

L'évolution des formes de gouvernance foncière en Afrique de l'Ouest

par Sidy Mohamed Seck¹, octobre 2016

En Afrique de l'Ouest, l'augmentation récente des acquisitions de terres de grande envergure questionne la gestion des terres et engendre de nombreuses critiques des systèmes de gouvernance foncière. La gouvernance foncière est en effet une dimension fondamentale des politiques foncières. Elle demeure néanmoins un concept flou. Cette fiche identifie de façon concrète les principaux points d'application de la gouvernance dans les systèmes de gestion foncière, centraux ou décentralisés. Elle souligne les enjeux et questionnements qu'elle pose dans les réalités du terrain en Afrique de l'Ouest. À partir de cette analyse, elle propose des éléments susceptibles de renforcer la gouvernance foncière dans le contexte ouest-africain.

Qu'est-ce que la gouvernance foncière ?

La gouvernance fait l'objet d'une variété de définitions qui laissent apparaître comme une « notion valise ». Dans cette fiche, nous nous référons à la définition du PNUD selon laquelle la gouvernance est « le système de valeurs, de politiques et d'institutions par lequel une société gère ses affaires économiques, politiques et sociales par le biais d'interactions au sein de l'État, la société civile et le secteur privé et entre ces différentes entités ». Ainsi, la gouvernance foncière est l'ensemble des processus à travers lesquels les décisions relatives au foncier sont prises, mises en œuvre, peuvent être légitimement contestées, et les intérêts fonciers conflictuels sont conciliés.

Les mécanismes de la gouvernance foncière sont définis par les cadres juridique, politique, technique et administratif du secteur foncier. Mais la gouvernance foncière se manifeste avant tout à travers les pratiques concrètes des différents acteurs impliqués dans la gestion du foncier.

Bâtir une gouvernance foncière solide revient à créer les conditions d'une gestion publique, transparente, participative, équitable (cherchant à optimiser la satisfaction des attentes des citoyens), et enfin durable des ressources foncières.

L'ajustement des différents pouvoirs, publics et privés, et la notion de « décision » sont au cœur de la gouvernance foncière. Cela renvoie donc aux rôles et responsabilités des différents types d'acteurs, à la transparence des prises de décision, à l'accessibilité de l'information, au contrôle de légalité des décisions, aux voies de recours et à l'obligation de rendre compte au public des décisions prises (souvent appelé la reddition de comptes).

La gouvernance foncière doit ainsi permettre de réguler la concurrence autour du foncier et donc limiter les dérives de toutes sortes dans la gestion foncière (corruption, spéculation, contestations illégitimes, expropriations arbitraires, etc.).

La gouvernance foncière à l'épreuve des défis fonciers contemporains en Afrique de l'Ouest

La gouvernance doit s'adapter à la complexité des situations foncières contemporaines. Les pays ouest-africains sont confrontés à d'importantes pressions sur leurs ressources foncières. Ces dernières années, on assiste à l'arrivée d'investisseurs publics



¹ Sidy Mohamed Seck, géographe, Université Gaston Berger, Saint-Louis, Sénégal : sidysecksn@yahoo.fr

ou privés, nationaux ou étrangers, qui cherchent à acquérir de vastes étendues de terres. Le manque de consultation des populations des zones concernées par l'octroi de terres aux acteurs externes est critiqué, tant dans les pays où les systèmes de gestion foncière sont centralisés que dans ceux où ils sont décentralisés. Cette situation réveille d'anciens conflits, en engendre de nouveaux et dévoile les insuffisances des instruments et mécanismes de gouvernance foncière.

Un autre défi tient au décalage fort entre le droit positif et le droit coutumier, entre les textes officiels et les pratiques locales. Ces dernières sont le plus souvent ignorées ou tolérées par l'État. La gouvernance foncière se heurte donc à l'imbrication de plusieurs normes : les normes locales et les normes officielles. Des pratiques officieuses voire illégales se développent, dans un contexte où le niveau de corruption est élevé dans le secteur foncier.

De nouvelles formes de gouvernance, aux résultats encore fragiles

● L'élaboration participative de documents de politique foncière

Suite notamment aux mobilisations de la société civile et des organisations paysannes, une avancée significative est observée dans quelques pays ces dernières années : les pouvoirs publics et leurs partenaires n'ont pas basé la réforme foncière sur l'élaboration d'une loi, mais d'abord sur l'élaboration participative d'un document de politique foncière. Cette approche participative a favorisé la promotion de mécanismes plus appropriés de gouvernance dans les stratégies et politiques de plusieurs États.

● Simplification des procédures

Un accès facile, pour tous les acteurs concernés, aux services en charge du foncier, une simplification des procédures et une détermination des coûts adaptés aux réalités rurales favorisent l'efficacité de la gestion foncière et limitent le rôle des intermédiaires et les risques de corruption. Au Niger et au Burkina Faso par exemple, des procédures assez souples, rapides et peu coûteuses ont été définies pour l'obtention d'un document de sécurisation sur une terre rurale.

● Renforcement de la participation citoyenne par la décentralisation

Actuellement, une gestion foncière décentralisée et locale est souhaitée, via par exemple la mise en place de services fonciers dans les collectivités territoriales et de commissions foncières villageoises (les appellations variant selon les pays). Cette demande est portée par les acteurs de la société civile et les organisations paysannes dans plusieurs pays. Elle implique une redistribution des pouvoirs qui peut contrarier les intérêts de certains acteurs publics ou privés. Reste que la demande sociale et les plaidoyers s'intensifient.

La participation citoyenne peut se concevoir à deux niveaux : participation à la gestion foncière et participation à la définition des règles de la gestion foncière.

> Participation à la gestion foncière.

La conduite des affaires locales par des organes élus et des instances villageoises est supposée favoriser la transparence dans la gestion des affaires publiques et la participation démocratique nécessaire à l'instauration d'une gouvernance locale plus équitable. Plusieurs pays de la région ont

pris des mesures pour renforcer cette participation citoyenne à travers la création d'instances foncières locales qui interviennent dans les processus de sécurisation foncière et de gestion des conflits (Niger, Burkina Faso, Mali, Bénin, Côte d'Ivoire, etc.).

> **Participation à la définition des règles de la gestion foncière.** Dans plusieurs pays, la participation citoyenne à la définition des règles de gestion foncière est également promue. Elle repose sur des outils de gouvernance territoriale et foncière décentralisée, qui s'appuient en premier lieu sur les conceptions et savoirs locaux. Ces outils prennent différents noms selon les pays : Plans d'occupation et d'affectation des sols (POAS), conventions locales, chartes foncières etc.

Au Sénégal par exemple, les POAS fixent de façon participative un ensemble de règles utiles pour faire coexister dans l'espace les différentes activités d'une collectivité territoriale. Ils constituent un outil de régulation de l'accès aux ressources naturelles, de prévention des conflits, de dialogue entre populations et institutions pouvant enrichir ou infléchir la conduite de toute opération d'aménagement et de développement au regard des contraintes de l'occupation de l'espace ou de leurs répercussions sur celle-ci.

> **Problème d'ancrage juridique et d'application effective.**

La conception et la mise en place d'instruments de définition et de suivi des règles de gestion foncière permettraient ainsi de renforcer la gouvernance foncière, en protégeant d'une part les groupes marginalisés en matière foncière (agropasteurs notamment) et d'autre part, l'usage collectif des ressources. Cette

démarche implique également d'instaurer des mécanismes de consultation préalable quant aux différents projets agricoles promus au niveau local, par les autorités administratives, des ONG ou des opérateurs privés. Bien que ces instruments et mécanismes offrent des opportunités d'améliorer la gouvernance foncière, ils demeurent confrontés à un problème d'institutionnalisation permettant leur reconnaissance juridique et application effective.

Au Sénégal par exemple, l'évaluation de la décentralisation montre plusieurs limites :

- des faiblesses institutionnelles et organisationnelles des collectivités locales, ainsi que l'insuffisance de leurs ressources humaines et financières;
- l'imprécision des modalités de mise en œuvre de la Loi sur le domaine national;
- la faiblesse de la gouvernance locale accentuée par le clientélisme et la politisation du fonctionnement des collectivités locales;
- l'absence de redevabilité et de contrôle citoyen, etc. Cette situation constitue une entrave à la gestion durable des terres et favorise les dérives.

> Articulations entre les autorités décentralisées et locales. Les processus de décentralisation reposent sur des collectivités territoriales, dont la légitimité foncière est à construire, face à des structures villageoises, qui ont déjà cette légitimité. À ce niveau, un grand défi reste l'articulation entre les rôles et responsabilités des élus locaux et des instances villageoises préexistantes ou nouvellement créées. Au sein des instances villageoises, la place des autorités coutumières fait également débat.

Au Burkina Faso, la place de la chefferie coutumière a été l'un des principaux points de désaccord entre les parties prenantes aux débats organisés pour élaborer la nouvelle politique foncière rurale. Les chefs coutumiers revendiquaient une place centrale dans la gestion foncière locale, tandis que les organisations paysannes ne voulaient leur reconnaître qu'un rôle consultatif.

> Voies de recours, une nécessité de la gouvernance foncière.

Dans le contexte ouest-africain, des mécanismes de négociation, de médiation et de conciliation traditionnels impliquant souvent les autorités coutumières existent pour résoudre les différends fonciers. Lorsque la question ne trouve pas de solution au niveau local, l'autorité administrative et enfin judiciaire compétente est saisie. Ces acquis locaux sont confortés par la législation de certains pays comme le Niger,

où la loi exige que la procédure judiciaire soit précédée d'une tentative de conciliation des conflits par les autorités coutumières.

Toutefois, dans le contexte rural ouest-africain caractérisé par un manque de maîtrise des textes juridiques par nombre de populations, des mécanismes de recours accessibles à ces dernières doivent être institués pour leur permettre de faire appel de décisions qui lèsent leurs intérêts, que ces décisions soient prises par des autorités coutumières, par l'administration ou par une autorité judiciaire. L'assistance aux populations locales, à travers la mise en place de parajuristes ou de caravanes juridiques par exemple, constitue une voie à explorer.

Améliorer l'accès aux voies de recours est d'autant plus nécessaire que le contexte actuel est marqué par de fortes insuffisances dans le contrôle des décisions prises, la reddition de comptes et l'accessibilité des informations.



Synthèse

L'instauration des bases d'une gouvernance foncière efficace implique la prise en compte des enjeux transendants du foncier. Ces enjeux comportent une forte dimension culturelle et évoluent au fil des années, en fonction des facteurs démographiques, politiques, économiques, sociaux et environnementaux. Le défi majeur consiste à définir les modalités de gestion foncière pouvant contribuer à impulser une dynamique de développement prenant véritablement en compte les différentes dimensions de la durabilité : réduction de la pauvreté, croissance économique, préservation de l'environnement, renforcement de la cohésion sociale.

Cela nécessite d'accentuer les efforts déjà entrepris en Afrique de l'Ouest en matière de promotion de :

- la transparence dans la gestion des ressources foncières ;
- la participation et l'inclusion, comme éléments de construction et de validation sociales des décisions, des communautés locales et des différents acteurs, aux intérêts divers et parfois divergents ;

POUR ALLER PLUS LOIN

- >> *D'Aquino P., Seck S. M., Koffi M., Camara S., 2014, « Une démarche d'accompagnement pour mettre en œuvre une Gestion territoriale et foncière décentralisée (GTFD) », Fiche pédagogique du CTFD, ADF, MAE, Paris : http://www.foncier-developpement.fr/wp-content/uploads/2014_Fiche-Foncier_Aquino-Seck-Koffi-Camara_GTFD1.pdf*
- >> *Polack E., Cotula L. et Côte M., 2013, « Reddition de comptes dans la ruée sur les terres d'Afrique : quel rôle pour l'autonomisation juridique ? », IIED/CRDI, Londres/Ottawa : <http://pubs.iied.org/12572FIED.html>*
- >> *Granier L., 2012, « Les conventions locales, des outils efficaces de gestion concertée des ressources naturelles ? », Fiche pédagogique du CTFD, ADF, MAE, Paris : <http://www.foncier-developpement.fr/wp-content/uploads/les-conventions-locales-des-outils-efficaces-de-gestion-decentralisee-des-ressources-naturelles-par-laurent-granier.pdf>*
- >> *PACR-VFS, 2011, « POAS et enregistrement de droits fonciers : dans quelles conditions ces deux démarches peuvent-elles contribuer et conforter la sécurisation foncière en Afrique de l'Ouest ? Mission collective d'analyse. Synthèse des travaux » : <http://hubrural.org/Publication-POAS-et-enregistrement,8572.html?lang=fr>*

- l'information juste, partagée et accessible à tous pour écarter toute suspicion et garantir l'appropriation des politiques et des décisions foncières ;
- la concertation pour enrichir la démocratie représentative ;
- la justice promouvant le devoir de rendre compte au public des décisions prises, les contrôles de légalité et citoyens ainsi que le développement de voies de recours accessibles aux populations locales ;
- l'équité, comme principe de justice distributive, en ce sens qu'elle constitue un soubassement pour la stabilité et un développement économique et social équilibré. ●

RÉDACTION

Sidy Mohamed SECK, géographe
sidysecksn@yahoo.fr

COMITÉ DE RELECTURE

Vincent BASSERIE, Commission de l'UEMOA (coordination)
vbasserie@uemoa.int
Vital PELON, Inter-réseaux Développement rural
vital.pelon@inter-reseaux.org
Patrick D'AQUINO, Cirad
patrick.daquino@cirad.fr



Inter-réseaux
Développement rural



Ces fiches pédagogiques ont été produites avec l'appui du Comité technique « Foncier & développement » et du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières » financé par l'Agence française de développement. Ces fiches sont disponibles en téléchargement et en version intégrale sur le portail : www.foncier-developpement.fr