



HAL
open science

Reconnaître les droits fonciers locaux ? Lutttes de cadrage et concurrences institutionnelles sur le pilotage des processus de réforme foncière en Afrique de l'ouest

Philippe Lavigne Delville

► **To cite this version:**

Philippe Lavigne Delville. Reconnaître les droits fonciers locaux ? Lutttes de cadrage et concurrences institutionnelles sur le pilotage des processus de réforme foncière en Afrique de l'ouest. Atelier de renforcement de la stratégie de plaidoyer du CODEC sur les réformes foncières et la transition énergétique juste en Guinée, CODEC/IIED, Oct 2024, Conakry, Guinée. <ird-04931338>

HAL Id: ird-04931338

<https://ird.hal.science/ird-04931338v1>

Submitted on 5 Feb 2025

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization



Reconnaître les droits fonciers locaux ?

Luttes de cadrage et concurrences institutionnelles
sur le pilotage des processus de réforme foncière
en Afrique de l'ouest

Philippe Lavigne Delville

**Atelier de renforcement de la stratégie de plaidoyer du CODEC
sur les réformes foncières et la transition énergétique juste en Guinée**

Conakry – 29-31 octobre 2024

Privatisation ou sécurisation : les deux paradigmes des réformes foncières contemporaines dans les pays du Sud

- Les deux paradigmes de la formalisation des droits
 - *Remplacement* : privatiser pour favoriser le développement économique
 - *Adaptation* : reconnaître et sécuriser les droits fonciers locaux, dans leur diversité, et leur permettre d'évoluer paisiblement
- La reconnaissance des droits fonciers locaux marque une rupture majeure par rapport au cadre légal et institutionnel existant, et ne va pas de soi
- Les différents ministères ne partagent pas toujours la même vision

Formalisation vs sécurisation

- La sécurité foncière est la confiance dans le fait que les institutions vont protéger les droits (légaux et/ou légitimes) : une question de gouvernance
- On peut être en sécurité foncière avec des droits « informels ». La menace est souvent liée à l'Etat
- La formalisation n'est pas une panacée
 - *Formaliser ne donne pas automatiquement accès au crédit*
 - *La formalisation ne sécurise que dans certaines conditions*
 - 1/ elle reconnaît les droits existants
 - 2/ les administrations chargées de la gestion de l'information sont fiables et accessibles
 - 3/ l'enregistrement des mutations est fait de façon fiable et régulière

Uniformiser via le titre foncier ou prendre acte de la diversité des droits : des projets politiques différents

• Privatisation

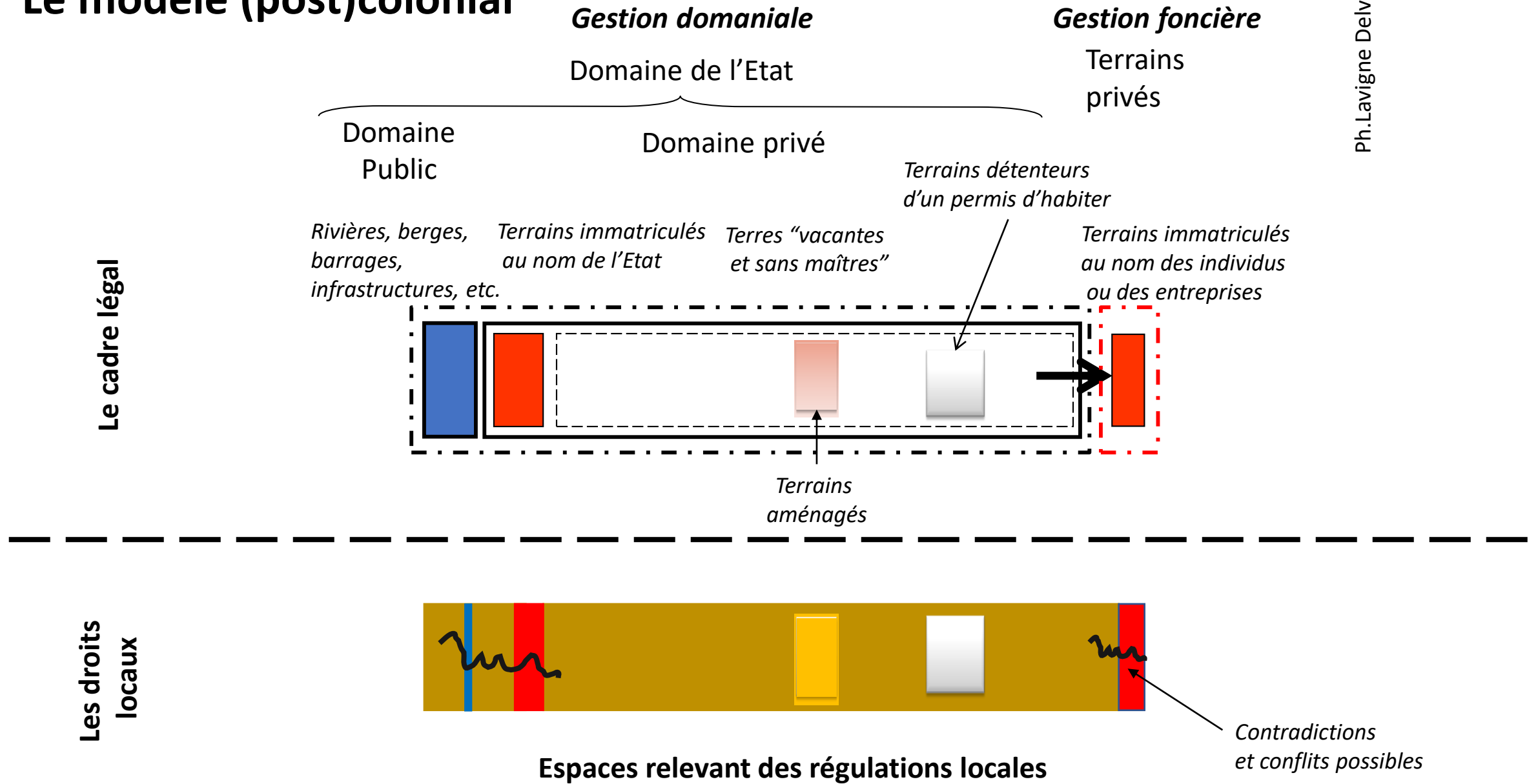
- Diffusion du titre foncier
- Allègement des procédures
- Réforme des administrations (déconcentration, création d'une agence)
 - *Pour tout le territoire ou pour l'urbain*
 - *Sous l'égide du ministère des finances, de l'urbanisme ou des terres*

• Adaptation

- Reconnaissance des droits locaux/coutumiers
- Création de statuts juridiques nouveaux, plus adaptés
- Procédures de formalisation des transactions sur les terrains non immatriculés
- Mise en place de dispositifs décentralisés de gestion des droits locaux
 - *Pour le rural ou pour tout le territoire*
 - *Souvent sous l'égide du ministère de l'agriculture*

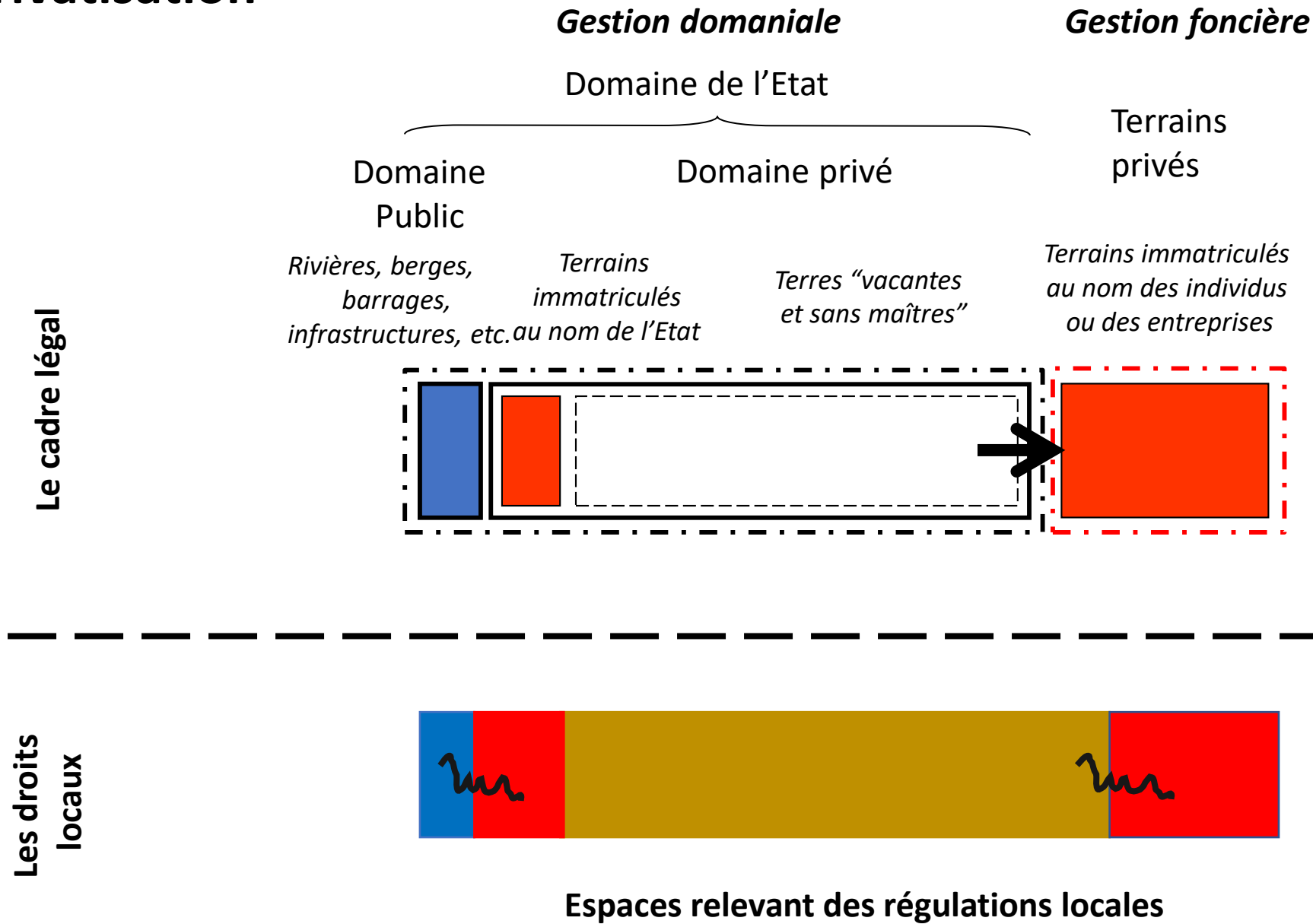
Le modèle (post)colonial

Ph.Lavigne Delville



Privatisation

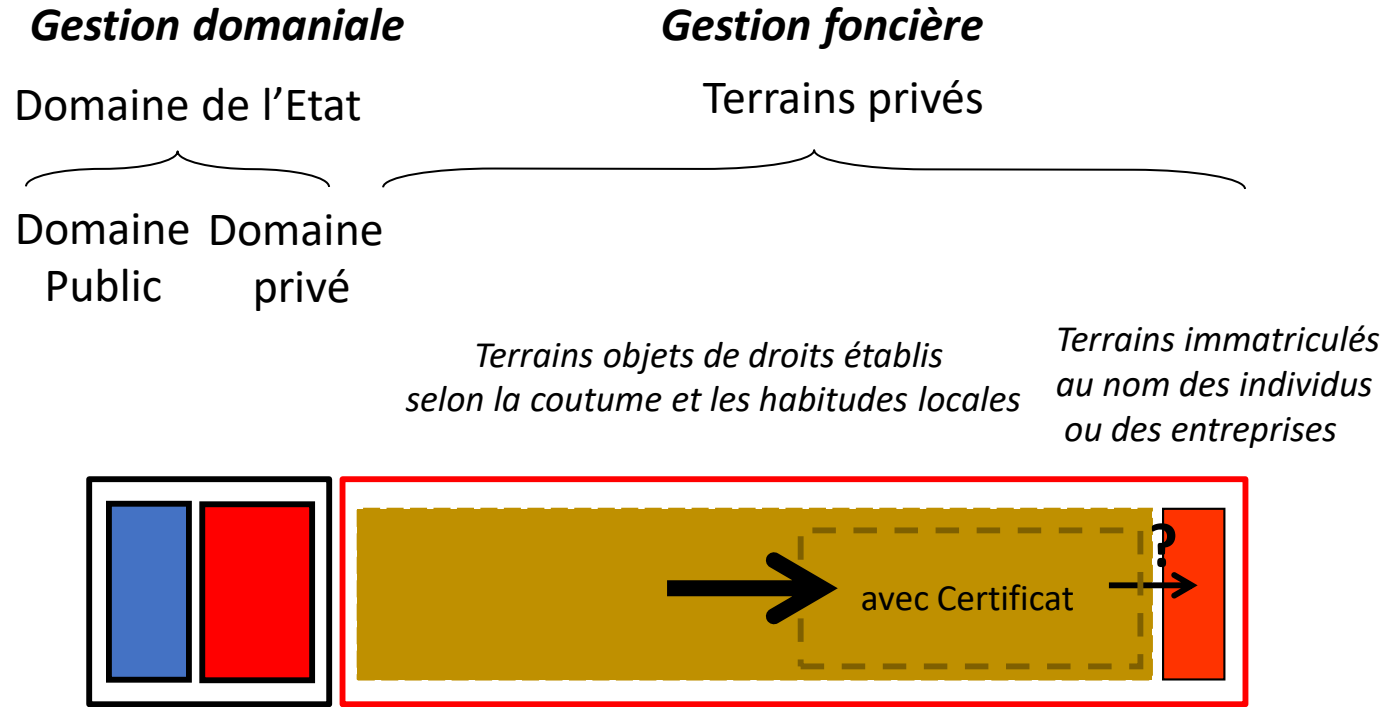
Ph.Lavigne Delville



Adaptation

(ex Bénin 2007)

Le cadre légal
Les droits locaux



Des luttes institutionnelles pour le contrôle de la réforme

- Le cas du Bénin

- **Un projet de réforme « adaptative » portée par le ministère de l'agriculture**, avec les coopérations française et allemande dès la fin du régime de Kérékou
 - Expérimentation des « plans fonciers ruraux » (PFR) (à partir de 1990)
 - Préparation d'une loi foncière rural (à partir de 1998)
 - **Vote de la loi portant régime foncier rural (2007)**
 - (le pb des espaces communs et du pastoralisme)
- **Un projet de réforme « privative » portée par le Ministère de l'urbanisme**, avec le soutien du MCC à partir de 2004 dans la suite de projets de diffusion du titre en milieu urbain
 - Adoption d'un document de politique foncière (2010)
 - **Adoption d'un Code foncier et domanial (2013) abrogeant la loi de 2007**
 - Essai de mise à l'échelle des dispositifs de formalisation, en milieu urbain et rural
 - Création d'une Agence national du domaine et du foncier (2016)
 - Mise en place de bureaux déconcentrés
 - Numérisation des titres existants
 - Informatisation du traitement des demandes de titres fonciers
 - Début de mise en place d'un cadastre global

- **Deux réseaux de politique foncière, internationalisés, porteurs de visions et d'intérêts divergents**
 - 5 ans de concurrence féroce
 - Un processus d'élaboration de la politique et du Code essentiellement contrôlé par les experts juristes et géomètres
 - Une tentative limitée des OSC pour influencer
- Une victoire du camp de l'immatriculation
 - Vision simple
 - Difficulté à délimiter le « rural »
 - Soutiens politiques et financiers
- Un bilan mitigé
 - Une négation de l'existant (droits locaux, formalisation des transactions par les communes, PFR)
 - Des difficultés à produire des titres à grande échelle
 - De nouvelles informalités

- Le cas du Burkina Faso

- La Réorganisation agraire et foncière (RAF) de 1984 : réaffirmation du contrôle de l'Etat; amendements en 1991
- Un projet de politique de sécurisation foncière rurale, appuyé sur diverses expérimentations et un travail inter-administrations
- Un processus de formulation piloté par des experts du monde rural, et conçu dans une logique de négociation entre groupes d'acteurs
- Une Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural qui prend en compte agriculture familiale et agrobusiness (2007)
- La loi portant régime foncier rural (2009)
- Une révision de la RAF (réorganisation agraire et foncière) pour intégrer la loi foncière rurale (2012, revue en 2018)

- Un fort portage politique, un leadership du Ministère de l'agriculture
- Un travail préalable de rapprochement des points de vue : un comité interministériel; le GRAF
- Un accord politique préalable sur la sécurisation foncière

- Les limites de la mise en œuvre par projet
- Le problème de l'enregistrement des mutations sur les terres avec APFR
- (La crise politique et ses conséquences)

- Le cas du Mali

- Un essai avorté de « charte foncière » piloté par le ministère de l'agriculture, après la chute de Moussa Traoré (1992-1994)
- Des refontes du Code foncier et domanial (2000, 2020, 2021) sous l'égide du ministère des terres
- Un processus de PFA/LFA, issu de la LOA de 2016
- PFA (2014), LFA (2017)

- Deux processus parallèles, une difficulté à légitimer la PFA/LFA
- La question de la domanialité
- La question des frontières entre les deux régimes

- (Les difficultés de la mise en œuvre dans le contexte politique actuel)

Conclusion

- Une politique foncière, pour quoi ? Pour qui ?
 - Fonder la politique sur la reconnaissance des droits locaux est un changement radical
 - Gagner une bataille n'est pas gagner la guerre : résistances et capacités de sabotage
- La question du cadrage et du pilotage de la réforme
 - Contexte politique de la réforme et objectif politique
 - Leadership institutionnel
 - Processus d'élaboration et participation
- La question de l'articulation entre PFN et PF sectorielles
 - Des principes généraux et des priorités sectorielles dans une PFN, déclinées ensuite dans des PF sectorielles **OU** des PF sectorielles, avec mise en cohérence dans une PFN chapeau
 - Une difficulté structurelle d'articulation entre PFN et PFA, si le projet politique n'est pas clairement en faveur de la PFA
 - **De forts risques de marginalisation des propositions de la PFA si les contradictions demeurent**
 - **Des risques lors du passage de la PF à la LF**

- Des points cruciaux d'articulation/mise en cohérence entre PFN et PFA
 - Définition et limites des espaces concernés par la PFA/LFA (reconnus dans la PFN/LFN)
 - La notion de « terres vacantes » et le domaine de l'Etat
 - Conditions d'immatriculation des terrains du domaine foncier rural
 - Protection des détenteurs de droits locaux (avec ou sans certificat) contre les risques d'éviction par l'immatriculation
 - Possibilité et conditions pour passer d'un certificat à un titre
 - Contenu et valeur respective TF/CF
 - Conditions et modalités d'éviction pour intérêt public
 - Condition d'intérêt public
 - Modalités de dédommagement
 - Modalités d'aménagement
 - Décision d'aménager, compensations pour les détenteurs fonciers
 - Statut des terres aménagées, modalités d'attribution et de gestion des parcelles