartiennent à l'Etat. Le code foncier et domanial guinéen reste muet en ce qui concerne le sort des tenures foncières locales. Pourtant les terres dans leur grande majorité continuent d'être détenues en vertu de pratiques locales diverses, variables selon les régions mais fondant toute leur légitimité sur la référence à des droits communautaires et familiaux établis de longue date. Dans la pratique, la législation foncière est restée non effective en milieu rural, sa mise en œuvre s'étant heurtée à de nombreuses difficultés, réduisant presque à néant l'impact juridique et économique de cette réforme sur le terrain. Un document de politique foncière rurale été élaborée en 2001 en vue de faire la synergie entre questions foncières et stratégie de réduction de la pauvreté<sup>48</sup>.

#### Guinée – Principales références

**1991:** Lettre de politique de développement agricole

**1992:** Ordonnance 0/92/019 du 30 mars 1992

**2001:** Déclaration de politique foncière en milieu rural  
Décret D/2001/037/PRG/SGG portant adoption de la politique foncière en milieu rural

Sites Web officiels :

<http://www.guinee.gov.gn/>

Autres : <http://www.unccd.int/cop/reports/africa/national/2002/guinea-fre.pdf>

---

<sup>48</sup> Décret D/2001/037/PRG/SGG.

## 2.9 Guinée Bissau<sup>49</sup>

Guinée Bissau	
Superficie totale	36 120 km <sup>2</sup>
Population en 2004	1,5 millions
Superficie agricole	1 630 000 ha
Terres arables	300 000 ha
Cultures pérennes	250 000 ha
Pâtures permanentes	1 080 000 ha
Zone forestière (2000)	2 120 000 ha

Source : FAO et Banque mondiale, 2006



Avec le Cap Vert, la Guinée Bissau est une ancienne colonie portugaise. L'implantation coloniale remonte au tout début du 20<sup>ième</sup> siècle. En 1919, les Portugais décident que les terres occupées par les autochtones (zones réservées) ne pouvaient être concédées sauf si la personne désirant une concession parvient à obtenir le consensus de la communauté locale concernée. Avec la croissance de la population portugaise dans la colonie, des initiatives sont prises pour annexer les terres indigènes. L'expropriation foncière est autorisée pour cause d'intérêt public. La dépossession foncière des autochtones prend de l'ampleur à partir des années 1960, époque à laquelle la terre est classée en trois catégories (Décret de 1961) : domaines urbains ; domaines délimités pour attribution collective aux populations et exploitation communautaire selon les coutumes locales ; et les terres dites vacantes. Les autorités coloniales étaient les seules autorités habilitées à décider de la classification des terres.

De nombreux abus ont marqué ce processus. Le concept de terres vacantes devient l'un des moyens qui encourage l'expansion de l'implantation coloniale. Deux facteurs facilitent ce processus. Toutes les terres étaient la propriété de l'État colonial ; le concept d'aires réservées était limité uniquement aux aires cultivées ou habitées. Le règne colonial prit fin en 1974 avec la guerre de libération nationale conduite par le PAIGC. Par la suite, la Loi n° 4/75, nationalisant toutes les terres comme propriété de l'État, fut promulguée. Toutefois, pour éviter un vide législatif, le gouvernement a continué d'appliquer le décret colonial de 1961 sur la concession. Au milieu des années 1980, la communauté des partenaires au développement intervenant en Guinée Bissau exhorte le gouvernement à modifier la loi foncière. Un premier projet de loi fut soumis à l'Assemblée nationale en 1985, mais n'a pas été adopté. La Commission des réformes foncière a soumis un nouveau projet en 1990 qui n'a également pas été adopté par l'Assemblée nationale. Dans l'intervalle, le système de concession foncière a continué à être appliqué et sera même renforcé.

L'échec de ces initiatives de réforme du régime foncier peut s'expliquer par le désaccord tranché au sein de la société bissau-guinéenne entre les partisans de la libéralisation totale des terres et ceux qui ont défendu l'accès de l'État aux terres par le biais du système de concession. Pour finir, une nouvelle loi foncière est entrée en vigueur en 1998 (deux mois avant l'éclatement de la guerre en Guinée Bissau). S'appuyant sur un processus participatif, la loi a cherché à oeuvrer à un compromis entre ces deux positions divergentes. Elle a maintenu la propriété de l'État sur la terre, mais également reconnu l'existence de droits d'exploitation aux individus. Elle poursuivait trois objectifs essentiels: 1) garantir l'accès à la terre aux paysans ; 2) intégrer les règles et pratiques coutumières à la nouvelle loi ; et 3) encourager le développement d'un marché foncier.

La nouvelle loi a tenu compte des institutions foncières coutumières existantes, instauré le principe de levée d'impôts fonciers, et créé de nouvelles institutions en charge de la gestion des terres, opérant du niveau local au niveau central. Les principales difficultés pour sa mise en application ont trait au lien entre la législation foncière et le processus de décentralisation, l'intégration des pratiques locales et des institutions traditionnelles ; une levée d'impôts fonciers bien conçue ; et les problèmes plus généraux de gouvernance en rapport avec la terre tant au niveau national que local.

<sup>49</sup> Cette est basée sur un document portant sur la Guinée Bissau, préparé pour le Forum Praia +9, CILSS, 2003 (n'existe qu'en portugais).

### Guinée Bissau – Principales références

**1919** : Règle administrative n° 597

**1961** : Décret n° 49.894 (classification des terres)

**1998** : Loi foncière

Autres : <http://www.cilssnet.org/> ou [http://www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_file=/DOCREP/005/Y3932T/y3932t06.htm](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/DOCREP/005/Y3932T/y3932t06.htm)

## 2.10 Liberia<sup>50</sup>

Liberia	
Superficie totale	111 400 km <sup>2</sup>
Population en 2004	3,2 millions
Superficie agricole	2 602 000 ha
Terres arables	382 000 ha
Cultures pérennes	220 000 ha
Pâtures permanentes	2 000 000 ha
Zone forestière (2000)	3 455 000 ha

Source : FAO et Banque mondiale, 2006



Le régime foncier libérien s'est inspiré, à son origine, de la vision prônée par l'*American Colonization Society* pour la création d'une communauté indépendante d'agriculteurs propriétaires terriens en Afrique. Les terres côtières ont été acquises par les Africains de retour d'Amérique moyennant des contrats conclus avec les chefs locaux. Au départ, les terres de l'intérieur n'étaient pas convoitées mais les manœuvres des puissances coloniales pour étendre leur emprise sur le continent ont poussé l'Etat libérien à poursuivre son occupation afin d'établir ses frontières internationales début 1900.

Un double système foncier s'est affirmé. Les descendants des premiers occupants et les groupes dits civilisés peuvent être propriétaires par l'obtention d'un titre délivré par le gouvernement après approbation par le chef d'Etat. Toutes les autres terres appartiennent à l'Etat qui est le seul à même de les vendre. Une commission foncière est créée dans chaque comté qui supervise les processus d'enregistrement, conserve les archives, arbitre les litiges et recommande au gouvernement les transferts de terres. Les ressources foncières locales en milieu rural sont gérées par l'autorité coutumière au nom de la communauté. Les droits d'accès sous le régime coutumier sont restreints aux habitants du village membres du lignage qui se soumettent à l'autorité des chefs.

Ce système pénalise en particulier les jeunes qui sont historiquement marginalisés dans l'accès aux ressources foncières lorsqu'ils ne se conforment pas au modèle de production agricole dominant (où ils constituent une main-d'œuvre à bas coût) ou n'ont pas de relations à Monrovia leur permettant d'accéder à la propriété foncière. Les femmes et les migrants sont dans une situation davantage précaire du fait que leur accès aux ressources n'est possible que par les biais d'un parent ou d'un tuteur.

Le sentiment d'être victimes d'injustices tant sur le plan économique que social a exacerbé les relations entre jeunes et aînés au niveau local et détérioré les rapports des citoyens aux institutions étatiques. Cette situation a nourri l'insécurité notamment en favorisant le recrutement de jeunes combattants tout au long du conflit libérien. Les enjeux de l'accès au foncier sont étroitement liés au déroulement de la guerre. Ils concernent également l'exploitation équitable des ressources forestières très abondantes au Liberia, en situation de sortie de conflit. Pour autant, les programmes actuels de réinsertion socio-économique des anciens combattants et des personnes déplacées négligent les activités rurales agricoles et non agricoles.

L'absence de protection légale pour les personnes, les propriétés et les contrats en milieu rural, l'importance stratégique de la production de bois d'exportation et l'urbanisation accélérée illustrent l'urgence de traiter la question foncière dans toutes ses dimensions, en vue de garantir une sortie du conflit et un développement durables. A l'état actuel, la réforme foncière ne figure pas parmi les actions prévues à court terme par le gouvernement bien que plusieurs candidats à la Présidence (y compris Ellen Johnson-Sirleaf qui a remporté les élections) aient reconnu l'urgence de s'attaquer aux questions foncières. Des réformes ont été en revanche engagées, dès 2003, pour mieux sécuriser les droits des femmes notamment en matière d'héritage. Toutefois, en l'absence d'une réorganisation du régime foncier, ces réformes ne semblent pas susceptibles de produire les résultats escomptés particulièrement en milieu rural.

### Liberia – Principales références

1984 : Constitution du Liberia

<sup>50</sup> Voir J.P. Chauveau & P. Richards, à paraître.

## 2.11 Mali

Mali	
Superficie totale	1,2 millions km <sup>2</sup>
Population en 2004	13,1 millions
Superficie agricole	34 700 000 ha
Terres arables	4 660 000 ha
Cultures pérennes	40 000 ha
Pâtures permanentes	30 000 000 ha
Zone forestière (2000)	13 072 000 ha

Source : FAO et Banque mondiale, 2006



Au Mali vivent des peuples aux traditions culturelles variées. Du fait de la présence d'importantes zones désertiques, environ 75% de la population se concentre sur seulement 25% des terres. D'une répartition si déséquilibrée découle la diversité des problèmes et enjeux fonciers selon la variabilité des contextes régionaux et locaux. On peut cependant rendre compte de la situation foncière malienne en faisant une distinction entre les zones de faible disponibilité foncière d'une part et les zones d'abondance foncière d'autre part.

Dans les zones de faible disponibilité foncière, la terre est une question très sensible. Les problèmes sont liés au processus de dégradation des sols combiné avec la forte croissance démographique et les dynamiques accélérées d'urbanisation. Le processus de conversion des terres rurales en terres d'habitat est particulièrement fort dans certaines régions (exemples : cercles de Kati et de Koulikoro dans la région de Koulikoro). Les conflits fonciers se concentrent sur les revendications de propriété foncière (région de Kayes notamment) et sur les problèmes fonciers liés au pastoralisme (Région de Ségou, de Mopti, etc). Dans les zones de grande disponibilité foncière où les conditions écologiques sont généralement propices aux activités pastorales et agropastorales, les problèmes sont liés à l'afflux des troupeaux transhumants (Région de Koulikoro et de Sikasso) et à la compétition autour des ressources naturelles. Il faut cependant souligner l'existence de problèmes fonciers spécifiques liés aux activités minières artisanales (exploitation de l'or dans la région de Kayes ou de Sikasso).

En plus de la diversité des contextes locaux, la situation foncière au Mali est rendue complexe du fait de la persistance du dualisme juridique. La législation en vigueur est constituée par le Code domanial et foncier (2000) et ses décrets d'application. Le Code institue un domaine national, constitué de l'ensemble des terres situées sur le territoire malien, qu'il s'agisse des terres appartenant à l'Etat, des celles appartenant aux collectivités locales ou aux personnes privées (art.1). Le domaine national est la propriété de la nation malienne représentée par l'Etat. Les terres coutumières et les terres dites vacantes et sans maître relèvent du domaine privé de l'Etat. A côté de cette législation étatique coexistent des pratiques foncières, enracinées dans les traditions animistes africaines et dans les vestiges de la Sharia héritée des périodes de la domination arabe dans le Nord du pays.

Au plan politique, la question foncière rurale au Mali est dominée par les problèmes de gestion des terres de l'office du Niger, un des plus grands projets d'aménagement de terres irriguées en Afrique. Initié depuis la période coloniale, le système de gestion des terres de l'Office repose sur l'affectation de la gestion des terres aménageables du Delta central du fleuve Niger, à une structure publique (l'Office du Niger). Dans les faits, et malgré les dispositions réglementaires relatives à l'occupation des terres, les exploitants régulièrement installés sont maintenus dans une situation de grande précarité foncière, sans aucun des titres fonciers prévus par les textes<sup>51</sup>. Cette précarité se traduit par le retrait des parcelles aux producteurs notamment en cas de non-paiement même partiel de la redevance en eau. En même temps, des acteurs internationaux sont activement invités et bénéficient pour cela de l'attribution de très grandes superficies de terres, d'avantages fiscaux divers et de la délivrance de titres fonciers. Le gouvernement malien a également décidé de mettre une partie des terres de l'Office du Niger à la disposition des Etats de la CEN-SAD (Communauté des Etats sahélo-sahariens) pour leur mise en valeur.

<sup>51</sup> Contrat d'exploitation, permis d'exploitation, bail ordinaire ou emphytéotique.

La situation foncière dans le Nord malien est particulière et mérite d'être soulignée. Cette situation résulte de la survivance d'anciens privilèges fonciers acquis par certaines familles depuis la période des invasions arabes. Celles-ci détiennent de vastes territoires et conditionnent l'accès aux ressources naturelles par les populations rurales (agriculteurs et pasteurs) au paiement de taxes et redevances foncières. Des opérations d'aménagement et de mise en valeur des terres dans cette zone sont parfois empêchées, ce qui pourrait provoquer une intensification des conflits locaux.

En 2005, le gouvernement a approuvé une nouvelle loi d'orientation agricole s'appuyant sur une large consultation des acteurs concernés aux niveaux local et national. Il est prévu d'adopter une approche similaire en vue de doter le pays de nouvelles dispositions foncières avant les élections présidentielles de 2007.

#### Mali – Principales références

**2000 :** *Ordonnance no. 00-027/P-RM portent Code domanial et foncier*

**2001 :** *Décret no. 01-040-RM du 02 février déterminant les formes et conditions d'attribution des terrains du domaine privé de l'Etat*

**2001 :** *Décret n°01-041/P-RM du 02 fixant les modalités d'attribution du permis d'occuper*

Autres : <http://www.cilssnet.org/> ou [http://www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_file=/DOCREP/005/Y3932T/y3932t06.htm](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/DOCREP/005/Y3932T/y3932t06.htm)

## 2.12 Mauritanie

Mauritanie	
Superficie totale	1 million km <sup>2</sup>
Population en 2004	3 millions
Superficie agricole	39 750 000 ha
Terres arables	488 000 ha
Cultures pérennes	12 000 ha
Pâtures permanentes	39 250 000 ha
Zone forestière (2000)	317 000 ha

Source : FAO et Banque mondiale, 2006



Avant l'indépendance en Mauritanie, toute terre qui n'était pas réclamée ou reconnue comme étant mise en valeur était nationalisée. Dans le même temps, le principe islamique de l'*Indirass* était confirmé, prescrivant que tous les droits de propriété doivent être exercés pour être renouvelés. Preuve devait donc être faite de la mise en valeur des terres par des signes d'occupation, d'investissement ou de culture (par exemple, la construction, la présence d'infrastructures d'irrigation, etc.). Il a été instauré une période d'une décennie après laquelle l'on constate l'extinction des droits fonciers. Ce délai s'avéra plus court (deux ans) dans les zones les plus arides où les signes d'agriculture pluviale laissent peu de traces. Combinée aux sécheresses récurrentes dans les années 1970 et 1980, la difficulté d'accès à la terre et l'utilisation a poussé les populations maures et fulani du Nord à migrer vers le Sud pour s'établir dans les zones fertiles de la vallée du Fleuve Sénégal.

En 1983-1984, le gouvernement mauritanien introduisit une réforme stipulant que tous les Mauritaniens jouissaient de droits égaux à la propriété foncière. La propriété privée individuelle fut instituée par le biais de l'enregistrement et reconnue comme la forme standard de détention de propriétés foncières. Bien que le système coutumier de gestion et d'administration foncières avait pris officiellement fin, toutes les terres qui n'étaient pas du domaine public ou relevant de la propriété privée étaient déclarées couvertes par la loi islamique. La propriété privée et la mise en valeur des terres irriguées et des zones agricoles à des fins de production étaient encouragées par la loi ; bien que par l'application de l'*Indirass*, l'État tirait partie du droit de mettre à la disposition du public ou d'ouvrir à l'acquisition privée les terres relevant de la propriété privée non mises en valeur (confiscation des terres).

Dans un contexte où la valeur de la terre fertile a connu une flambée, de nombreuses organisations ont critiqué l'application sélective de la loi. Dans la vallée du fleuve Sénégal, la loi a favorisé l'accès à la terre aux groupes de populations qui ne vivaient pas dans la région par le passé (les Maures, par exemple), mais y ont été attirés par les importantes opportunités agro-industrielles de la région, au détriment des occupants négro-africains. La pression accrue exercée sur les ressources foncières précieuses et l'insécurité de la tenure pour les Négro-Africains, ont exacerbé les tensions entre usagers concurrents de part et d'autre de la frontière entre le Sénégal et la Mauritanie. Le nombre et la fréquence des conflits à caractère foncier se sont accrus et ont fini par entraîner une violence généralisée, la migration involontaire de la Mauritanie vers le Sénégal et des représailles contre les migrants économiques à Nouakchott et à Dakar en 1989<sup>52</sup>. Plus de dix ans après la reprise des relations diplomatiques entre les deux pays, il paraît difficile aux migrants involontaires mauritaniens de retourner revendiquer leurs droits à la terre de l'autre côté de la frontière, étant donné que le gouvernement mauritanien attache une valeur stratégique à la vallée du fleuve Sénégal pour le développement de l'agro-industrie par les nouveaux colons. À long terme, le transfert des terres appartenant à la collectivité ou à l'État aux entreprises agro-industrielles et d'autres formes de violations des droits des migrants involontaires (et de leurs descendants) pourraient finir par semer des germes de conflit dans la région.

<sup>52</sup> M. Trémolières & D. Gnisci, 2004; K. Hussein, 1998.

En août 2005, le Président mauritanien, Maaouya Ould Sid Ahmed Taya, au pouvoir depuis 1984, est renversé par le Conseil militaire pour la justice et la démocratie (*Military Council for Justice and Democracy*). En septembre, le Conseil annonce une amnistie générale pour tous les Mauritaniens qui avaient été persécutés, accusés et condamnés pour crimes politiques par l'ancien régime en place. Cette amnistie concerne également les Mauritaniens vivant actuellement au Sénégal, soit entre 20 000 et 30 000 personnes qui se sont installées sur 276 sites le long de la rive sud du fleuve Sénégal. Il est probable que les litiges fonciers et liés à la terre s'intensifient à mesure que les Mauritaniens exilés retournent sur la rive nord du fleuve et réclament leurs droits sur ces terres. Cette situation nécessitera une attention particulière de la part des autorités chargées des questions foncières aux niveaux local et national.

Il est également probable que la situation en Mauritanie ait un impact considérable sur l'évolution du régime foncier du pays. Un referendum est prévu pour adopter une nouvelle Constitution à la mi-2006 et les élections présidentielles et législatives sont, quant à elles, prévues pour 2007. À ce jour, les questions foncières n'ont pas encore été inscrites à l'ordre du jour dans le programme de politique nationale.

#### Mauritanie – Principales références

**1983 :** *Ordonnance no. 83-127 du 5 juin 2005 portant réorganisation foncière et domaniale*

**1990 :** *Décret no. 90-020 du 31 janvier 1990, abrogeant et remplaçant le décret no. 84-009 du 19 janvier 1984 portant application de l'Ordonnance no. 83-127 du 5 juin 1983 réorganisation foncière et domaniale*

**2000 :** *Décret no. 2000-089 du 17 juillet 2000, abrogeant et remplaçant le Décret no. 90-020 du 31 janvier 1990*

**2004 :** Plan d'action national pour l'environnement (en français)

Sites Web officiels :

<http://www.mauritania.mr/fr/index.php>

<http://www.mauritania.mr/fr/communiquésPrimature/communiquéprimature.pdf>

## 2.13 Niger

Niger	
Superficie totale	1,3 millions km <sup>2</sup>
Population en 2004	13,5 millions
Superficie agricole	38 500 000 ha
Terres arables	14 483 000 ha
Cultures pérennes	17 000 ha
Pâtures permanentes	24 000 000 ha
Zone forestière (2000)	1 328 000 ha

Source : FAO et Banque mondiale, 2006



Avec son Code rural de 1993, le Niger crée un précédent régional en matière de gestion des ressources naturelles, et ce, de manière pratique et intégrée<sup>53</sup>. Selon le Code rural, les ressources foncières naturelles font partie du patrimoine de la nation. Toutefois, une telle disposition n'implique pas que la terre est la propriété de l'État. Elle indique simplement que l'État est responsable de l'accès équitable aux ressources foncières et naturelles pour la subsistance des générations actuelles et l'exploitation viable en vue de la préservation des droits des générations futures. Le Code a reconnu les droits coutumiers et permis qu'ils soient enregistrés. Cela peut être considéré comme une révolution juridique en Afrique de l'Ouest francophone dans la mesure où la plupart des législations font valoir le droit de propriété de l'État sur les terres rurales. Le Code établit que les droits fonciers coutumiers et ceux consacrés par le droit positif bénéficient d'une égale protection par la loi et les institutions judiciaires (Article 5). Il conviendrait de noter que l'État ne dispose d'aucun privilège particulier dans la possession des terres : il est tenu d'apporter des preuves (par exemple, un titre) pour tout droit revendiqué sur la terre quoique le Code affirme que toute aire vacante appartient à l'État.

Le Code rural stipule que les éleveurs disposent de droits d'utilisation sur les ressources naturelles afin de mener leurs activités d'élevage. Selon les circonstances juridiques, ces droits sont qualifiés de droits d'utilisation commune (liés aux aires de pâturage) ou de droits d'utilisation prioritaire (en rapport avec les terres dites « *terroirs d'attaches* »). Les droits d'utilisation prioritaire concèdent aux communautés d'éleveurs une reconnaissance de leurs droits aux terres pastorales sans exclusion d'autres usagers.

Le Code rural vise à intégrer les fonctions d'administration de gestion et ramène l'administration foncière gérée au préalable par l'État au niveau local par la création de commissions foncières au niveau des districts. En 1996-1997, un certain nombre de lois d'application ont été adoptées pour favoriser la mise en œuvre effective des lois. À titre d'exemple, des décrets sur la mise en valeur de la terre, les conditions de protection des terres pastorales (« *terroirs d'attache* ») et les organes institutionnels chargés de l'application du Code ont été adoptés par le gouvernement.

Les Commissions foncières sont les principales institutions responsables de l'application du Code rural. Elles fonctionnent comme organes consultatifs sur la gestion des terres et les concessions rurales ; elles préparent les titres et contrôlent la mise en valeur de la terre. La composition de cette commission est toutefois considérée comme trop technocratique : l'État et les organes administratifs locaux dominent les commissions tandis que les paysans, les éleveurs et les organisations féminines sont sous-représentés. Parce que les commissions sont souvent logées au sein du district plutôt que dans les villages, elles sont en général inaccessibles à la plupart des communautés, ce qui empêche la participation effective des populations<sup>54</sup>. Le gouvernement a décidé, il y a peu, de remédier à cette situation en créant des commissions villageoises dites *Commissions foncières de base*.

En 1998, le Niger a adopté des lois spécifiques relatives à la chasse et à la protection de la faune, de la flore, aux pêcheries et à la gestion environnementale. Les autorités rurales pourraient re-attribuer les aires communes, les pâturages et aires peu mises en valeur grâce au récent processus de décentralisation (2002-

<sup>53</sup> H. M. G. Ouédraogo, 2003.

<sup>54</sup> L. Alden Wily, 2003.

2003) combiné à l'accent excessif mis sur l'utilisation active et l'interprétation étroite de la législation par rapport aux utilisations légitimes des terres.

En dépit de quelques écueils identifiés par de nombreux observateurs, le système décentralisé d'administration foncière du Niger est considéré comme efficace. Les procédures d'obtention de la reconnaissance des droits fonciers coutumiers sont simples et totalement effectuées au niveau local. Les coûts de délivrance des documents nécessaires sont déterminés par chaque commission locale en fonction des réalités du terrain. Il s'ensuit que les procédures sont simples et accessibles en termes de coûts. Le principal défi qu'il faudra relever à l'avenir est la mise en application totale sur tout l'ensemble du territoire nigérien.

Le CILSS présente le cadre institutionnel<sup>55</sup> instauré par le Code rural de 1993 comme un modèle sur lequel la région peut s'appuyer pour traiter les problèmes de développement rural intégré.

#### Niger – Principales références

- 1993:** Ordonnance no. 93-015 du 2 mars 1993 portant Principes d'Orientation du Code rural  
Ordonnance no.93-016 du 2 mars 1993 portant sur le Code minier
- 1997:** Décret no. 97-006/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997 portant Réglementation de la mise en valeur des ressources naturelles  
Décret no. 97-007/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997 fixant le statut des terroirs d'attache des pasteurs  
Décret no. 97-008/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997 portant organisation, attribution et fonctionnement des institutions chargées de l'application des Principes d'Orientations du Code rural  
Décret no. 97-367/ PRN/MAG/EL du 2 octobre 1997 déterminant les modalités d'inscription des droits fonciers au Dossier rural
- 1998:** Loi no. 98-07 du 28 avril 1998 fixant le régime de chasse et de la protection de la faune  
Loi no. 98-042 du 7 décembre 1998 portant régime de la pêche  
Loi cadre no. 98-56 du 29 décembre 1998 relative à la gestion de l'environnement
- 2001:** Loi no. 2001-23 du 10 août 2001 portant création des circonscriptions administratives et des collectivités locales
- 2002:** Loi no. 2002-12 et no. 2002-13 du 11 juin 2002  
Loi no. 2002-13 du 11 juin 2002 portant transfert de compétence de l'Etat aux collectivités locales

Autres :

[http://www.cilssnet.org/prai9/commentaires\\_activitespostforum/niveau\\_Pays/Missioncofo\\_Niger.doc](http://www.cilssnet.org/prai9/commentaires_activitespostforum/niveau_Pays/Missioncofo_Niger.doc)

[http://www.afdb.org/pls/portal/docs/PAGE/ADB\\_ADMIN\\_PG/DOCUMENTS/OPERATIONSINFORMATION/NIGER%20DSP%202005-2009.DOC](http://www.afdb.org/pls/portal/docs/PAGE/ADB_ADMIN_PG/DOCUMENTS/OPERATIONSINFORMATION/NIGER%20DSP%202005-2009.DOC)

<sup>55</sup> Composé du Comité national sur le Code rural, du Secrétariat permanent du Code rural et des Commissions foncières au niveau des districts.

## 2.14 Nigeria

Nigeria	
Superficie totale	923 800 km <sup>2</sup>
Population en 2004	128,7 millions
Superficie agricole	72 600 000 ha
Terres arables	30 500 000 ha
Cultures pérennes	2 900 000 ha
Pâtures permanentes	39 200 000 ha
Zone forestière (2000)	13 137 000 ha

Source : FAO et Banque mondiale, 2006



La population du Nigeria comprend 374 groupes ethniques. Dans les sociétés traditionnelles, la terre n'était pas détenue comme un bien par les individus ; elle était allouée aux groupes qui pouvaient être la famille élargie, le village ou la communauté<sup>56</sup>. Le processus d'élaboration de politique foncière est en rapport avec les problèmes de développement urbain.

Le monopole d'État était l'option de politique foncière prédominante. Au lendemain de l'indépendance en 1962, le gouvernement du Nord du Nigeria a promulgué une loi sur le foncier en vertu de laquelle toutes les terres étaient sous l'autorité du gouverneur, qui les détenait et les administrait pour l'usage et le bénéfice commun des autochtones de la région. Nonobstant cette loi, le gouvernement et les individus furent confrontés à une difficulté croissante pour acquérir des terres (principalement dans les centres urbains) à des fins de mise en valeur. La croissance de la demande de terres faisait suite au processus d'urbanisation et au boom pétrolier. Cette situation a aggravé la forte spéculation foncière.

La Commission de réforme foncière et le Comité de rédaction de la Constitution s'attaquèrent à ces problèmes en 1977. Ils recommandèrent tous les deux la nationalisation de toutes les terres peu mises en valeur. Le Gouvernement fédéral militaire dirigé par le Général Olusegun Obasanjo promulgua la Loi sur la mise en valeur des terres (*Land Use Act*) en 1978. Le gouvernement alla même au-delà de la proposition faite par la Commission de réforme foncière en nationalisant toutes les terres.

La Loi sur la mise en valeur des terres place toutes les terres sur le territoire de chaque État sous l'autorité exclusive du gouverneur de l'État (hormis les terres allouées au gouvernement fédéral ou à ses agences). Le gouverneur assume la garde de telles terres pour la population et les administre au nom et pour le compte de tous les Nigériens. Le gouverneur est responsable du contrôle et de la gestion des terres dans les zones urbaines ; des pouvoirs analogues par rapport aux zones non urbaines sont conférés aux gouvernements locaux. Chaque gouverneur est assisté d'un Comité de mise en valeur et d'allocation des terres pour la gestion des terres urbaines tandis que chaque gouvernement local est assisté par un Conseil consultatif local pour la gestion du foncier rural. Le gouverneur a le pouvoir de concéder la terre à toute personne avec des droits légaux d'occupation à toutes fins ; il est conforme à la loi que les gouvernements locaux octroient à toute personne des droits coutumiers d'occupation à des fins agricoles, résidentielles et autres.

La Loi sur la mise en valeur des terres est considérée comme sujette à controverse. Certains y voient un moyen de poursuivre un objectif égalitaire socialiste visant à assurer la distribution équitable des ressources foncières. D'autres font objection, déclarant voir la Loi sur la mise en valeur des terres comme contradictoire avec les principes d'équité et de justice parce qu'elle rend possible que des terres ayant autrefois appartenu aux communautés locales leur soient arrachées du fait de l'aggravation de la corruption. Par ailleurs, la Loi ne garantit pas une tenure assurée aux détenteurs d'un certificat d'occupation, dans la mesure où le gouverneur dispose du pouvoir de révoquer de tels certificats en invoquant l'intérêt public (par exemple, pour les droits de passage, la prospection pétrolière, les activités minières ou la construction d'oléoducs). La Loi sur la mise en valeur des terres ne semble pas être parvenue à atteindre ses objectifs égalitaires<sup>57</sup> en milieu rural et les autorités traditionnelles continuent

<sup>56</sup> R. W. Taylor, 1988.

<sup>57</sup> O. Oyewamide, 2004.

d'exercer leur influence sur la gestion des terres. En milieu urbain, elle a échoué à mettre un terme à la spéculation et a accru la corruption. Une pression est actuellement exercée pour obtenir la révision, voire la révocation de la Loi sur la mise en valeur des terres.

#### **Nigeria – Principales références**

**1978** : Loi du 29 mars 1978 sur la mise en valeur des terres

Sites Web officiels : <http://www.nigeria.gov.ng/>

Autres : [http://www.fao.org/ag/aq/swlwpnr/reports/y\\_sf/z\\_ng/ng.htm#submenu2](http://www.fao.org/ag/aq/swlwpnr/reports/y_sf/z_ng/ng.htm#submenu2)

## 2.15 Sénégal

Sénégal	
Superficie totale	196 700 km <sup>2</sup>
Population en 2004	11,4 millions
Superficie agricole	8 157 000 ha
Terres arables	2 460 000 ha
Cultures pérennes	47 000 ha
Pâtures permanentes	5 650 000 ha
Zone forestière (2000)	8 898 000 ha

Source : FAO et Banque mondiale, 2006



La législation foncière est composée d'une série de textes et de réglementations juridiques, basés sur la Loi de 1964 relative au domaine national (64-46) et la Loi de 1972 relative aux communautés rurales (72-75). La décentralisation a été renforcée dans les années 1990, permettant le transfert des pouvoirs aux régions, aux communes et aux communautés rurales dans les domaines de la gestion des terres, de l'environnement, de la GRN et de l'aménagement du territoire.

Ce régime foncier s'applique à 95 % du foncier rural ; il définit les terres appartenant à l'État comme toutes terres qui n'ont pas été enregistrées avant la Loi de 1964. Les terres de l'État entrent dans quatre catégories : i) les domaines urbains ; ii) les forêts classées, les parcs nationaux, etc. ; iii) les terres communautaires ; et iv) les zones pionnières. L'on peut accéder à la terre par occupation, autorisation, bail ordinaire, bail à long terme et concession. Les élus locaux dans les communautés rurales peuvent attribuer des terres selon les pratiques coutumières, pourvu que celles-ci soient mises en valeur. Ce principe est toutefois contraire à la première condition pour l'allocation des terres énoncée par la loi, c'est-à-dire être un individu ou un groupe membre de la communauté rurale.

La loi de 1964 ne reconnaît pas l'élevage comme forme viable d'exploitation des terres, bien qu'un décret pris en 1980 ait prévu la réservation de certaines aires de pâturage aux éleveurs. Toutefois, une définition claire de telles aires n'a pas été faite et une forte tension continue d'exister entre les paysans et les éleveurs dans des zones spécifiques par rapport, par exemple, à l'accès aux ressources en eau<sup>58</sup>.

En 1996, un plan d'action pour une GRN durable a été conçu par le gouvernement dans l'optique d'ouvrir un débat sur la réforme foncière<sup>59</sup>. Le régime foncier sénégalais est basé sur la législation nationale et la gestion décentralisée. Au nombre des forces identifiées dans le plan d'action, trois se démarquent : i) les principes d'équité et de démocratie ; ii) l'approche zonale ; et iii) le libre accès à la terre. Toutefois, la manière défailante dont l'accès à la terre et les conditions de gestion sont mises en œuvre, laisse des possibilités d'amélioration en ce qui concerne les droits fonciers peu garantis pour des groupes sociaux spécifiques et un investissement peu considérable, facteurs qui sont tous les deux liés à l'importance de la question de la mise en valeur.

En 2003, un avant-projet de loi-cadre pour le développement agro-sylvo-pastoral tenant compte des sensibilités politiques suscitées par la nature de la réforme foncière a été soumis à l'Assemblée nationale. Lorsque la loi fut promulguée au printemps 2004, suite à des consultations élargies avec les producteurs ruraux et la société civile, le chapitre consacré aux questions foncières a été supprimé pour éviter de retarder l'approbation de cette loi. Le débat sur les questions foncières fut ainsi séparé de l'examen de la politique agricole et de développement rural. Cela illustre la difficulté d'assurer la médiation dans les conflits d'intérêts entre différentes parties prenantes et de parvenir à un consensus sur la faisabilité et la teneur de la réforme foncière. La réforme foncière demeure toutefois une priorité absolue pour le gouvernement et les producteurs sénégalais. Au début de l'année 2005, dans un discours officiel, le

<sup>58</sup> M. Trémolières & D. Gnisci, 2004.

<sup>59</sup> Ministère de l'Agriculture du Sénégal 1996.

Président Wade a exprimé son point de vue sur les principales orientations de cette loi<sup>60</sup>. Par la suite, une commission sur la loi foncière a été mise en place dans l'optique de réviser la loi de 1964 et de préparer une loi de réforme foncière.

#### Sénégal – Principales références

**1964 :** *Loi no. 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national*

**1972 :** *Loi no.72-25 du 19 avril 1972 relative aux communautés rurales*

**1981 :** *Loi no. 81-13 du 4 mars 1981 portant code de l'eau*

**1988 :** *Loi no. 88-05 du 20 juin 1988 portant de l'urbanisme*

**1996 :** *Loi no. 96-03 du 26 février 1996 portant code de l'environnement*

*Plan d'action foncier du Sénégal, Ministère de l'Agriculture, Dakar, Octobre*

*Décret no. 96-1134 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert des compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles*

**1998:** *Loi no. 98-164 du 20 février 1998 portant code forestier*

Autres :

Document d'orientation stratégique sur la politique agricole: <http://www.gouv.sn/politiques/polagricole3.html> *Revue nationale du foncier rural*

<sup>60</sup> La réforme visait quatre objectifs, à savoir : « *la valorisation de la terre, l'amélioration, de la qualité des transactions, la prospérité du monde rural et la protection de notre environnement* ». Elle a été élaborée de concert avec les acteurs et les parties prenantes sur l'ensemble du territoire national. Elle sera progressivement mise en œuvre et basée sur un essai pilote. « Rentrée solennelle des cours et tribunaux' – allocution de Maître Abdoulaye Wade, Président de la République, Dakar, Sénégal, 12 janvier 2005. Disponible à l'adresse : [http://www.gouv.sn/discours\\_pres/imprimer.cfm?numero=297](http://www.gouv.sn/discours_pres/imprimer.cfm?numero=297).

## 2.16 Sierra Leone<sup>61</sup>

Sierra Leone	
Superficie totale	71 400 km <sup>2</sup>
Population en 2004	5,3 millions
Superficie agricole	2 845 000 ha
Terres arables	570 000 ha
Cultures pérennes	75 000 ha
Pâtures permanentes	2 200 000 ha
Zone forestière (2000)	2 851 000 ha

Source : FAO et Banque mondiale, 2006



Le peuplement de la Sierra Leone se caractérise par le clivage entre les populations de l'intérieur et celles de la péninsule de la Sierra Leone qui descendent des anciens esclaves affranchis et forment le noyau d'une société interafricaine parlant une même langue dérivée de l'anglais commercial (le *Krio*). Alors que ces derniers aspiraient à étendre leur emprise économique sur l'arrière-pays, la propriété foncière sous l'*indirect rule* était assignée aux communautés qui pouvaient prouver leur occupation première des terres. Les pouvoirs de gestion et d'administration des ressources foncières étaient confiés aux autorités locales au nom de la communauté. Celles-ci se chargeant d'appliquer les règles coutumières aux questions foncières mais également à celles relatives à la main-d'œuvre, au mariage et à la transmission du patrimoine. Toutes ces questions s'interpénètrent profondément dans les systèmes socio-économiques et culturels locaux et affectent les relations agraires en Sierra Leone. Les droits fonciers des ressortissants des autres communautés, des jeunes et des femmes sont limités à la location ou à l'usage et soumis aux décisions des propriétaires terriens. De même, leurs droits légaux, économiques et sociaux dépendent des autorités locales pour saisir les autorités coutumières en cas de différend, obtenir un salaire, se marier, etc.

Ce système est maintenu après l'indépendance et pousse les acteurs les plus défavorisés dans une situation d'insécurité et de marginalité en milieu rural. Les jeunes, en particulier, se tournent vers les activités minières ou urbaines à la recherche d'opportunités économiques et de possibilités d'émancipation sociale. En effet, malgré ses potentialités, l'agriculture ne constitue pas une priorité nationale en raison des importantes ressources minières disponibles (diamants et autres) dont l'Etat est propriétaire. L'exploitation des mines se fait de manière artisanale en employant la main-d'œuvre rurale sous la direction des chefs locaux, ce qui entraîne la reproduction des mêmes inégalités caractérisant le système de production agricole. Les jeunes qui n'arrivent à obtenir la réussite économique et sociale ni dans l'agriculture ni dans le secteur minier, s'installent dans une précarité et une hyper-mobilité qui les relèguent davantage aux marges de la société. Cela explique leur recrutement comme combattants tout au long du conflit. Dans la genèse puis l'évolution du conflit, plusieurs analyses ont mis en exergue le rôle des relations agraires, et particulièrement de l'insécurité de l'accès à la terre en tant que source de subsistance et d'identité.

Avant la guerre, la nécessité de réformer le régime foncier n'était pas perçue comme urgente malgré la fracture grandissante entre la capitale et le reste du pays. Le système foncier coutumier démantelé pendant le conflit, a été rétabli durant la phase de reconstruction avec l'appui des partenaires internationaux. Une réforme de la justice notamment au niveau local est amorcée en même temps qu'une nouvelle politique minière est approuvée par le gouvernement. La réforme foncière, en revanche, ne figure pas dans la liste des actions prioritaires malgré son importance stratégique pour le succès des programmes de réinsertion socio-économique et de construction de la paix.

### Sierra Leone – Principales références

Sites Web officiels : <http://www.sierra-leone.org/govt.html>

<sup>61</sup> Voir J.P. Chauveau & P. Richards, à paraître.

## 2.17 Tchad<sup>62</sup>

Tchad	
Superficie totale	1,3 millions km <sup>2</sup>
Population en 2004	9,4 millions
Superficie agricole	48 630 000 ha
Terres arables	3 600 000 ha
Cultures pérennes	30 000 ha
Pâtures permanentes	45 000 000 ha
Zone forestière (2000)	12 317 000 ha

Source : FAO et Banque mondiale, 2006



Le Tchad est un vaste pays enclavé de l'Afrique centrale où la forêt, la savane et le désert se mêlent. Le pays est divisé en trois zones agro-écologiques principales :

- i) Le Sud où les activités agricoles et de foresterie sont généralement pratiquées<sup>63</sup>. La population est majoritairement composée d'Africains noirs et animistes issus du groupe Sara ; la terre est régie par un système foncier patrilinéaire basé sur l'institution principale de chefferie de terre.
- ii) Le Centre où les activités agropastorales sont courantes. La population est constituée d'une mosaïque de différents groupes ethniques (Arabe, Fulbe, Toubou, etc.) qui ont en partage la culture islamique. La loi de la Sharia divise la terre en domaines privés et en terres collectives ; ces dernières sont divisées en terres de main morte et en terres de main vivante.
- iii) Le désert au Nord essentiellement habité par les éleveurs nomades.

Du fait de la complexité de sa composition sociale et ethnique, le Tchad a connu une instabilité politique de longue durée qui s'est transformée en guerre civile dans les années 80.

Un des problèmes les plus cruciaux que l'on rencontre en milieu rural est le conflit entre agriculteurs et éleveurs qui est devenu de plus en plus fréquent et violent. Au nombre des causes de ce conflit figurent la méfiance grandissante entre les différents groupes ethniques, la forte pression démographique sur les ressources foncières et naturelles et la disponibilité d'armes. Quatre catégories de conflits ont été identifiées et ont trait : i) à la détérioration des ressources naturelles ; ii) à l'obstruction de l'accès du bétail à l'eau et aux aires de pâturage ; iii) à la destruction des aires cultivées ; et iv) à la tension socio-politique permanente<sup>64</sup>.

L'exploitation de la gomme arabique constitue également une cause de violence liée aux ressources foncières. La gomme arabique produite à partir des arbres d'acacia du Sénégal est une denrée précieuse sur le marché international. Le Tchad en est le second producteur au monde après le Soudan. La gomme arabique est considérée comme une importante ressource économique, rendant ainsi la concurrence rude entre les communautés rurales pour le contrôle des zones où poussent les acacias. La concurrence se fait, en général, entre les paysans autochtones clamant leur droit de propriété sur la terre et les groupes de migrants revendiquant leurs droits coutumiers d'exploitation de la gomme arabique ou leurs droits fonciers pastoraux traditionnels sur les mêmes zones. La production de la gomme arabique a également favorisé la privatisation des terres. Avec l'appui du gouvernement, de plus en plus de gens cherchent à obtenir leurs propres terres afin d'y planter des acacias. Mais l'accès à la propriété foncière privée est difficile dans les zones rurales du fait du contrôle des ressources exercé par les chefs traditionnels. Les coutumes locales interdisent souvent, également, la plantation d'arbres. Là où l'accès à la terre a été rendu possible, il n'existe pas de garantie d'exploitation sécurisée et en toute quiétude.

<sup>62</sup> Cette section s'appuie sur les travaux effectués par H.M. G. Ouédraogo en 2002 destinés à publication par la BAD.

<sup>63</sup> De la période coloniale à la première décennie après l'indépendance, le Sud du Tchad était l'une des principales régions de production cotonnière en Afrique.

<sup>64</sup> B. Hamadou, 1996.

Enfin, depuis l'année 2000, l'exploitation pétrolière a suscité de nombreuses préoccupations sur le plan foncier, la construction de l'oléoduc reliant le Tchad et le Cameroun ayant nécessité l'expropriation des communautés locales et le paiement d'indemnités appropriées aux propriétaires terriens.

Le Tchad est l'un des rares pays d'Afrique qui n'a pas connu une réforme foncière générale au lendemain de l'indépendance. Seules trois lois ont été adoptées en 1967 pour organiser le régime foncier basé sur les principes tirés de la législation coloniale. Ces lois défendent le principe du monopole d'État sur les terres. Toute terre non mise en valeur est considérée comme propriété de l'État, y compris les terres communautaires. Bien que la législation reconnaisse les systèmes indigènes de méthodes de tenure, l'État rend impossible pour les collectivités locales la reconnaissance de leurs droits en exigeant l'enregistrement légal, la délivrance de titres et en niant les droits de propriété collective<sup>65</sup>.

#### Tchad – Principales références

**1967 :** Lois n° 23, 24 et 25 du 22 juillet sur le statut des biens sociaux, le droit de propriété foncière et les droits coutumiers et la restriction des droits sur les ressources foncières.

**2001 :** Décret n° 215/PR/MES/2001 du 24 avril sur l'Observatoire des ressources foncières au Tchad

**2002 :** Loi n° 007/PR/2002 sur le statut des communautés rurales

Site Web : <http://www.izf.net/izf/Guide/Tchad/Default.htm>

---

<sup>65</sup> R. Furth, *Profile pays du Tchad*. Selon la Loi n° 24, la propriété foncière nécessite que l'enregistrement légal et la délivrance de titres soient valides. La Loi 25 stipule le droit de l'État à exproprier toute terre régie par le droit foncier coutumier pour cause d'intérêt public.

## 2.18 Togo

Togo	
Superficie totale	56 790 km <sup>2</sup>
Population en 2004	6 millions
Superficie agricole	3 630 000 ha
Terres arables	2 510 000 ha
Cultures pérennes	120 000 ha
Pâtures permanentes	1 000 000 ha
Zone forestière (2000)	486 000 ha

Source : FAO et Banque mondiale, 2006



En dépit de sa taille, le pays présente une configuration étonnamment diverse au plan écologique et ethnique : la zone Nord est une zone de savane tandis que la région côtière sud est une zone de forêt tropicale. La diversité écologique et ethnique explique la diversité des régimes fonciers locaux. Le Togo est confronté à une forte pression liée à la terre et à la surexploitation foncière du fait d'une forte croissance démographique<sup>66</sup>.

Le pays a été colonisé par l'Allemagne, puis la France et ces deux puissances ont cherché à promouvoir l'enregistrement foncier. Toutefois, les systèmes coutumiers de tenure sont restés en place et des changements réussis n'ont pu être possibles que dans quelques zones urbaines. Dans un contexte d'agriculture de plantation (sud-Togo), les terres non enregistrées ne constituaient pas une incitation suffisante pour des investissements de mise en valeur. Dans le nord, l'on a enregistré des conflits de plus en plus violents entre paysans et éleveurs. À partir du milieu de la décennie 1970, les autorités togolaises ont envisagé la promotion de la sécurité de la tenure comme priorité absolue de politique.

En 1974, la réforme foncière fut promulguée. La loi foncière togolaise classe les terres rurales en trois catégories : i) les terres privées individuelles détenues dans les règles conformément aux lois et aux réglementations en vigueur ; ii) les terres appartenant à l'État comme composantes de son domaine public ou privé ; iii) les terres du domaine national. Les terres du domaine national ne sont ni la propriété de l'État, ni celle d'individus et entrent dans le patrimoine du Togo qui est composé de toutes les terres non mises en valeur, réunies sous la coupole de l'État non pas comme sa propriété, mais à des fins de programmes de développement agricole au bénéfice de la population togolaise<sup>67</sup>.

Quand la loi fut adoptée, elle créa un précédent dans la région : le précédent principe controversé de *terres vacantes et sans maîtres* dont se sont servi les autorités coloniales pour intégrer les terres coutumières au domaine de l'État fut abandonné. La loi a reconnu les droits fonciers coutumiers des communautés locales à la condition que les terres auxquelles ces droits s'appliquent soient effectivement mises en valeur ou puissent l'être. Les terres non mises en valeur entrèrent dans le domaine national<sup>68</sup>. L'objectif était de promouvoir une position équilibrée par rapport au droit foncier coutumier : reconnaissance des droits légitimes d'exploitation des terres locales, mais également condamnation des prétentions foncières abusives sur de vastes territoires en vertu de la primo-occupation ou de la chefferie traditionnelle considérée par le législateur comme dépassée. À travers le domaine national, l'État reprend en main les terres des chefs de terre coutumiers absents pour encourager l'investissement dans le foncier, dans le but d'allouer des parcelles comme propriété aux personnes qui investiront effectivement dans le foncier.

La réforme foncière de 1974 a été considérée comme généralement positive quoique sa mise en œuvre soit toutefois irrégulière par endroits. Hormis deux décrets pris en 1977 et en 1978 aucune loi d'application n'a

<sup>66</sup> 2,1 % par an et densité démographique de 84,5 habitants au km<sup>2</sup>.

<sup>67</sup> Les communautés locales considèrent qu'elles sont les propriétaires légitimes des terres intégrées au domaine national et qu'elles peuvent bénéficier d'un délai de 5 ans pour réaliser les investissements requis pour que leurs droits soient confirmés.

<sup>68</sup> La loi reconnaît que les communautés locales peuvent laisser une parcelle entrée en jachère ; de telles terres ne sont pas considérées par la loi comme non mises en valeur.

été adoptée. Les programmes de développement agricole sur les terres du domaine national n'ont jamais vu le jour. Pour finir, les procédures de reconnaissance et d'enregistrement des droits fonciers coutumiers se sont avérées trop compliquées et trop coûteuses et ont donc été ainsi ignorées par la population rurale. Actuellement, il devient indispensable de faire le bilan de la réforme de 1974 afin de véritablement assurer la sécurité foncière pour les producteurs ruraux.

#### **Togo – Principales références**

**1974 :** *Ordonnance no. 12 du 6 février 1974 portant réforme agrofondcière et domaniale au Togo*

**1997 et 1998 :** *Décret n°77/165 et Décret n°78/46 sur les zones d'aménagement agricole planifié*

Autres :

Appui à la mise en oeuvre de la PAU en matière de sécurité alimentaire au Togo:

<http://www.fao.org/tc/spfs/pdf/togo.pdf>

### III. APPUI EXTÉRIEUR AUX PROCESSUS DE RÉFORME FONCIÈRE EN AFRIQUE DE L'OUEST<sup>69</sup>

---

Par le biais de la coopération au développement, un certain nombre de partenaires internationaux (à savoir les pays membres de l'OCDE, les agences spécialisées des Nations Unies, les organisations multilatérales, les institutions financières internationales, etc.) ont contribué à influencer les programmes de réforme foncière en Afrique de l'Ouest. Plusieurs initiatives ont été menées, ce qui explique la diversité des expériences en matière de réforme des régimes fonciers à travers l'Afrique de l'Ouest.

S'il est vrai que l'on rencontre des situations foncières différentes dans la région, un trait caractéristique commun et courant qui se dégage est le niveau limité d'enregistrement foncier estimé à environ 5 % de la superficie totale de la région. Cependant l'appui international à la réforme foncière s'est, par le passé, focalisé sur l'enregistrement foncier en vue de la protection du droit de propriété et des droits individuels. L'accent a été mis sur le renforcement de l'administration foncière du niveau central au niveau local, la délivrance de titres sur les terres, la facilitation de la création de marchés fonciers efficaces, etc. Cette approche s'est avérée insuffisante et a donné des résultats contradictoires, en particulier, au niveau de la sécurisation de la tenure pour les usagers vulnérables des ressources foncières. Sa viabilité et sa pertinence ont également été remises en cause par rapport à la complexité et à la diversité des situations et problèmes des rencontrés.

Du fait de la sensibilité politique de la question de la réforme foncière et de sa durabilité, les partenaires extérieurs ont, en général, apporté un appui indirect à la mise en œuvre de la réforme. Par ailleurs, ils ont essayé de s'attaquer aux problèmes fonciers à travers leur assistance globale à l'agriculture, aux programmes de sécurité alimentaire, à la GRN, à la réalisation des ODM et à la protection de l'environnement, etc. Les acteurs internationaux impliqués dans la prévention, la gestion et la résolution de conflits, le DDR, la reconstruction et le maintien de la paix ont également manifesté leur intérêt à la résolution des problèmes fonciers en Afrique comme gage de l'efficacité de leurs activités. Les pays membres et les observateurs de l'OCDE ont, par exemple, dans le cadre du *DAC Conflict, Peace and Development Cooperation Network* élaboré des dossiers thématiques pour aider le personnel sur le terrain à prendre systématiquement en compte les problèmes de conflits liés à la terre dans la mise en œuvre des stratégies et programmes sectoriels. Certains d'entre eux (exemples de l'Autriche et du Canada) pensent qu'il est nécessaire d'intégrer les problèmes fonciers à leurs préoccupations dans le cadre de leur future coopération avec l'Afrique de l'Ouest.

Il apparaît clairement que les problèmes fonciers ne peuvent être appréhendés uniquement sous l'angle technique; ils sont essentiels pour toute stratégie et tout programme visant à favoriser une paix et un développement durables en Afrique. Les partenaires au développement sont déterminés à prendre en compte les enseignements tirés des stratégies et programmes antérieurs pour élaborer des interventions novatrices dans le domaine du foncier. Quatre champs d'action ont été identifiés :

- i) Produire des directives opérationnelles pour faciliter la coordination et la coopération entre les principaux acteurs s'intéressant aux questions foncières en Afrique.

---

<sup>69</sup> Cette section s'inspire des résultats de l'enquête menée par le Secrétariat du CSAO en 2005 et au début 2006 avec la contribution d'Aude-Sophie Rodella, doctorante (Ph.D.) au *Centre d'Études et de Recherches sur le Développement international*, France. L'enquête a permis de recueillir des informations sur les initiatives et programmes des pays membres de l'OCDE et des partenaires multilatéraux en appui aux processus de réforme foncière et pour la résolution des problèmes fonciers dans les conflits et le maintien de la paix en Afrique de l'Ouest. Cinq questions ont été soulevées concernant : l'intérêt de telles initiatives (objectifs, approches, pays et populations concernées, etc.) ; les résultats, les forces et faiblesses identifiées ; les liens entre la terre, la transformation agricole et les conflits ; le rôle de chaque partenaire dans la mise en œuvre des réformes et les expériences acquises ; et la pertinence d'une approche régionale pour soutenir le programme de réforme foncière en Afrique de l'Ouest. Quelques données secondaires ont été utilisées pour compléter les informations recueillies dans l'étude. Le Secrétariat du CSAO aimerait adresser ses remerciements à tous ceux qui ont participé à cette enquête pour leur disponibilité, la pertinence des informations fournies et leurs précieux commentaires.

- ii) Améliorer la connaissance des situations locales et élaborer des réformes et des stratégies de mise en œuvre propres au contexte comme, par exemple, par une plus grande implication des partenaires dans les initiatives pilotes et l'exécution de projets.
- iii) Faciliter le dialogue entre les acteurs étatiques et non-étatiques pour informer le processus d'élaboration d'une nouvelle politique et législation foncières par la consultation et la participation des parties prenantes.
- iv) Apporter un appui aux initiatives régionales visant à élaborer une politique et un cadre d'action sur le foncier en s'appuyant sur le partage d'informations, l'échange d'expériences et de leçons tirées.

Vous trouverez ci-après une brève description de quelques initiatives menées par certains partenaires internationaux en appui à la réforme foncière en Afrique de l'Ouest. Elle s'appuie sur les résultats de l'enquête et de l'analyse de la littérature disponible.

### **3.1 *Expérience de la France en matière d'appui à l'initiative dénommée "Plan Foncier Rural" (PFR)***

Au cours des années 1990, la France ont apporté un appui aux programmes fonciers nationaux en Afrique de l'Ouest à travers une initiative dénommée *Plan Foncier Rural* (PFR). Il avait pour objectif de faire l'inventaire de tous les droits existants en milieu rural tels que perçus par divers acteurs. Le premier plan a été réalisé en Côte d'Ivoire avec une forte implication de la Coopération française. La phase pilote s'est achevée en 1996. Les phases de consolidation et de vulgarisation ont été menées jusqu'en 1999 parallèlement à la conception de la nouvelle Loi foncière (1998).

Les parcelles ont été cartographiées à une échelle de 1/10 000 tandis que les différents droits associés à ces parcelles étaient inventoriés et décrits. Considérant que 98 % des terres de Côte d'Ivoire sont sous autorité coutumière, l'approche du PFR a cherché à renforcer la formalisation des droits fonciers. Il a également contribué à améliorer les connaissances des droits coutumiers existants sur le terrain. Les techniques utilisées dans les enquêtes ont été jugées novatrices et efficaces ; elles continuent d'être la référence pour ce type d'intervention.

Toutefois, l'exécution du PFR en Côte d'Ivoire a été confrontée à un certain nombre de difficultés qui expliquent ses résultats mitigés. Comme Hubert Ouédraogo (2005) le fait observer, pour qu'un processus de PFR aide à clarifier les droits, trois conditions doivent être remplies. Il doit y avoir une situation où les droits fonciers sont confus ; les différentes parties prenantes doivent manifester de l'intérêt à clarifier leurs droits respectifs ; les parties prenantes doivent accorder la priorité à la clarification de leurs droits afin de préserver leurs propres intérêts, même en présence d'intérêts contradictoires. À moins que ces trois conditions ne soient réunies, le PFR peut exacerber les tensions plutôt que d'aider à les prévenir ou à y trouver des issues heureuses.

Dans le cas ivoirien, le processus de PFR a eu lieu lorsque le pays était en proie à une crise économique. Les jeunes diplômés et au chômage ont été exhortés à quitter les zones urbaines les zones rurales<sup>70</sup> aggravant ainsi les tensions entre jeunes, migrants et autorités foncières locales au sujet de l'accès aux ressources naturelles. Les droits fonciers existants commencèrent à être contestés. Le PFR ivoirien a mis un accent considérable sur les aspects techniques au détriment des aspects socio-politiques et juridiques. Cela a rendu sa mise en œuvre difficile dans un contexte délicat. Le plan a parfois été utilisé pour cristalliser les tensions.

Avec l'appui français, (MAE et AFD), un PFR a été lancé au Bénin (1993) et au Burkina Faso (1999). Plusieurs leçons ont été tirées des expériences acquises dans les pays francophones. L'approche du PFR semble pertinente pour sécuriser tant les droits individuels que les droits collectifs dans des situations où le morcellement des terres est déjà très avancé. Toutefois, sa pertinence semble peu évidente au Sahel où les zones pastorales peuvent être hautement diversifiées et les droits fonciers partagés entre un nombre plus important d'acteurs. Par ailleurs, comme dans l'exemple français, même lorsque l'appui au PFR est strictement méthodologique, si les questions foncières prennent une tournure politique, toute implication

<sup>70</sup> Voir P. Richards et J.-P. Chauveau, à paraître, op. cit.

extérieure fait l'objet d'un examen étroit. Actuellement, la France se montre particulièrement prudente à offrir un appui direct au processus de réforme foncière sur le terrain. Si les projets de régime foncier sont devenus l'exception, elle continue de se pencher sur les questions foncières dans le cadre de programmes de développement rural. L'implication de la France dans les questions foncières a été réorientée vers l'appui à la recherche. La coopération technique continue d'être fournie au Niger à travers un appui direct de la France au Secrétariat du Code rural (voir section sur le Niger ci-dessus, points 3.4 et 3.5 ci-dessous). Les experts français auprès du Secrétariat jouent le rôle de point focal pour d'autres agences et organismes de financement.

### ***3.2 L'initiative franco-britannique (IFB) visant à promouvoir la recherche et l'action dans le domaine du foncier***

La coopération entre les pays membres de l'OCDE a été particulièrement fructueuse dans les domaines de la recherche et du plaidoyer pour la réforme foncière. En 1995, les Français et les Britanniques décidèrent d'unir leurs efforts pour promouvoir la coopération entre les pays anglophones et francophones de l'Afrique de l'Ouest. Trois programmes portant sur le développement rural ont ainsi été lancés. Chacun d'entre eux a impliqué une collaboration entre partenaires français, britanniques et ouest-africains ; la consultation des parties prenantes aux niveaux régional, national et local ; la dissémination des résultats ; l'échange d'enseignements tirés et d'expériences acquises. Ces programmes ont été financés conjointement par la Coopération britannique et française de 1996 à 2000. Un de ces programmes portait spécifiquement sur l'accès aux ressources foncières et naturelles. Il a permis d'approfondir l'analyse des droits secondaires d'accès à la terre (pour les femmes, les migrants et les jeunes, par exemple) et de se pencher sur les relations entre les valorisations locales et les structures gouvernementales intervenant au niveau national et local. Il a souligné que la diversité des contextes et des situations foncières doit être reconnue afin d'élaborer des politiques foncières nationales appropriées. Il a fortement auguré d'une approche régionale aux questions foncières en identifiant les problèmes et tendances essentiels à travers l'Afrique de l'Ouest. Il a, pour finir, suggéré la promotion d'échanges régionaux dans les domaines d'intérêt commun pour les acteurs ouest-africains et les partenaires internationaux.

L'IFB a démontré que l'appui technique pluridisciplinaire à long terme et le partenariat avec les pays de l'Afrique de l'Ouest peuvent renforcer les capacités des institutions de recherche et des praticiens de développement de l'Afrique de l'Ouest. Elle a rendu possible le démarrage de diverses collaborations à long terme entre des spécialistes et experts ouest-africains, français et britanniques dans le domaine de la recherche orientée vers les programmes.

### ***3.3 Transformation des droits en opportunités de subsistance : approche du DFID***

Le Département du Royaume-Uni chargé du développement international (*Department For International Development – DFID*) a toujours eu de l'intérêt pour les questions foncières en Afrique. Actuellement, la priorité de la modalité de l'aide fournie par le DFID évolue de l'appui au projet à l'appui sectoriel et budgétaire. Son implication actuelle dans les initiatives de réforme foncière en Afrique de l'Ouest se fait sur une base nationale.

Quelques aspects de l'implication du DFID dans la réforme foncière et d'autres problèmes liés à la terre peuvent être mentionnés :

- i) Une concentration sur les moyens de subsistance, en particulier, la reconnaissance du fait que « les réformes de politique foncière doivent reconnaître le rôle changeant de la terre dans les moyens de subsistance (comme induit par le changement rapide du monde rural-urbain, l'atténuation de l'importance de la politique agraire et l'environnement de politique macroéconomique) » ;
- ii) Une approche aux questions foncières favorables aux pauvres ;
- iii) La reconnaissance du fait que l'engagement et l'appui à long terme sont indispensables ;
- iv) La prise en compte des systèmes coutumiers dans la réforme foncière ainsi que dans les mécanismes de résolution extrajudiciaire pour la résolution des litiges.

L'approche au développement, basée sur les moyens de subsistance durables a émergé au sein du DFID vers la fin des années 1990, mettant en relief l'importance des droits fonciers pour les moyens de subsistance des populations démunies<sup>71</sup>. L'agence elle-même a reconnu que son approche initiale ne se concentrait pas suffisamment sur les rapports de force qui maintiennent des inégalités dans la possession de ces droits, ni sur les processus de transformation sociale, économique et politique qui pourraient permettre aux populations démunies de tirer davantage de revenus de la terre, signe de leur intérêt à approfondir la compréhension des liens entre les questions foncières et les moyens de subsistance. Et pourtant, une approche émergente « axée sur le droit » se focalisait dans le même temps sur les problèmes de pouvoir et faisait basculer l'attention de la compréhension technique à la compréhension politique du développement<sup>72</sup>.

Dans l'avant-projet de politique foncière de 2002, le DFID a tenté de fusionner ces deux approches quoiqu'elle ait retenu une orientation sectorielle<sup>73</sup>. Actuellement, l'approche au développement « axée sur la croissance », dans laquelle le rôle central est dévolu à l'agriculture, nécessite que le DFID continue de s'impliquer dans les questions foncières. Avec la promotion de la nouvelle stratégie agricole du DFID, des discussions ont été ouvertes sur son objectif élargi de politique et la façon de mieux aborder les questions foncières au regard des expériences antérieures en intégrant les leçons tirées des recherches universitaires, des consultations ainsi que d'autres initiatives menées par des organisations africaines (CAADP, UA, etc.). D'autres agences bilatérales, telles que l'USAID ont emboîté le pas au DFID relativement à l'approche axée sur les moyens de subsistance, en intégrant cette approche à leurs propres politiques/analyses des questions foncières<sup>74</sup>.

### **3.4 GRN et conflits : le cas de la coopération bilatérale Allemagne-Niger**

Au cours de ces vingt-cinq dernières années, l'Allemagne a accordé une grande importance aux problèmes de GRN et de conflits dans sa coopération avec les pays de l'Afrique de l'Ouest. Son centre d'intérêt, ses objectifs et son approche sont très bien illustrés par sa coopération bilatérale avec le Niger. Conduite à travers la GTZ, la coopération Allemagne-Niger dans le domaine du foncier est axée sur trois projets à long terme :

- Le PASP (*Projet de Protection intégrée des ressources agro-sylvo-pastorales dans la région de Tillabéri-Nord*) axé sur les ressources naturelles, l'agriculture, la sylviculture et l'élevage.
- Le PDRT (*Projet de développement rural de Tahoua*) couvre la gestion des ressources naturelles dans les domaines de la lutte contre l'érosion, la vulgarisation agricole et la gestion des ressources communautaires.
- Le Programme de réduction de la pauvreté à Tillabéri et Tahoua Nord (LUCOP) qui vise à favoriser la gouvernance décentralisée des ressources naturelles.

L'ensemble de ces programmes a pour objectif d'améliorer la participation et la communication entre acteurs ; de rendre les acteurs de la mise en valeur des terres responsables de la gestion et de la planification des ressources naturelles ; d'élaborer des règles locales consensuelles et de renforcer les mécanismes institutionnels. Ils s'attaquent spécifiquement au conflit lié à la terre dans lequel il conviendrait de rappeler l'expérience des *conventions locales*. Il est prouvé que le taux de conflit diminue lorsque des règles consensuelles locales sont convenues et validées par les autorités locales. À l'heure actuelle, l'on tente de reproduire ces expériences ailleurs bien qu'elles n'aient pas encore atteint la masse critique nécessaire pour donner des résultats positifs à une échelle plus large. Le processus de réforme institutionnelle en cours traîne en longueur et le débat n'est pas encore clos quant au mode de reconnaissance juridique des accords conclus au niveau local. Par ailleurs, il est difficile pour les acteurs nomades transhumants et illettrés de prendre part au processus.

---

<sup>71</sup> Carney, 1998 ; Moser, 1998 ; Scoones, 1998 ; Ellis, 2000.

<sup>72</sup> Moser et Norton, 2001.

<sup>73</sup> DFID, 2003 ; Quan, 2003.

<sup>74</sup> USAID, 2005.

Plusieurs enseignements ont été tirés de la conduite de ces programmes au Niger ainsi que de l'appui de l'Allemagne à la mise en œuvre du Processus de Praia en collaboration avec le CILSS (voir point 1.3 ci-dessus). Premièrement, il importe que les partenaires au développement donnent des assurances quant à leur engagement à long terme afin de favoriser un changement durable de comportement. En deuxième lieu, l'implication des populations mobiles dans la planification et l'exécution des activités villageoises demeure une tâche délicate et difficile à laquelle l'on devrait accorder la priorité pour que les conflits liés aux ressources naturelles soient atténués dans les zones rurales. En troisième lieu, la pleine exécution demeure un défi particulier pour permettre aux programmes régionaux et nationaux d'aller au-delà des discours et déclarations politiques (Déclaration de Praia +9, par exemple). Les institutions régionales telles que le CILSS, la CEDEAO et l'UEMOA et les partenaires au développement pourraient jouer un rôle utile d'appui à ce processus. Leur valeur ajoutée consisterait à créer un cadre de discussion et fournir les moyens techniques et financiers nécessaires pour permettre la capitalisation, la gestion et la diffusion de l'information et également de promouvoir le dialogue à la fois entre et au sein des pays de l'Afrique de l'Ouest.

### ***3.5 Le cas de l'élevage : la coopération suisse au Niger***

La gestion des ressources naturelles et la gestion et la résolution des conflits font partie des principaux domaines d'intervention de la Suisse en Afrique de l'Ouest, en particulier, au Sahel. Dans ce cadre, le programme financé par la Suisse en vue de sécuriser la mobilité du bétail et l'exploitation pastorale des ressources naturelles et de certaines zones du Niger méritent d'être mentionnés. Comme pour d'autres initiatives en cours dans ce pays, le Secrétariat du Code rural du Niger est chargé de l'exécution d'ensemble du projet et du suivi technique. La Coopération suisse est représentée dans le Comité de pilotage du Code rural. Elle participe à divers ateliers nationaux et facilite le débat local informel à travers ses différents programmes sur le terrain.

Démarré en 2003, le programme vise à élaborer des textes additionnels au Code rural qui se penchent sur les besoins et les spécificités de l'élevage en milieu rural et également à faciliter la résolution de litiges entre utilisateurs, etc. Son approche vise à parvenir à des décisions consensuelles sur ces problèmes par le dialogue, l'échange d'expériences et le renforcement des capacités au niveau national. Le programme a jusque-là permis une plus grande participation des associations d'éleveurs au débat national grâce à un processus participatif efficace. Les attentes des éleveurs sont fortes en ce qui concerne les perspectives de développement de l'élevage au Niger, sa contribution au développement économique, la reconnaissance du mode de vie et de la place des éleveurs dans la société. Le défi à venir consiste à répondre aux attentes suscitées par l'exercice du Code rural du Niger en accélérant sa vitesse d'exécution et en étendant sa couverture à l'ensemble du pays. Pour que cela puisse se faire, le partage d'informations et la dotation en équipements sont essentiels. Le renforcement des capacités est aussi fortement indispensable.

### ***3.6 L'USAID : sensibiliser les praticiens et les décideurs aux liens entre conflits et moyens de subsistance***

Ces dernières années, l'USAID a de plus en plus axé son travail sur les conflits, les pays sortant de conflits et les États fragiles en Afrique de l'Ouest. Elle a également œuvré à la prise en compte d'une dimension prévention des conflits dans l'ensemble de ses programmes. Ainsi, une série de modules a-t-elle été publiée et traite de comment l'aide au développement peut remédier aux facteurs essentiels de risques liés aux conflits portant sur la terre, les ressources naturelles et les moyens de subsistance<sup>75</sup>. Les modules sont ciblés et s'adressent aux praticiens du développement sur le terrain et fournissent quatre types d'informations sur : 1) les liens entre les conflits et les moyens de subsistance ; 2) les leçons tirées de l'élaboration de programmes de promotion des moyens de subsistance ; 3) les options de programmes conçues pour atténuer la vulnérabilité des moyens de subsistance, renforcer la résistance et aider les populations à faire face aux chocs liés aux conflits ; 4) les mécanismes pertinents de l'USAID, les partenaires d'exécution, les contacts, etc.

---

<sup>75</sup> USAID, 2005.

L'USAID a également été impliquée dans le programme FRAME qui vise deux objectifs : 1) créer des réseaux de professionnels de GRN pour le partage des connaissances ; et 2) aider les praticiens et les décideurs à faire un meilleur usage des connaissances existantes sur les expériences de GRN réussies<sup>76</sup>. En outre, l'USAID a créé l'Équipe de gestion des ressources foncières, une nouvelle entité logée au sein du Bureau chargé de la croissance économique, de l'agriculture et du commerce (Bureau de gestion des ressources naturelles) qui fournit une assistance technique, analytique et d'appui au projet pour promouvoir le développement de systèmes d'administration et de gestion foncière qui améliorent ou conservent la qualité de ses ressources tout en offrant également des opportunités de revenus améliorés pour les ménages et les communautés.

### **3.7 La Banque mondiale polarise le débat sur les droits de propriété foncière**

La Banque mondiale est l'un des principaux acteurs qui contribuent à façonner le programme de réforme foncière dans les pays en voie de développement. Elle a souvent polarisé le débat international sur les questions foncières. Certaines agences et organisations se sont alignées sur sa position, tandis que d'autres ont défini leurs positions par opposition à celle de la Banque mondiale.

Le travail de la Banque mondiale dans le domaine du foncier est axé sur les niveaux stratégiques et opérationnels. La Banque est également impliquée dans le renforcement des capacités dans la mesure où l'Institut de la Banque mondiale (*WBI – World Bank Institute*) assure des formations sur la gestion des problèmes fonciers en vue de la réduction de la pauvreté<sup>77</sup>. Certaines formations, conçues spécialement pour l'Afrique francophone bénéficient d'un appui de la France<sup>78</sup>. En ce qui concerne les activités de recherche et de plaidoyer, une grande place est accordée à l'intégration de la question du genre dans les projets et politiques d'administration foncière<sup>79</sup>.

En 2002-2003, la Banque a entrepris un important processus de consultation sur la politique foncière, créant ainsi l'opportunité de relancer le débat foncier en Afrique<sup>80</sup>. Cet événement a débouché sur la publication d'un document sur Politiques foncières pour la croissance et la réduction de la pauvreté (*Land Policies for Growth and Poverty Reduction*)<sup>81</sup> qui reconnaît les droits individuels et collectifs de propriété et met en relief leur importance économique. Il souligne que la sécurisation de l'accès et des droits est essentielle, en particulier pour les populations vulnérables. Il suggère, par exemple, que les communautés soient habilitées à restreindre l'aliénation des droits fonciers hors du groupe afin de protéger ceux qui ont des droits secondaires, en particulier. Le document examine les transactions foncières, le fonctionnement des marchés fonciers ruraux et propose de développer davantage les marchés de location afin d'améliorer l'accès des usagers de toutes catégories. Le rapport passe en revue les différents contextes historiques, conceptuels et juridiques des droits de propriété foncière pour cerner la complexité des problèmes fonciers et leurs valeurs sociales essentielles. Il analyse enfin la marge et le rôle du gouvernement dans la mise en

---

<sup>76</sup> [http://www.frameweb.org/ev\\_en.php](http://www.frameweb.org/ev_en.php).

<sup>77</sup> Par exemple, le lien entre la sécurisation foncière et l'accès aux revenus et aux biens ; le fonctionnement de marchés fonciers ruraux et leurs effets sur l'efficacité et la pauvreté ; approches à la question du foncier et pauvreté rurale, etc. La formation est également destinée à fournir aux différents décideurs et parties prenantes des outils pour élaborer des systèmes nationaux de politique et d'administration foncière.

<sup>78</sup> Voir [Courses on Land Policy for Growth and Poverty Reduction](#) (*Cours sur la politique foncière pour la croissance et la réduction de la pauvreté*). Le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Mauritanie et le Sénégal ont participé au premier cycle de formation par vidéoconférence en 2004.

<sup>79</sup> Voir : [Gender Issues and Best Practices in Land Administration Projects](#) (*Problèmes de genre et meilleures pratiques en matière de projets d'administration foncière*).

<sup>80</sup> C'est-à-dire le Rapport de recherche sur les politiques (PRR) portant sur les questions foncières. La dernière consultation remonte à 1975, époque où la Banque mondiale a préparé un document de politique de réforme foncière. La Banque l'a fait par reconnaissance du fait que la terre est un outil puissant pour la lutte contre la pauvreté parce qu'elle est souvent le seul bien que les populations rurales pauvres possèdent, et un moyen primaire de subsistance en milieu rural. Le document de 1975 définit un cadre conceptuel pour aborder les questions foncières et a balisé la voie pour une assistance accrue de la Banque aux activités en rapport avec le foncier allant des politiques de réforme aux cadres juridiques à l'appui de délivrance de titres fonciers et l'administration des terres.

<sup>81</sup> Deininger, 2003.

place de cadres de politiques qui maximisent les avantages sociaux et analysent le processus de formulation de politiques foncières.

Le rapport, qui est l'aboutissement d'un processus large de consultation, a été dans l'ensemble bien reçu. Il reflète la compréhension évolutive des problèmes fonciers par la Banque, en particulier, en Afrique ; la Banque a parfois été critiquée pour la priorité exclusive accordée aux droits de propriété et à leur formalisation. Du fait qu'il révisé l'approche antérieure de la Banque et intègre les enseignements disponibles, le rapport de recherche sur les politiques de la Banque sur les questions foncières peut être considéré comme un tournant ainsi que l'illustration de l'intérêt renouvelé pour les questions foncières au sein du groupe de la Banque.

La Banque mondiale se penche également sur les questions foncières dans le contexte plus large des projets et initiatives liés à l'agriculture, la sécurité alimentaire, la gestion des ressources naturelles et la dégradation des terres. En effet, au cours de ces dernières années, les conflits en rapport avec les questions foncières en Afrique de l'Ouest ont été examinés à travers ces thématiques compte tenu de leur neutralité par rapport à cette question sensible. Par ailleurs, le contexte international, marqué par les ODM et autres engagements visant à réduire la pauvreté, a été particulièrement favorable aux investissements destinés à réduire la dégradation des terres en Afrique, en particulier, par l'entremise du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) dont la Banque est l'une des trois agences d'exécution et, à présent, avec la plate-forme TerrAfrica faisant intervenir plusieurs bailleurs de fonds.

En Afrique de l'Ouest, l'expérience essentielle de la Banque en matière de réforme de tenure a été acquise en Côte d'Ivoire et au Ghana, c'est-à-dire dans le cadre du Projet de gestion du foncier rural et du développement d'infrastructures communautaires en Côte d'Ivoire et du Projet d'administration foncière au Ghana (voir la section appropriée dans la Partie II ci-dessus et le point 3.8 ci-dessous).

### **3.8 Projet d'administration foncière au Ghana : une initiative conjointe des bailleurs**

Les questions foncières au Ghana ont bénéficié d'une très grande attention dans le cadre du Projet d'administration foncière (*Land Administration Project – LAP*) auquel la Banque mondiale, la FAO, l'ACDI, le NDF, le DFID, la KFW et la GTZ ont participé. Chaque donateur apporte une contribution spécifique à la mise en œuvre du LAP ; le DFID, par exemple, appuie la création de Secrétariats des terres entrant dans le domaine coutumier (*Customary Land Secretariats*). Le LAP a pour objectif de « favoriser le développement économique, réduire la pauvreté et promouvoir la stabilité sociale en renforçant la sécurisation du mode de tenure, en simplifiant le processus d'accès à la terre et en le rendant juste, transparent et efficace, en développant le marché du foncier et en suscitant une gestion prudente des terres ».

Le programme était censé être la première étape vers l'adoption de la politique foncière nationale<sup>82</sup>. En conséquence, il a été prévu un Programme intégré d'administration foncière d'une durée de quinze ans, structuré en trois phases. Toutefois, les difficultés d'identification des objectifs à long terme du Programme ont conduit à la décision de faire du LAP un projet pilote suivi d'un programme décennal.

Les quatre composantes principales du LAP sont :

- i. **Harmoniser le cadre de politique foncière et de réglementation pour l'administration en charge des terres** : réviser les politiques, les lois et les réglementations ; renforcer les tribunaux civils pour accélérer la résolution de litiges et développer des mécanismes de substitution pour résoudre les litiges liés à la terre ; faire l'inventaire de toutes les terres de l'État acquises et évaluer les compensations impayées.
- ii. **Réforme institutionnelle et développement** : restructurer les agences foncières du secteur public ; décentraliser et renforcer les services de l'administration foncière ; apporter un appui à l'administration foncière coutumière ; renforcer les institutions du secteur foncier privé ; renforcer les institutions d'administration foncière, de gestion, de formation et de recherche dans le domaine foncier.

---

<sup>82</sup> La Politique a été adoptée en juin 1999. Voir la section sur le Ghana dans la deuxième partie.

- iii. **Améliorer les systèmes de délivrance de titres fonciers, d'enregistrement, d'expertise et d'information** : Développer les systèmes de cadastre et d'information ; la cartographie cadastrale ; créer des bureaux modèles de délivrance de titres et d'enregistrement foncier ; améliorer l'enregistrement des actes et des titres ; la planification et la gestion de la mise en valeur des terres ; créer une base de données d'expertise foncière ; piloter la délimitation et l'enregistrement des limites des terres allodiales ; piloter la délivrance systématique de titres fonciers et d'enregistrement foncier.
- iv. **Conduite, suivi et évaluation de projets** : assurer la coordination et la gestion de projets ; Renforcer les ressources humaines ; élaborer la stratégie de communication ; et assurer le suivi, l'évaluation et l'étude d'impact.

Le programme a démarré en octobre 2003 et les premières évaluations ont fait état de résultats encourageants au niveau du renforcement des capacités et de certaines améliorations dans la production des résultats escomptés. En revanche, les tâches de gestion et de coordination de son exécution d'ensemble se sont avérées difficiles du fait de l'envergure et des objectifs du programme. Des écueils ont également été identifiés dans la mise en œuvre des volets communication et consultation. Maintenir l'engagement continu de l'ensemble des parties prenantes tout au long du processus demeure un défi.

### ***3.9 La FAO : gestion des problèmes fonciers en situations de conflit***

La FAO a une longue tradition d'implication dans les problèmes et les conflits fonciers. Le Service de tenure de la FAO (*FAO's Land Tenure Service – FAO/LTS*) fournit une masse critique d'expertise interdisciplinaire sur les questions de tenure de portée élargie. Le travail du LTS consiste à faire des recommandations aux partenaires au développement et à faciliter le partage des connaissances. En la matière, la FAO travaille en collaboration, en partenariat et en alliance avec un grand nombre d'acteurs et d'organisations, de préférence, dans une perspective régionale. Elle collabore également avec les pouvoirs publics nationaux et les organisations de la société civile.

L'implication de la FAO dans les questions foncières porte, entre autres, sur les quatre domaines d'intervention suivants :

- i) Amélioration de l'accès à la terre et la sécurité foncière, en particulier, dans les contextes de transition (comme, par exemple, au Liberia et en Sierra Leone ou dans les situations de conflit entre agriculteurs et éleveurs dans les pays sahéliens tels que le Burkina Faso et le Niger) ;
- ii) Renforcement de la sécurisation des droits pour promouvoir l'accessibilité, l'accessibilité en termes de coûts, les pratiques et les institutions fonctionnant sur des principes de justice et d'équité (les programmes d'aide aux petits planteurs au Ghana, les stratégies agricoles en province et le développement durable au Mali et en Sierra Leone) ;
- iii) Renforcement des pratiques décentralisées d'accès et de gestion des terres (au Ghana et au Burkina Faso) ;
- iv) Renforcement des systèmes et processus d'administration durable des terres (exemple, le LAP au Ghana).

S'inspirant de sa longue expérience, en particulier dans des situations de conflit ou de pays sortant de conflits, comme en Angola, au Liberia, au Mozambique et au Soudan, la FAO a développé des principes clés d'intervention dans les questions foncières. Les objectifs essentiels consistent à adopter une approche qui n'est pas trop intrusive car les améliorations ne sont durables que par l'appropriation et la participation. Elle a pour autres objectifs de : i) combiner les réponses rapides et les engagements à long terme ; ii) œuvrer à une évolution progressive en partant des cadres existants pour aboutir à une amélioration graduelle et au renforcement des institutions ; iii) explorer les synergies (adaptation vs. remplacement) ; iv) réaliser des interventions dans le domaine du foncier en appui aux stratégies de développement des moyens de subsistance ; v) élaborer des actions sur mesure spécifiques à chaque contexte ; vi) promouvoir la légalité, la légitimité et les autorités locales compétentes en s'appuyant sur les dispositions statutaires et les coutumes locales ; vii) voir dans les crises une opportunité de s'attaquer aux problèmes sous-jacents complexes comme, par exemple, les droits des femmes, l'urbanisation, la planification locale, etc. Entre 2006 et 2009, ces objectifs seront examinés dans trois principaux domaines d'intervention : la problématique de la tenure en situation d'urgence et de post-urgence ; la bonne

gouvernance dans l'administration foncière ; et les méthodologies pour une sécurité foncière accessible et à coût abordable.

La FAO soutient activement le processus de l'UA/BAD/UNECA et d'autres initiatives régionales (par exemple, le Processus de Praia) parce qu'elles ont le potentiel de donner une forte visibilité au débat sur les problèmes fonciers sensibles (accès à la terre et à la sécurité foncière, systèmes décentralisés d'administration foncière, etc.), de permettre qu'il y ait un plus grand impact, et d'offrir également un cadre plus neutre de discussions et d'échanges (à travers, par exemple, des voyages d'études ou un apprentissage et une formation mutuelles).

### ***3.10 Un rôle plus dynamique pour l'Union européenne dans le domaine du foncier dans les pays en voie de développement***

En faisant la promotion de la question foncière, l'Union européenne (UE) joue un rôle de plus en plus important parce qu'elle est passé du simple financement des projets de recherche et de plaidoyer (tel le réseau CLAIMS « Changes in Land Access, Institutions and Markets in West Africa – *Changements au niveau de l'accès à la terre, des institutions et des marchés du foncier en Afrique de l'Ouest* ») pour devenir un forum de coordination avec une approche claire de la gestion des problèmes liés à la terre.

En janvier 2002, l'UE a mis sur pied une équipe de travail sur les régimes fonciers pour entreprendre de larges consultations en vue de développer des Directives de politique foncière (*Land Policy Guidelines*, novembre 2004)<sup>83</sup>. Ces directives portent essentiellement sur la façon dont l'UE peut améliorer la contribution des pays membres à la résolution des problèmes fonciers et également sur la façon dont elle peut aider les pays en voie de développement à : i) formuler une approche « multisectorielle » des droits de tenure, du développement économique, de la réduction de la pauvreté et de la bonne gouvernance ; ii) créer un cadre de politique pour la réforme du régime foncier qui implique l'État, les réseaux de la société civile, de recherche et de développement ; et iii) déterminer les implications de ce cadre pour les agences et les partenaires au développement. La première partie des directives identifie les liens entre la politique foncière et d'autres grands domaines de politiques tels que le développement agricole et l'imposition ; la deuxième partie, quant à elle, définit les principes de base pour l'élaboration de politiques foncières probantes et la contribution que les partenaires extérieurs peuvent apporter.

L'on s'attend à ce que l'UE joue un rôle plus important dans les questions liées au foncier. Ce sera certainement le cas si la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni (les partenaires bilatéraux les plus impliqués et les plus expérimentés), après avoir collaboré dans le cadre de l'équipe de travail sur la tenure, utilisent les directives pour élaborer des actions et politiques conjointes.

### ***3.11 Un rôle nouveau pour le PNUD***

Le PNUD ne s'est pas toujours intéressé aux questions foncières parce qu'il lui manquait parfois les capacités techniques appropriées et qu'il avait tendance à voir ces problèmes comme trop sensibles politiquement. Toutefois, le PNUD a toujours reconnu le rôle essentiel que la terre joue dans les moyens de subsistance, la paix, la sécurité des hommes, la gouvernance et le développement durable qui constituent tous des domaines essentiels du travail du PNUD. Ses interventions dans le foncier ont, en conséquence, été axées sur des projets portant sur la dégradation des terres et la désertification par le biais de la Convention des Nations Unies pour la lutte contre la désertification (*United Nations Convention to Combat Desertification*) et le Centre de développement des terres arides (*Drylands Development Centre*). Ces deux initiatives s'intéressent aux questions foncières liées à la dégradation des terres et aux conflits dans les zones de terres arides. Elles sont impliquées dans des activités de plaidoyer et de recherche et également dans des projets spécifiques.

---

<sup>83</sup> Le Groupe de travail avait pour objectif de contribuer au processus triennal de recherche et de consultation de la Banque mondiale (voir ci-dessus) ; et formuler les « Directives de politique foncière de l'Union européenne » pour soutenir, par le biais des programmes bilatéraux de la Commission européenne et des États membres, la conception de processus de réforme foncière dans les pays en voie de développement. Voir : <http://www.landcoalition.org/pdf/euconfirpt.pdf>

Le PNUD explore actuellement la manière dont il pourrait s'attaquer plus frontalement aux problèmes fonciers. Il collabore, entre autres, avec la Coalition internationale pour la terre (*International Land Coalition*), la FAO, l'UN-HABITAT et le FIDA pour identifier les domaines où son action pourrait être le plus utile. Il a émergé de différentes consultations que le PNUD peut jouer un rôle vital tant dans l'intégration des droits fonciers au développement que dans le plaidoyer en faveur des processus de réforme de méthode de tenure. Les processus de DSRP et des ODM offrent des opportunités concrètes pour la réalisation de ces objectifs.

Le PNUD intervient à deux niveaux : continental et national. Au niveau continental, il contribue à l'élaboration du cadre de politique foncière de l'Union européenne (à travers le Processus UA/BAD/UNECA). Au niveau national, le PNUD co-facilite les exercices pilotes (par exemple, au Bénin), soutient les activités des organisations de la société civile en rapport avec le foncier et des lobbies pour l'inscription des problèmes de réforme de la méthode de tenure dans les débats de politique en cours. Il apporte également un appui au processus en cours de réforme pour permettre une plus grande participation des acteurs vulnérables, en particulier. Pour entreprendre cette tâche en Afrique et ailleurs dans le monde, le PNUD travaille en collaboration avec la Commission de haut niveau sur l'habilitation juridique des pauvres (*High Level Commission on Legal Empowerment of the Poor*)<sup>84</sup>, nouvellement créée, et le Centre de gouvernance du PNUD (*UNDP Governance Centre*).

---

<sup>84</sup> La Commission a été mandatée pour explorer les voies qui s'offrent aux populations démunies pour garantir un plus grand accès aux droits de propriété fongible et fondés en droit pour leurs biens.

## VI. QUESTIONS ÉMERGENTES

---

Il ressort de cette étude sur les initiatives régionales, nationales et internationales sur la réforme foncière en Afrique de l'Ouest, les questions suivantes.

La nécessité de la réforme des systèmes de tenure partout en Afrique de l'Ouest est généralement admise. Toutefois, il a été difficile d'entreprendre ces réformes foncières dans le contexte élargi des politiques agricoles aux niveaux national et régional. Un grand nombre d'intérêts divergents et communautaristes se manifestent au niveau national et local lorsque l'on essaie de se pencher sur les régimes fonciers existants qui peuvent exacerber les tensions et, parfois, entraîner de la violence. *Peut-on effectivement forger une vision régionale dans un tel contexte et quelle en serait la portée ? Qui sont les plus fervents partisans du programme de réforme foncière en Afrique de l'Ouest ? De quelle marge de manœuvre dispose-t-on à moyen terme ?*

- Les processus de réforme foncière ont tendance à traîner en longueur et impliquer un large éventail d'acteurs. Le défi consiste à impliquer différentes autorités à divers niveaux tout au long du processus. La rédaction de documents de politiques foncières claires par une approche participative est de plus en plus considérée comme un moyen approprié d'élaborer des réformes foncières couronnées de succès, en relation avec l'engagement à long terme de la plupart des gouvernements à réduire la pauvreté et en conformité avec l'objectif de réalisation de croissance économique. *Comment les leçons tirées de la participation des parties prenantes aux processus nationaux de formulation de politiques foncières pourraient être mises à contribution pour faciliter la consultation au niveau régional ? Quelles mesures nécessaires devraient-elles être prises pour intégrer efficacement les questions foncières aux ODM et aux processus d'élaboration des DSRP ?*
- La reconnaissance des droits fonciers coutumiers et la survie du monopole domanial d'État demeurent les principaux problèmes qui doivent être convenablement résolus par les processus de réforme foncière dans la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest. Le pluralisme juridique en Afrique (c'est-à-dire la co-existence des dispositifs coutumiers, islamiques et de ceux consacrés par le droit positif) rend la problématique de la tenure plus complexe. Les réformes antérieures ont mis au jour le problème préconisant le remplacement du pluralisme juridique et la nécessité de tenir compte de la complexité dans toute nouvelle réforme. *Comment gérer une telle complexité dans les réformes actuelles et futures ? En quoi les réformes antérieures peuvent-elles être source d'enseignement pour un tel processus ?*
- La décentralisation de la gestion foncière est perçue comme une perspective prometteuse pour renforcer la sécurité de la tenure et prévenir les conflits liés à la terre en milieu rural. Toutefois, il est encore difficile de savoir à quel degré les gouvernements de l'Afrique de l'Ouest sont disposés à transférer effectivement les pouvoirs et les ressources aux collectivités locales. Il est reconnu que la décentralisation ne constitue pas une solution à tous les problèmes qui se posent sur le terrain. Le risque d'abus de pouvoir et d'autorité est considérable à chaque niveau. Des rapports de force existent entre différents échelons d'administration. En dépit de la pertinence pour le succès de la réforme foncière, il ne leur est souvent pas accordé l'importance qu'elles méritent. *Quels approches et outils ont-ils été développés pour garantir le caractère inclusif et l'équité des processus de réforme foncière au niveau local ? Y a-t-il des leçons régionales qui pourraient informer les processus nationaux en cours ?*
- La privatisation de la terre et l'allocation des terres aux entreprises agro-industrielles s'intensifieront probablement à moyen terme. Cette situation a suscité un mécontentement chez les propriétaires d'exploitations familiales – la majorité des agriculteurs de la région – et accru leur sentiment de vulnérabilité. Dans certaines conditions, cela peut contribuer à l'instabilité politique. *Quelles options de politiques et interventions sont-elles les plus indiquées pour promouvoir la complémentarité plutôt que l'opposition entre agro-industries et exploitations agricoles de type familial en Afrique de l'Ouest ?*

- La concurrence pour l'acquisition de terres, exacerbée par la croissance démographique et la migration, la dynamique des conflits dans la région, le processus de transformation agricole et de changement agraire, sont des préoccupations cruciales tant pour les institutions nationales que régionales. Le renforcement de la compréhension du lien entre l'agriculture, la transformation agricole et les conflits à tous les niveaux est perçu comme fondamental pour renforcer la sécurité des personnes dans la région. *À partir de l'analyse comparative des interactions entre la terre, le changement agricole et les problèmes de conflit en Côte d'Ivoire, au Liberia et en Sierra Leone, quelles sont les tendances régionales émergentes ? Comment les organisations régionales telles que la CEDEAO, le CILSS et l'UEMOA pourraient-elles contribuer à la sécurisation de l'accès à la terre pour les groupes usagers vulnérables dans des contextes de sortie de conflit ?*
- La question de la terre est le plus souvent abordée séparément sans tenir compte de son lien avec d'autres ressources naturelles. Par exemple, l'aménagement d'un cours d'eau ou d'un point d'eau entraîne une hausse de la valeur marchande de la terre, la compétition et les conflits. Il existe de nombreux cours d'eau partagés dans la région dont l'aménagement pour la production agricole risque d'accroître les risques de conflits nationaux ou régionaux autour de la terre. *Comment faire en sorte que cette dimension soit prise en compte dans la réflexion sur les politiques et les réformes foncières ?*
- Les organisations régionales d'Afrique de l'Ouest ont été des pionnières dans le plaidoyer en faveur d'un agenda régional du foncier. Elles ont fait un progrès considérable en mettant en place un agenda de réforme foncière sous l'autorité du CILSS. Elles ont ouvert un débat sur les objectifs essentiels et les actions prioritaires de réforme en consultation avec les acteurs régionaux. Toutefois, l'on n'a pas une idée claire du niveau d'implication des parties prenantes locales dans ce processus, ni du temps qu'il faudra pour mettre en œuvre ce programme dans les années à venir et la façon dont cela va s'opérer. La légitimité des organisations régionales à traiter des problèmes fonciers est mise en cause par certaines parties prenantes. *Quelles sont les possibilités et contraintes du CILSS, en partenariat avec la CEDEAO et l'UEMOA, à mettre en œuvre la Déclaration de Praia+9 dans les années à venir ? Comment les initiatives régionales et continentales telles que le processus BAD/UA/UNECA peuvent-elles être articulées pour créer la complémentarité et assurer un plus grand impact ? Quelles tendances régionales en matière de questions foncières se sont-elles dégagées en Afrique de l'Ouest qui pourraient être utiles pour informer l'analyse et l'action par ailleurs ?*
- Au regard de l'hypersensibilité du problème des méthodes de tenure pour les pouvoirs publics nationaux, les réformes foncières en Afrique de l'Ouest n'ont pas tenu compte des dimensions transfrontalières ou régionales de la gestion de l'accès et de la mise en valeur des terres. Elles n'ont pas davantage pris en compte comme il se doit les problèmes démographiques et les tendances historiques de mobilité par rapport aux valorisations agricoles et l'exploitation des ressources naturelles dans le cadre de l'évolution de l'intégration sous-régionale. Ces réformes n'ont pas donné les résultats escomptés, en grande partie parce qu'elles n'ont pas été totalement mises en œuvre. Leur exécution a également engendré un certain nombre de conséquences souhaitées et inattendues par rapport à la sécurité de la tenure pour des groupes spécifiques. *Quelles expériences de gestion transfrontalière de ressources commune trouve-t-on en Afrique de l'Ouest ? Quels sont les avantages et les inconvénients de l'intégration des questions foncières dans le débat régional en cours sur la libre circulation de personnes en Afrique de l'Ouest ?*
- Bien que des tentatives aient été faites pour traiter des problèmes de réforme foncière aux niveaux national et régional, aucun travail n'a encore, à ce jour, été effectué pour évaluer le niveau approprié de subsidiarité entre les régimes et politiques fonciers régionaux, nationaux et locaux. *Comment les problèmes de subsidiarité et de diversité de systèmes et de contextes de tenure peuvent-ils être pleinement reconnus et reliés à l'analyse de l'accès à la terre et aux cadres d'action ?*
- De nombreux partenaires au développement manifestent un intérêt croissant pour l'intégration des questions foncières dans leurs stratégies d'ensemble dans le souci de parvenir à un développement durable et à la sécurité pour tous en Afrique. Il y a un niveau de conscience clair des limites et des opportunités liées à l'intervention en cours dans le domaine du foncier. *Quels nouveaux outils seraient nécessaires pour rendre l'appui aux processus de réforme foncière davantage pertinent ?*

## QUELQUES RÉFÉRENCES PAR THÈME

### PAYS D'AFRIQUE DE L'OUEST : DOCUMENTS ET ANALYSES ESSENTIELLES

---

- A. Aka, 2001, "Analyse de la nouvelle loi de 1998 au regard de la réalité foncières et de la crise socio-politique en Côte d'Ivoire", *Bulletin de liaison du LAJP*, No. 26 septembre, pp. 130-143.
- T.A. Benjaminsen & E. Sjaastad, 2003, "Race for the Prize: land transactions and rent appropriation in the Malian cotton zone" in T.A. Benjaminsen & C. Lund (eds.), *Securing Land Rights in Africa*, Frank Cass, London.
- J.W. Bruce, 1998, *Country Profiles of Land Tenure: Africa, 1996*, Research Paper no. 130, Land Tenure Center, University of Wisconsin, Madison.
- J.P. Chauveau, 2000, "Question foncières et construction nationale en Côte d'Ivoire: les enjeux silencieux d'un coup d'état" in *Politique africaine*, No. 78, juin, pp.94-125.
- J.P. Chauveau, 2002, "Une lecture sociologique de la loi ivoirienne de 1998 sur le domaine foncier rural" Document de travail No. 6 UR REFO, IRD, Montpellier.
- K. Kasanga & N.A. Kotey, 2001, *Land Management in Ghana: Building on Tradition and Modernity*, IIED, London.
- M. Hobbs, 1998, *Cameroon Country Profile*, LTC.
- C. Lund, 1997, *Land Tenure Disputes and State, Community and Local Law in Burkina Faso*, Issue Paper No. 70, IIED, London.
- Ministère de l'Agriculture, 1996, *Plan d'action foncier du Sénégal*, Dakar, October.
- Ministry of Lands and Forestry, 2003, *Ghana: Emerging Land Tenure Issues*, Accra, 22 August.
- H. M. G. Ouedraogo, 2004b, *Étude comparative de la mise en œuvre des Plans fonciers ruraux: Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire*, <http://www.fao.org/legal/prs-ol/lpo42fr.pdf>.
- H. M. G. Ouedraogo, 2003, Foncier et Décentralisation (Niger): comment intégrer le processus de décentralisation dans les pratiques de gestion du foncier et des ressources naturelles, UNDP-UNCDF Niamey.
- H. M. G. Ouedraogo, 2002, *Land Tenure and Rural Development in Burkina Faso: Issues and Strategies*, Issue Paper No. 112 IIED, London.
- C. Rakodi, 2005, "Informal land delivery processes and access to land for the poor in African cities: summary of main findings and policy implications" presented at the International Workshop on *Adjudication of land disputes, legal pluralism and the protection of land rights in Ghana and Cote d'Ivoire*, 17-18 Février 2005, Institute of Commonwealth Studies, University of London.
- J.-P. Sawadogo & V. Stamm, 2000, "Local perceptions of indigenous tenure systems: views of peasants, women and dignitaries in a rural province of Burkina Faso" in *Journal of Modern African Studies*, Vol.38, No.2, pp.279-94.
- M. Schoonmaker Freudenberger, 2000, "Tenure and Natural Resources in The Gambia: Summary of Research Findings and Policy Options" Working Paper no. 40, Land Tenure Center, University of Wisconsin, Madison.

## **O**RGANISATIONS RÉGIONALES OUEST-AFRICAINES : DOCUMENTS ET ANALYSES ESSENTIELS

- AfDB, 2002, *Guiding principles for the Bank Group on land tenure issues in central and West Africa*, Abidjan.
- CILSS et al., 2003, *Forum Régional « Praia+9 » Actes préliminaires: Foncier Rural et Développement Durable au Sahel et en Afrique de l'Ouest*, CD- Documentation CILSS, Ouagadougou et GTZ, Eschborn.
- CILSS, 2003, *Regional Summary Report*, Regional Forum Praia +9: Rural Land Tenure and Sustainable Development in the Sahel and West Africa, Bamako, Mali, 17-21 November 2003.
- H. M. G. Ouedraogo, 2004a, *La question foncière rurale face aux défis de l'intégration régionale dans l'espace UEMOA*. Ouagadougou, Banque mondiale/UEMOA.

## **P**ARTENAIRES MULTILATÉRAUX ET BILATÉRAUX : DOCUMENTS ESSENTIELS

- Brocklesby, M. Crawford, S., Brown, T. 2005 'Desk Review of 'Local' in DFID Drivers of Change Studies'. Report prepared for Urban Rural Change Team, DFID, London.
- D. Bromley, & M. Cernea, 1989, *The Management of Common Property Natural Resources: Some Conceptual and Operational Fallacies*, World Bank Discussion Paper No.57, the World Bank, Washington.
- K. Deininger, 2003, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction. A World Bank policy research report*, the World Bank and Oxford University Press, Washington.
- K. Deininger, & H. Binswanger, 1999, "The evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, experience and future challenges" in *The World Bank Research Observer*, Vol. 14, No. 2, pp 247-76.
- DFID, 2003, *Better livelihoods for poor people. The role of Land Policy*. Draft policy paper, London, August.
- DFID, 2004, "The Challenges of Urban and Rural Change", Urban and Rural Change Team, London.
- DFID, 2005a, *Why we need to work more effectively in fragile states*, DFID, London.
- DFID, 2005b, *Productivity growth for poverty reduction: an approach to agriculture*, DFID, draft for external feedback, July, London.
- DFID & M. Adams, 2004, *Land Reform, Agriculture and Poverty Reduction*, Working Paper for the Renewable Natural Resources and Agriculture Team, DFID, London.
- European Commission, 2004, *COM(2004) 686 final* containing EU Land Policy Guidelines, Brussels.
- French Ministry of Foreign Affairs, 1998, "Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique / Rural land tenure, renewable natural resources and development in Africa" *Rapports d'Etudes Series*, Paris.
- GTZ, 2005, *Les impacts socio-économiques de la gestion décentralisée des ressources naturelles. La contribution des conventions locales à la lutte contre la pauvreté*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Eschborn
- K. Hussein, D. Pesche & T. Slaymaker, *Franco-British-West African Research and policy initiatives in West Africa. Relevance to rural development policies*, ODI, London.
- K.P. Kirsch-Jung & M. Banzhaf, 2005, "Réseau Sectoriel Développement Rural Afrique Groupe de Travail Gouvernance Locale de l'Espace et des Ressources Partagées" and "Projet Pilote Droit Foncier et Systèmes fonciers", GTZ, Eschborn.

J. Quan, 2004, "Statement of Activities on Land and Property Rights", 31 March 2004, Paper compiled for DFID Policy Division, London.

UN-HABITAT, 2005, "Design of Global Network to Develop Pro-Poor Land Tools", UN-HABITAT, Nairobi, [www.unhcr.org/campaigns/tenure/documents/Networkdesign\\_june\\_23\\_2005execsum.pdf](http://www.unhcr.org/campaigns/tenure/documents/Networkdesign_june_23_2005execsum.pdf).

USAID, 2005, *Livelihoods and Conflict: A Toolkit for Intervention. Key Issues, Lessons Learned, Program Options, Resources*, Washington D.C.

World Bank, 2000, *Cities in Transition: executive summary*, the World Bank, Washington.

## **P**ROBLÈMES FONCIERS EN AFRIQUE : GÉNÉRALITÉS

L. Alden Wily, 2003, *Governance and Land Relations: A Review of Decentralisation of Land Administration and Management in Africa*, IIED, London.

C. Augustinus, 2004, *An Overview of Land Tools in Sub-Saharan Africa: Past, Present and Future*, UN-HABITAT, Nairobi, [www.fig.net/commission7/nairobi\\_2004/papers/ts\\_01\\_2\\_augustinus.pdf](http://www.fig.net/commission7/nairobi_2004/papers/ts_01_2_augustinus.pdf).

H. Bernstein, 2002, "Land Reform: Taking a Long(er) View" in *Journal of Agrarian Change*, Vol.2, No.4, pp. 433-63.

J. Bruce, 1988, "A Perspective on Indigenous Land Tenure Systems and Land Concentration" in R. Downs and S. Reyna (eds), *Land and Society in Contemporary Africa*, University Press of New England, pp. 23-52.

D.F. Bryceson, 2002a, "The Scramble in Africa: Reorienting Rural Livelihoods" in *World Development*, Vol.30, No.5, pp.725-39.

D.F. Bryceson, 2002b, "Multiplex livelihoods in rural Africa: recasting the terms and conditions of gainful employment" in *Journal of Modern African Studies*, Vol.40, No.1, pp.1-28.

E. Colson, 1971, "The Impact of the Colonial Period on the Definition of Land Rights" in V. Turner (ed.), *Colonialism in Africa 1870-1960. Vol.3. Profiles of Change: African Society and Colonial Rule*, Cambridge University Press, Cambridge.

C. Dickerman et al., 1989, *Security of Tenure and Land Registration in Africa*, Literature Review and Synthesis, LTC.

G. Feder, & D Feeny, 1991, "Land Tenure and Property Rights: Theory and Implications for Development Policy" in *The World Bank Economic Review*, Vol.5, No.1, pp. 135-53.

L. Cotula, C. Toulmin & C. Hesse, 2004, *Land Tenure and Administration in Africa: Lessons from Experience and Emerging Issues*, IIED, FAO, London.

L. Cotula & C. Toulmin, 2004, "Till to Tiller: International Migration, Remittances and Land Rights in West Africa", Issues Paper No. 132, IIED, London.

R. Downs, & S. Reyna (eds.), *Land and Society in Contemporary Africa*, University Press of New England, Durham.

A. Durand-Lasserre et al., 2002, "Secure tenure for the urban poor" in *CIVIS*, Issue No. 3 September, pp. 1-8.

M.R. El-Ghonemy, 2003, "Land Reform Development Challenges of 1963-2003 Continue into the 21<sup>st</sup> Century" in *Land Reform 2003/2*, pp.32-41.

IIED, 2005, *Land in Africa: Market Asset or Secure Livelihoods?* Summary of conclusion from the *Land in Africa* Conference, London, November 8-9, 2004.

Land Equity, 2003, "Comparative study of land administration systems: critical issues and future challenges", Preliminary report prepared for the World Bank, Washington [www.landequity.com.au/pdfs/Global-Synth-document.pdf](http://www.landequity.com.au/pdfs/Global-Synth-document.pdf)

- P. Lavigne-Delville, 2003, "When Farmers Use 'Pieces of Paper' to Record Their Land Transactions in Francophone Rural Africa: Insights into the Dynamics of Institutional Innovation" in T.A. Benjaminsen & C. Lund (eds.), *Securing Land Rights in Africa*, Frank Cass London in association with European Association of Development Research and Training Institutes, Bonn, pp. 89-108.
- P. Lavigne-Deville, J. Bouju & E. Le Roy, 2000, *Prendre en compte le foncier dans une démarche d'aménagement. Stratégies foncières et bas-fonds au Sahel*, GRET, Paris.
- P. Lavigne-Delville, C. Toulmin, J.P. Colin, J.P. Chauveau, 2001, *Securing Secondary Rights to Land in West Africa*, Issue Paper No. 107 IIED, London.
- P. Lavigne-Delville, C. Toulmin, & S. Traoré, 2000, *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest : dynamiques foncières et interventions publiques*, Karthala, URED, Paris.
- P. Lavigne-Delville (ed.), 1998, *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Karthala – Coopération française, Paris.
- E. Le Bris, E. le Roy & P. Mathieu, 1991, *L'appropriation de la terre en Afrique noire, manuel d'analyse, de décision et de gestion foncières*, Karthala, Paris.
- E. Le Roy, A. Karsenty & A. Bertrand, 1996, *La sécurisation foncière en Afrique noire pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Karthala, Paris.
- C. Lund, 2000, *African land tenure: Questioning basic assumptions*, Drylands Issues Papers No.100. IIED, London.
- M.Mamdani, 1996, *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, James Currey in arrangement with Princeton University Press, London.
- A. Manji, 2001, "Land reform in the shadow of the state: the implementation of new land laws in Sub-Saharan Africa" in *Third World Quarterly*, Vol. 22 No. 3 pp. 327-42.
- C. Meek, 1946, *Land Law and Custom in the Colonies*, Oxford University Press, London.
- S. Migot-Adholla et al., 1991, "Indigenous Land Rights Systems in Sub-Saharan Africa: A Constraint on Productivity?" in *The World Bank Economic Review*, Vol.5, No.1, pp. 155-75.
- M. Mortimer, 1997, *History and Evolution of Land Tenure and Administration in West Africa*, Issue Paper No. 71, IIED, London.
- C. Moser, 2004, "Rights, Power and Poverty Reduction" in R. Alsop (ed.) *Power, Rights, and Poverty: Concepts and Connections*, the World Bank, Washington.
- C. Moser, and A. Norton, 2001, *To claim our rights: livelihood security, human rights and sustainable development*, ODI, London.
- H. M. G. Ouedraogo, 2000, *Implications juridiques et institutionnelles des outils de sécurisation foncière (PNIR-2)*, Banque mondiale, Conakry.
- O. Oyewamide, 2004, *When will land rights return?* Institute of Public Policy Analysis, Lagos.
- J.-P. Platteau, 2000, "Does Africa Need Land Reform?" in C. Toulmin. & J. Quan, J. (eds.), *Evolving land rights, policy and tenure in Africa*, DFID/IIED/NRI, London.
- A. Rochegude, 2000, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier*, French cooperation & PMD, Cotonou.
- R.W. Taylor, 1988, *Urban development policies in Nigeria*, CERAF, Montclair State University.
- C. Toulmin, 2005, "Securing land and property rights in Africa: the role of local institutions" in T. Bigg & D. Satterthwaite (eds.), *How to Make Poverty History: the Central Role of Local Organisations in Meeting the MDGs*, IIED, London.
- C. Toulmin & J. Quan (eds.), 2000, *Evolving land rights, policy and tenure in Africa*, DFID/IIED/NRI, London.
- P. Woodhouse, 2002, *Natural resource management and chronic poverty in Sub-Saharan Africa: an overview paper*, Working Paper No. 14, Chronic Poverty Research Centre, Manchester.

## **T**RANSFORMATION FONCIÈRE ET AGRICOLE

- D. Atwood, 1990, "Land Registration in Africa: The Impact on Agricultural Production" in *World Development*, Vol.18, No.5, pp.659-71.
- C.B. Barret, T. Reardon & P. Webb, 2001, "Nonfarm income diversification and household livelihood strategies in rural Africa: concepts, dynamics and policy implications" in *Food Policy*, No.26, pp.315-31.
- R. Barrows & M. Roth, 1990, "Land Tenure and Investment in African Agriculture: Theory and Evidence" in *The Journal of Modern African Studies*, Vol.28, No.2, pp.265-97.
- T. Bassett, 1993, "Introduction: The Land Question and Agricultural Transformation in Sub-Saharan Africa" in T. Bassett & D. Crummey (eds.), *Land in African Agrarian Systems*, University of Wisconsin Press, Madison.
- S. Berry, 1993, *No Condition is Permanent. The Social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa*, University of Wisconsin Press, Madison.
- J. Bruce, 1993, "Do Indigenous Tenure Systems Constrain Agricultural Development?" in T. Bassett, & D. Crummey (eds.), *Land in African Agrarian Systems*, University of Wisconsin Press, Madison.
- B. Cousins, 2005, "Rural people do need land for farming"  
[http://www.oxfam.org.uk/what\\_we\\_do/issues/livelihoods/landrights/downloads/rural\\_people\\_need\\_farming.rtf](http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/livelihoods/landrights/downloads/rural_people_need_farming.rtf)
- G. Feder, & R. Noronha, 1987, "Land Rights Systems and Agricultural Development in Sub-Saharan Africa" in *World Bank Research Observer*, Vol.2, No.2 (July), pp.143-70.
- G. Payne, 2002, "Introduction" in G. Payne (ed.) *Land, Rights and Innovation*, ITDG, London.
- J.-P. Platteau, 1996, "The Evolutionary Theory of Land Rights as Applied to Sub-Saharan Africa: A Critical Assessment" in *Development and Change*, Vol.27, pp. 29-86.
- J. Quan & C. Toulmin, 2004, "Formalising and Securing Land Rights in Africa" Overview Paper prepared for the *Land in Africa: Market Asset, or Secure Livelihood* workshop organised by DFID/IIED/NRI on November 8-9, 2004 Church House, Westminster, London.
- C. Toulmin & B. Guèye, 2003, *Transformations in West African Agriculture and the Role of Family Farms*, June SAH/D(2003)541, June.
- P. Woodhouse, 2003, "African enclosures: a default mode of development" in *World Development* Vol. 31, No. 10, pp. 1705-1720.

## **F**ONCIER ET CONFLITS

- J.P. Chauveau & P. Richards, forthcoming, *Land, Agricultural Change and Conflict: Issues from Sierra Leone, Liberia and Côte d'Ivoire* Historical Overview, SWAC/OECD, Paris.
- B. Hamadou, 1996, *Étude sur la gestion alternative des conflits liés aux ressources naturelles*, the CILSS, N'djamena.
- K. Hussein, 1998, *Conflict between Farmers and Herders in the Semi-arid Sahel and East Africa: A Review*, Pastoral Land Tenure Series No. 10, IIED, London.
- C. Moser & D. Rodgers, 2004, "Change and violence in non-conflict situations" Final draft of scoping paper for Urban-Rural Change Team, DFID, London.
- P. Peters, 2004, "Inequality and social conflict over land in Africa" in *Journal of Agrarian Change*, Vol. 4 No. 3, pp.269-314.

- N. Pons-Vignon H.B. & Solignac-Lecomte, 2003, [Land, Violent Conflict and Development](#), OECD Development Centre, Working Paper No. 233.
- P. Richards, 1996, *Fighting for the rain forest: war, youth and resources in Sierra Leone*, Currey, Oxford.
- P. Richards, 2005, "To fight or to farm? Agrarian dimensions of the Mano River conflicts (Liberia and Sierra Leone)" in *African Affairs* Vol. 106 No. 417, pp. 571-90.
- C. Santoir, 1993, « D'une rive à l'autre : les Peul mauritaniens réfugiés au Sénégal », *Cahiers des Sciences Humaines*, Vol. 29 No. 1, pp. 195-229.
- C. Santoir, 1990, « Les Peul « refusés », les Peul mauritaniens réfugiés au Sénégal », *Cahiers des Sciences Humaines*, No. 26 (4), pp 577-603.
- SWAC, 2005, "Land, Agricultural Change and Conflict: Issues from Sierra Leone, Liberia and Côte d'Ivoire", Outline Phase I: Historical Overview, Paris.
- M. Trémolières et D. Gnisci, 2004, *Une vie transfrontalière en pointillé : les migrants involontaires mauritaniens dans la vallée du fleuve Sénégal*, WABI/DT/19/04, WABI, Paris.

## **F**ONCIER ET GENRE

- J. Guyer, 1987, *Women and the State in Africa: Marriage Law, Inheritance, and Resettlement*, Working Papers in African Studies No. 129, African Studies Centre, Boston University.
- Merry, S., 1982, 'The Articulation of Legal Spheres', in Hay, M. & Wright, M. (eds.), *African Women and the Law: Historical Perspectives*, (USA: Boston University African Studies Centre).
- S. Razavi (ed.), *Agrarian Change, Gender and Land Rights*, Blackwell, London.
- A. Whitehead, 1984, "Women and Men; Kinship and Property: Some General Issues (1)", in Hirschon, R. (ed.), *Women and Property: Women as Property*, Croom Helm, London & Canberra.
- I. Yngstrom, 2002, "Women, wives and land rights in Africa: situating gender beyond the household in the debate over land policy and changing tenure systems" in *Oxford Development Studies*, Vol. 30, No. 1, pp 21-40.

## **QUELQUES SITES WEB**

---

**CILSS**

<http://www.cilss.bf>

---

**Claims West Africa**

<http://www.inco-claims.org/>

---

**CEDEAO**

<http://www.ecowas.int>

---

**FAO**

<http://www.fao.org> et [http://www.fao.org/sd/in1\\_en.htm](http://www.fao.org/sd/in1_en.htm)

---

**Initiative FRAME**

[http://www.frameweb.org/ev02.php?ID=1\\_201&ID2=DO\\_ROOT](http://www.frameweb.org/ev02.php?ID=1_201&ID2=DO_ROOT)

---

**Fonds mondial pour l'environnement**

<http://www.thegef.org/>

---

**Commission de haut niveau sur l'habilitation juridique des populations démunies (High-Level Commission on the Legal Empowerment of the Poor)**

<http://legalempowerment.undp.org/>

---

**Institut international pour l'environnement et le développement**

<http://www.iied.org/>

---

**Institut de Recherche pour le Développement**

<http://www.mpl.ird.fr/> [http://www.bondy.ird.fr/pleins\\_textes/](http://www.bondy.ird.fr/pleins_textes/) <http://www.mpl.ird.fr/ur095/resultats/TDUR.htm> (Database)

---

**Institut de la liberté et de la démocratie (Institute of Liberty and Democracy)**

<http://www.ild.org.pe/>

---

**Coalition internationale pour la terre (International Land Coalition)**

<http://www.landcoalition.org/index.htm>

---

**Land Research Action Network**

<http://www.landaction.org>

---

**Land Tenure Center – Wisconsin University**

<http://www.ies.wisc.edu/ltc/>

---

**OXFAM – Droits fonciers en Afrique**

[http://www.oxfam.org.uk/what\\_we\\_do/issues/livelihoods/landrights/index.htm](http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/livelihoods/landrights/index.htm)

---

**Base de données de PDM sur la décentralisation**

<http://www.pdm-net.org/Newsite/french/pdm/programmes/poldec/legislation.htm>

---

**TerrAfrica**

<http://www.terrafrica.org>

---

**Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification**

<http://www.unccd.int/>

---

**Programme d'études foncières et agraires, University of Western Cape**

<http://www.uwc.ac.za/plaas>

---

**Centre du PNUD pour le développement des terres arides**

<http://www.undp.org/drylands/>

---

**WABI**

<http://www.afriquefrontieres.org>

---

**UEMOA**

<http://www.uemoa.int>

---

**Banque mondiale**

<http://worldbank.org>

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/RPDLPROGRAM/0,,contentMDK:20603093~pagePK:64156158~piPK:64152884~theSitePK:459597,00.html>