



INTERNATIONAL
LAND
COALITION



LA GOUVERNANCE FONCIÈRE AU SENEGAL ET DANS QUELQUES PAYS D'AFRIQUE

ENJEUX, DÉFIS ET TENDANCES ACTUELLES

Par Professeur Abdoulaye DIEYE

COMITÉ NATIONAL D'ORGANISATION

En préparation du Forum Foncier Mondial, CICODEV Afrique, membre de l'ILC, mobilise depuis début 2014 des parties prenantes nationales pour former le Comité National d'organisation. Il s'agit des organisations suivantes :

CICODEV - CNCR - IED - IPAR - ENDA PRONAT - CNRF - OXFAM



ENDA PRONAT



REMERCIEMENTS

Le Comité National d'organisation du Forum Foncier Mondial remercie les experts qui ont fait une revue du présent document. Il s'agit de :

- Professeur Sidy SECK
- Dr Oussouby TOURÉ
- Dr Cheikh Oumar BA

Cette brochure a été imprimée avec l'appui de l'Union Européenne



AVERTISSEMENT

Le contenu de la présente publication ne peut être considéré comme représentant l'opinion de ILC (International Land Coalition), CICODEV AFRIQUE et les membres du Comité National d'organisation du Forum Foncier Mondial - Dakar 2015.

Conception graphique : Créatif Studios (odiallo@creatifstudios.com)

En Afrique au sud du Sahara, la crise des systèmes fonciers revêt les mêmes contours. On note le même phénomène d'émergence de l'agrobusiness, conduit par des entrepreneurs usant de toutes sortes de moyens pour accéder aux terres et bénéficier de privilèges procéduraux ; le même défi de nourrir une population en croissance accélérée et qui pose l'incontournable question du type d'agriculture à promouvoir ; les mêmes causes de l'échec des tentatives de formalisations de droits coutumiers (l'illusion d'avoir éradiqué des droits coutumiers encore vivaces et d'avoir marginalisé des institutions traditionnelles encore fortes) ; le même caractère douteux de la sincérité de la volonté politique de conduire les réformes jusqu'à leur terme ; le même développement d'un marché de la vente des terres en dépit de son interdiction légale,...

La politique foncière héritée de l'autorité coloniale n'est pas étrangère à cet état de fait. En effet, au moment de leur accession à la souveraineté internationale, bon nombre de pays africains ont hérité du colonisateur d'une situation confuse en matière foncière du fait de la juxtaposition de régimes juridiques tous applicables mais aussi d'une coexistence de droits réels et de droits coutumiers. En outre, l'Etat n'avait pas la maîtrise du sol, ce qui était inadmissible pour un Etat qui se voulait maître de son développement. Il était indispensable que ces Etats qui se

voulaient maîtres de leur développement agricole en particulier et de leur développement économique en général entreprennent des réformes dans le but plus ou moins avoué de se doter d'un système foncier qui puisse favoriser leur développement économique. La question de savoir s'il fallait ou non maintenir le régime coutumier est alors constamment revenue.

Le Sénégal a adopté, comme moyen de suppression des droits fonciers coutumiers, la technique consistant à imposer l'immatriculation. Mais contrairement aux autres pays africains le domaine de l'Etat n'était pas le réceptacle des terres non immatriculées mais plutôt le domaine national, un espace qui fait l'originalité du système foncier sénégalais.

Vaste espace regroupant à l'époque plus de 95% du sol sénégalais, le domaine national est un ensemble non immatriculé. Selon l'article 1er de la loi 64-46 du 17 juin 1964¹, il regroupe « toutes les terres non classées dans le domaine public, non immatriculées ou dont la propriété n'a pas été transcrite à la conservation des hypothèques à la date d'entrée en vigueur de (cette) présente loi. N'en font pas partie également, les terres qui, à cette date, faisaient l'objet d'immatriculation au nom d'une personne autre que l'Etat ».

L'existence de ce domaine national constitue la caractéristique essentielle du système foncier sénégalais.

SÉNÉGAL : UNE GOUVERNANCE MARQUÉE PAR LE RÉGIME DE LA DOMANIALITÉ NATIONALE

Le système foncier sénégalais laisse apparaître trois grands ensembles :

- le domaine national, vaste espace régi par la loi 64-46 du 17 juin 1964 ;
- le domaine de l'Etat subdivisé en domaine public et domaine privé et régi par la loi 76-66 du 2 juillet 1976 ;
- les terrains, objet de titres fonciers appartenant à des particuliers constitués sur la base du décret du 26 juillet 1932² abrogé et remplacé par la loi 2011-07 du 30 mars 2011 portant régime de la propriété foncière au Sénégal.

La loi sur le domaine national, encore en vigueur, fait que le Sénégal dispose de la législation foncière la plus ancienne d'Afrique noire francophone. Elle est vieille aujourd'hui d'un peu plus d'un demi-siècle. Elle a connu et continue de connaître un retentissement

qui s'explique par son originalité (en excluant toute idée de propriété tout en assurant à l'Etat, le contrôle de 95% des terres, il y a eu nationalisation sans indemnisation).

Les choix fondamentaux en matière foncière opérés en 1964 permirent à l'Etat de devenir maître du sol. Il détient désormais l'exclusivité du droit de requérir l'immatriculation. Cette maîtrise étatique du sol va être confirmée en 1976 avec les lois n° 76-66 du 2 juillet 1976 portant code du domaine de l'Etat et n° 76-67 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux autres opérations foncières d'utilité publique³. En plus de détenir 95% du sol, l'Etat a un patrimoine foncier propre constitué d'un domaine public et d'un domaine privé.

La maîtrise du sol par l'Etat se

manifeste également à travers le fait qu'il organise la propriété privée et s'aménage un moyen d'y porter atteinte. En effet, le titre foncier qui appartient à un particulier peut faire l'objet d'une expropriation, mais seulement en cas de nécessité publique déclarée et sous réserve d'une indemnisation. A travers cette procédure, l'Etat peut, dans un but d'utilité publique et sous réserve d'une juste et préalable indemnité, contraindre toute personne à lui céder la propriété d'un immeuble ou d'un droit immobilier.

Le bilan de 50 ans d'application de la loi de 1964 met en lumière le fait qu'elle n'a pas connu l'effectivité nécessaire pour lui faire produire les effets escomptés. Elle n'a pas connu l'effectivité nécessaire en raison des nombreuses carences des acteurs chargés de sa

¹ Loi n°64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national - J.O.R.S. n° 3690 du 11 juillet 1964.

² Décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique occidentale française, J.O.R.F. du 29 avril 1933.

³ Dans le cadre de la limitation de la propriété privée, l'article 5 de la loi n° 76-66 intègre au domaine public naturel le sous sol et l'espace aérien et l'article 6 ajoute au domaine public artificiel les servitudes d'utilité publique qui comprennent des servitudes de passage, d'implantation, d'appui et de circulation, les servitudes établies pour la défense et la sécurité, les servitudes établies dans l'intérêt ou pour la sécurité de la circulation routière, etc.

mise en œuvre⁴ mais également de son rejet par plusieurs segments de la population⁵. Aujourd'hui, elle présente beaucoup d'obsolescences en raison de l'évolution du contexte de 1964. Cette situation crée une insécurité et exacerbe les tensions et concurrences autour des ressources foncières.

LE RÉGIME DU DOMAINE NATIONAL : DES OBSOLESCENCES MANIFESTES

L'objectif de mettre la terre à la disposition de ceux qui l'exploitent effectivement au détriment des «*maîtres de la terre*» et la stratégie de développement endogène justifiaient amplement le régime juridique mis en place en 1964, principalement, les règles d'accès et d'utilisation des terres. Pour le législateur de 1964, ne peuvent être affectataires d'une terre de la zone des terroirs du domaine national que ceux qui résident dans la communauté rurale et qui disposent d'une capacité de mise en valeur. La désaffectation de ces terres peut être prononcée si l'intéressé cesse d'exploiter personnellement, notamment s'il cesse de résider sur le terroir (*Article 18 du décret n°64-573*)⁶ ou d'assurer personnellement la mise en valeur des terres qui lui sont affectées (*Article 20 du décret ci-dessus cité*). Il est vrai que le décret n°72-1288, en ne reprenant pas le bout de phrase suivant : «notamment s'il cesse de résider sur le terroir», a procédé à un assouplissement des conditions d'utilisation des terres du domaine national. En effet, il est possible de comprendre à travers les dispositions de l'article 9 (qui dispose que la désaffectation totale ou partielle peut être prononcée d'office si l'affectataire

cesse l'exploitation personnelle ou avec l'aide de sa famille) que même si un affectataire quitte le terroir mais que la parcelle continue à être exploitée par sa famille, la désaffectation d'office ne se justifie pas.

Aujourd'hui l'Etat a évolué dans ses options et stratégies de développement. Aussi n'est-il pas étonnant de constater le caractère dépassé du régime juridique du domaine national. L'obligation d'appartenance à la collectivité devant l'urgence d'attirer les investisseurs privés est manifestement inadaptée au nouveau contexte tandis que l'obligation de mise en valeur qui supposait la capacité physique est d'un anachronisme évident dans l'optique d'une intensification de la production agricole. Les principes d'incessibilité des droits et d'intransmissibilité successorale qui structurent la domanialité nationale ne favorisent ni la mobilité foncière, ni l'investissement familial. L'ineffectivité de la loi n°64-46 sur une bonne partie du territoire national a créé une situation d'incertitude et d'insécurité pour les exploitations familiales. Elle a fait le lit au phénomène nouveau des acquisitions de terres à grande échelle qui a trouvé, au Sénégal, un terrain fertile avec les choix politiques des années 2000 qui privilégient le développement de l'entrepreneuriat agricole avec la mise en œuvre de programmes grands consommateurs de terres agricoles (*GOANA, REVA, programme biocarburant..*). Il ressort d'une étude de l'ONG **CICODEV AFRICA** réalisée en 2011, qu'au moins 657 753 hectares soit 16,45% des surfaces cultivables au Sénégal ont déjà été attribués à dix sept privés dont dix nationaux⁷.

L'unanimité s'est faite aujourd'hui, sur la nécessité de doter le Sénégal d'un

régime foncier adapté aux exigences d'un développement durable. Il doit s'agir, à travers la réforme à mettre en place, de construire un équilibre entre le régime de la domanialité nationale qui comporte des vertus incontestables⁸ et les principes de la LOASP. C'est loin d'être une tâche facile en raison de la diversité des enjeux à considérer et des acteurs intervenant dans le domaine du foncier mais aussi et surtout de l'extrême sensibilité et de la complexité de la matière en soi. La problématique foncière est loin d'être un simple rapport entre l'homme et la terre. Les enjeux qu'elle charrie dépassent l'aspect économique ; ils sont aussi de nature sociale, politique et identitaire. C'est ce qui explique sans doute la difficulté à trouver une solution au problème foncier. Si la pathologie du système foncier est simple à établir, faire aboutir une réforme foncière n'est pas chose aisée.

L'URGENCE DE METTRE EN ADÉQUATION LE SYSTÈME FONCIER SÉNÉGALAIS AVEC LES NÉCESSITÉS DU DÉVELOPPEMENT

Beaucoup d'initiatives ont été entreprises, beaucoup de rapports ont été produits mais jusqu'à présent, il n'y a, au Sénégal, aucune réforme en profondeur du système foncier. Il en est ainsi tantôt parce que les procédures utilisées n'ont pas été véritablement inclusives et participatives, tantôt parce que la volonté politique a semblé faire défaut. En matière foncière, toute réforme doit être précédée d'une large concertation avec les acteurs. Il ne

⁴ La mise en valeur, élément fondamental dans le système d'administration du domaine national n'a jamais été définie officiellement. L'Administration n'a pris nulle part l'arrêté préfectoral qui était prévu à l'article 10 du décret n° 72-1288 du 27 octobre 1972 et qui devait fixer pour chaque terroir les «conditions de mise en valeur minimale». Il n'existe, dès lors, aucune norme de référence officielle pour juger du caractère satisfaisant ou non de la mise en valeur ; le cadre juridique de la communauté rurale, principale institution de la réforme n'a été mis en place que huit ans après 1964. Etc.

⁵ L'application de la loi n° 64-46 relative au domaine national a été paralysée par la résistance du milieu social qui s'explique par le fait qu'elle a remis en cause certains privilèges et certaines croyances liées à la terre. En supprimant la propriété coutumière et en faisant de l'Etat le seul maître de la terre, le législateur de 1964 semble avoir spolié les couches traditionnelles les plus favorisées.

⁶ Décret n°64-573 du 30 Juillet 1964 fixant les conditions d'application de la loi n°64-46 du 11 Juin 1964 relative au domaine national (JO du 29 août 1964, pp. 1123 - 1126).

⁷ Accaparement des terres en Afrique de l'Ouest. Exporter ou nourrir les populations. Impact sur les consommateurs ruraux. CICODEV- AFRICA, Décembre 2011.

⁸ Cette réforme a permis à l'Etat d'avoir la maîtrise de la ressource foncière. L'Etat est devenu le maître de la terre. Il est le seul à pouvoir requérir désormais son immatriculation. Il a aussi un rôle important dans l'organisation du domaine national. Cette organisation a eu le mérite d'avoir permis la préservation de la ressource foncière.

s'agit pas simplement de les informer, de répondre à leurs revendications, d'organiser la concertation sur des projets de réforme déjà ficelés, mais de les associer le plus en amont possible, aux processus décisionnels. Légiférer après concertations ne garantit même pas l'acceptation d'une réforme foncière a fortiori s'il n'y a pas consensus. C'est dire que toute entreprise de réforme doit être menée avec la volonté qu'elle aboutisse et qu'elle mette à disposition un texte applicable.

Au Sénégal, la pratique révèle de nombreuses tentatives de réforme inabouties. En effet, de mars 1991 à l'installation de l'actuelle CNRF, que de tentatives et initiatives qui n'ont rien donné ! Les rapports du groupe de travail du comité national de planification et de suivi de l'après barrage sur *«problèmes fonciers et statuts des terres dans le cadre de l'après barrage»* de mars 1991 et du *Projet Assistance à la cellule après barrage d'avril 1991 sur la sécurité du crédit et de l'investissement en milieu rural au Sénégal ont fait le constat de l'inadaptation du système foncier aux nécessités du développement. L'on croyait pouvoir trouver la solution à travers le Plan d'action foncier dont l'objet clairement déterminé était de « répondre au besoin d'améliorer la législation foncière et de l'adapter aux nouvelles orientations en matière de développement agricole et rural⁹ »*. Il n'en fut rien. On nota par la suite une communication du Ministre du budget devant le Conseil économique et social qui confirma le diagnostic établi depuis des années. L'autorité annonça une réforme imminente qui a tardé à venir, peut être à cause du calendrier électoral et de l'alternance politique de 2000. Les nouvelles autorités manifestent en 2001 la volonté de procéder à une réforme du système foncier sénégalais. Elles mettent en place un groupe de travail au sein du Ministère de l'Economie et des Finances avec pour mission de produire un projet de réforme foncière. Les propositions formulées par ce groupe n'ont pas été rendues publiques. Dans le courant de l'année 2002, le Gouvernement engage le processus d'élaboration d'une *Loi d'orientation*

agricole (LOA). Le projet mis en circulation comportait un chapitre portant sur le régime foncier. L'article 21 al 3 du projet impliquait le Président de la République dans la vente des terres du domaine national. Ce projet fut rejeté par la société civile et les producteurs ruraux. En 2004, la **Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP)** est promulguée. Elle comporte un chapitre 6 intitulé «Réforme foncière» qui précise à l'article 22 al. 1 que *«la définition d'une politique foncière et la réforme de la loi sur le domaine national constituent des leviers indispensables pour le développement agro-sylvo-pastoral et pour la modernisation de l'agriculture»* et annonce en son article 23 une réforme foncière pour 2006. La mise à contribution de la Direction de l'analyse de la prévision et de la statistique (DAPS) chargée de formuler des propositions précises en matière de réforme foncière n'a abouti à rien de concret. Finalement le Président de la République mit en place en 2005 la Commission nationale de réforme du droit de la terre qui sombre dans une léthargie après le rejet massif d'un document dont la paternité lui a été attribuée. Il s'agit du document n°3 intitulé *«Quelques Propositions de Réforme sur la Gestion Foncière en Milieu Rural»*. Ces propositions sont en contradiction flagrante avec les principes dégagés dans la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale de 2004. Le document propose l'incorporation des terres des zones urbaines, des zones pionnières et d'une partie de la zone des terroirs dans le domaine privé de l'Etat.

Par décret 2012-1419 du 6 décembre 2012, le Président de la République nouvellement élu a créé une Commission nationale de la réforme foncière -CNRF - ayant pour *«mission :*

- *de conduire toutes les études et recherches relatives à l'occupation du domaine de l'Etat et du domaine national ;*
- *d'analyser les textes législatifs et réglementaires en vigueur et de faire des propositions de modification ;*
- *d'identifier les contraintes et de mettre en place un cadre juridique et institutionnel attractif, offrant*

des garanties aux investisseurs et assurant la sécurité et la paix sociale, en vue d'une gestion rationnelle du domaine de l'Etat et du domaine national ;

- *de proposer des solutions durables aux conflits fonciers résultant de l'occupation des domaines susvisés ;*
- *et plus généralement d'exécuter toutes missions qui lui sont confiées par le Président de la République».*

La CNRF, sous la conduite d'un nouveau Président nommé en 2014, a pris l'option de doter le Sénégal, pour la première fois de son histoire, d'une politique foncière qui doit reposer, aux termes de l'article 22 al. 2 de la LOASP de 2004, sur les principes suivants : la protection des droits d'exploitation des acteurs ruraux et des droits fonciers des communautés rurales, la cessibilité encadrée de la terre pour permettre une mobilité foncière favorisant la création d'exploitation plus viables, la transmissibilité successorale des terres pour encourager l'investissement durable dans l'exploitation familiale, l'utilisation de la terre comme garantie pour l'obtention du crédit».

Elle a esquissé des axes et hypothèses de réforme cherchant à traduire concrètement en texte de loi ces principes dégagés ci-dessus et a adopté une feuille de route avec la claire conscience qu'il y a lieu de créer les conditions d'appropriation de la réforme par les populations. L'extrême sensibilité de la question foncière et la diversité des enjeux à considérer font que cette appropriation est la condition sine qua non de son effectivité. Cette appropriation ne peut être que la résultante d'une démarche participative et inclusive. Le passé doit servir de leçon.

Le processus de réforme foncière lancé après constat de la nécessité d'adapter le système foncier aux exigences du développement, le Sénégal n'est pas le seul pays d'Afrique à l'avoir fait. Dans bon nombre de ces pays, des réformes ont été entreprises suivant des méthodologies différentes et avec des résultats divers.

⁹ Cf lettre n°2068 du 27 juin 1995 du Ministre d'Etat, Ministre de l'Agriculture au Recteur de l'Université Cheikh Anta Diop

LA GOUVERNANCE FONCIÈRE DANS QUELQUES PAYS D'AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE ET ANGLOPHONE : DES ENJEUX ET DÉFIS IDENTIQUES.

L'analyse de la situation de quelques pays d'Afrique noire francophone comme anglophones laisse apparaître des préoccupations communes et des défis identiques à relever. Ces préoccupations sont liées aux conflits liés à la terre, au devenir des droits coutumiers toujours vivaces en dépit de leur suppression officielle dans certains pays, au phénomène nouveau des acquisitions de terres à grande échelle constitutives de menaces sur les exploitations familiales et la sécurité alimentaire, à l'exode rural difficilement maîtrisable et qui entraîne un entassement à la périphérie des villes, à la réduction des espaces pastoraux entraînant des conflits permanents entre agriculteurs et éleveurs. Tous ces phénomènes génèrent insécurité foncière, menaces sur la paix et les équilibres socio-politiques.

Les défis auxquels les pays d'Afrique sont confrontés revêtent les mêmes contours, induisent à quelques variations près, les mêmes effets, reçoivent à peu près les mêmes réponses qui présentent presque les mêmes limites. Ces défis, c'est mettre en place une réforme qui réponde aux nécessités du développement sans créer une déchirure du tissu social. C'est aussi apporter une réponse aux fortes pressions foncières consécutives à une croissance démographique rapide. C'est également remédier aux carences ou insuffisances de la gouvernance foncière ayant pour effet, l'inapplicabilité des textes en vigueur.

Les développements qui suivent reviennent sur quelques éléments saillants des processus de réforme foncière engagés et permettent de constater le caractère mitigé des résultats de ces réformes.

DANS LES PAYS AFRICAINS PARTAGEANT

LE MÊME HÉRITAGE COLONIAL FRANÇAIS, ON NOTE LES MÊMES TENDANCES DANS LES PROCESSUS DE RÉFORME FONCIÈRE

Les grandes tendances des réformes foncières en cours dans les pays africains partageant le même héritage colonial français s'orientent vers les principales options suivantes : reconnaissance, par des modalités différentes, de la légitimité des droits fonciers coutumiers; élaboration de politiques foncières suivant un processus de dialogues politiques impliquant l'ensemble des catégories d'acteurs concernés, identité du contenu des politiques foncières avec une promotion de la propriété privée, une tentative de sécurisation foncière des investisseurs par des mécanismes juridiques divers...

La mise en place de nouvelles politiques foncières est ressentie comme préalable nécessaire pour faire jouer à la terre toutes ses utilités et créer les conditions de sortie de la crise économique dans laquelle presque tous les pays sont plongés. Cependant, les enjeux et défis fonciers à relever restent d'une particulière complexité. L'analyse comparée des processus en cours ou ayant abouti, en Côte d'Ivoire, au Bénin, au Burkina Faso, au Mali et au Cameroun révèle ces tendances lourdes.

En **CÔTE D'IVOIRE**, la remise en cause des droits naturels coutumiers des populations sur les terres à l'accession du pays à l'indépendance, a, de façon récurrente, fait l'objet de contestations et produit des conflits. En 1998, l'Etat tente d'apporter des solutions à travers

l'adoption d'une nouvelle législation. La loi sur le domaine foncier rural, publiée le 23 décembre 1998, organise le titrage systématique des droits coutumiers en droits de propriété privé. Elle donnait dix ans aux agriculteurs pour faire enregistrer leurs terres. De sa promulgation, en 1999 à octobre 2012, seuls 200 titres fonciers ont été délivrés et, seulement 1,5% des terres, furent enregistrées. La prorogation de ces délais par la loi d'août 2013 n'a pas été suffisante pour donner les résultats escomptés. En vérité, la réforme est contrariée dans sa mise en œuvre par les crises politico-militaires qui se sont succédé depuis 1999¹⁰. En disposant que seuls l'Etat, les collectivités territoriales et les personnes physiques de nationalité ivoirienne peuvent prétendre à une propriété foncière, la loi a contribué à attiser les tensions latentes. Elle consacre en effet l'exclusion des non-ivoiriens de la propriété foncière, alors que, dans la zone forestière, 26 à 45% des exploitants, selon les régions, sont des non-nationaux qui ont accédé à la terre par des transactions avec les «propriétaires terriens» coutumiers autochtones.

C'est dire que le problème du foncier est l'une des causes non négligeable de la longue crise qu'a connue la Côte d'Ivoire.

Au **BÉNIN**, ce fut la stratégie du monopole étatique sur le foncier jusqu'à l'ère des politiques d'ajustement structurel et de privatisation du milieu des années 1980. En milieu rural, le Plan Foncier Rural (PFR), qui est une démarche d'identification et de cartographie des droits fonciers locaux, individuels ou collectifs, est lancé avec pour objectif, de remédier au caractère non écrit des droits et de réduire les conflits. Cette démarche devait aboutir à la délivrance d'un certificat foncier aux ayant-droits identifiés après enquête

¹⁰A cela, il faut ajouter un certain d'insuffisances normatives ou d'imprécisions terminologiques dans le code foncier rural, de nature à créer des interprétations susceptibles de retarder la mise en œuvre puisque générant des conflits. Il en est ainsi des notions de «droit coutumiers conformes aux traditions et coutumes» ou de «droits coutumiers cédés à des tiers» malgré le fait qu'un décret de 1971 indiquait que les droits exercés sur les terres coutumières sont personnels et ne peuvent être transférés.

socio-foncière sur les droits détenus et une délimitation des parcelles. Dans l'esprit de ses promoteurs, le certificat foncier suffit à sécuriser la grande majorité des agriculteurs. Il est cessible, transmissible et utilisable en garantie pour du crédit. Des PFR ont été réalisés dans plus de 300 communes.

Dans l'ensemble, cependant, il est à noter que cette modalité de formalisation n'a pas emporté l'adhésion de l'immense majorité des communes rurales au Bénin. Les paysans ont continué à faire des transactions foncières selon le droit coutumier sans utiliser les certificats officiels et sans procédure écrite privant ainsi les PFR d'une mise à jour. Pour les paysans, l'Autorité en matière foncière, c'est le «chef de terre», autorité ancienne et étroitement liée à la culture vaudou. Il dénoue les conflits fonciers compte non tenu des titres officiels d'occupation.

En milieu urbain fut lancé en 2001, le programme de transformation accélérée et simplifiée des permis d'habiter en titres fonciers. Ce programme, présenté comme réponse à la situation d'insécurité foncière ambiante, ne connut cependant point de succès du fait d'un très petit nombre de demandeurs.

Le 14 janvier 2013, la loi n° 2013-01 portant code foncier et domanial en République du Bénin a été adoptée à l'unanimité. Elle comporte 543 articles répartis en 10 titres. Elle définit les nouvelles dispositions légales en matière, entre autres, de modes d'accès à la propriété, des droits réels immobiliers, de la copropriété, des délais applicables aux opérations liées au foncier et aux terres domaniales, des étapes de la procédure de confirmation de droits fonciers, de la procédure de confirmation des droits à partir du plan foncier rural, de l'expropriation pour cause d'utilité publique etc

A l'instar du Bénin et de la Côte d'Ivoire, le législateur **BURKINABE** reconnaît aujourd'hui, officiellement, les droits coutumiers. Il a prévu leur formalisation à travers des attestations de possession foncière et des accords de prêts. La Réforme agraire foncière (RAF) mise en place en 1984 (et revisitée plusieurs fois) a toujours fait l'objet de contestations.

Elle n'a jamais permis de régler les problèmes d'insécurité foncière, notamment pour les femmes et les jeunes. Les conflits fonciers sont restés

nombreux. Une nouvelle politique spécifique au monde rural s'imposait donc. La loi du 16 juin 2009 s'est inscrite en conformité avec le contenu de la Politique Nationale de Sécurisation Foncière en Milieu Rural validée par la gouvernement en septembre 2007. La nouvelle réforme comporte aussi un élément d'une grande importance en ce qu'elle prévoit des outils de gestion des ressources naturelles à travers les chartes foncières locales, qui résultent de négociations entre populations locales et qui peuvent désormais être reconnues officiellement par les services de l'Etat et les collectivités locales.

Dans la mise en œuvre malheureusement et comme partout ailleurs, il y a eu des difficultés. Les nombreuses institutions communales et villageoises prévues pour gérer le foncier comme d'ailleurs les textes d'application, ont tardé à être mises en place ; les fonds des projets et programmes ont semblé devoir suppléer le défaut de financement par ressources publiques de la mise en œuvre de la réforme.

Le **MALI** partage avec le Sénégal la notion de «domaine national». Le domaine national au Mali est constitué des domaines public et privé de l'Etat, des domaines public et privé des collectivités territoriales décentralisées et du domaine foncier des autres personnes, physiques ou morales. Il s'agit donc d'une catégorie «englobante» qui n'a pas de consistance propre. Il y a ainsi une différence fondamentale avec l'exemple du Sénégal où le domaine national est un ensemble qui existe à côté du domaine de l'Etat et des parcelles objet de titres fonciers appartenant à des particuliers.

Au Mali également il a été noté la volonté de reconnaissance des droits coutumiers par le code domanial et foncier de 2000 modifié en 2002 et complété par la loi d'orientation agricole (LOA) dans son volet foncier mais aussi la mise en œuvre d'une politique foncière spécifique.

La nouvelle Politique Foncière Agricole (PFA) du Mali a été adoptée le 31 décembre 2014. Elle devrait permettre de donner plus de consistance aux droits coutumiers et d'apporter un surplus de sécurisation à l'exploitation agricole familiale et à l'entreprise agricole. Elle comporte comme principal chantier, la mise en place du cadastre qui a été l'une des recommandations fortes

figurant parmi les grandes orientations politiques de l'actuel Président de la République lors de son investiture le 4 septembre 2013.

Le **CAMEROUN** présente la particularité d'avoir connu trois systèmes coloniaux différents : les systèmes allemand, français et britannique. Le décret-loi n° 63-2 du 9 janvier 1963 instituant le monopole foncier de l'Etat et l'ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 avaient, entre autres objectifs, celui d'atténuer la portée de la coexistence entre plusieurs systèmes fonciers, source d'incertitude et d'insécurité foncières. C'est par la réforme de 1974, que le «patrimoine foncier national» sera transformé en domaine national. Ce domaine national comprend deux grandes catégories de terres : les terres occupées ou exploitées depuis 10 ans et les terres libres de toute occupation effective (placée sous la garde de l'Etat).

Dans le cas des terres occupées ou exploitées, un constat d'occupation ou d'exploitation est délivré par une commission administrative consultative selon l'article 13, alinéa 2 de l'ordonnance n° 74-1. Un titre foncier est donc délivré à l'occupant de ces dépendances du domaine national. On voit ainsi toute la différence avec le système sénégalais où l'occupant du domaine national n'est pas propriétaire de la terre et ne bénéficie que d'un droit d'usage.

Le régime foncier de 1974 a cru devoir abolir les droits fonciers coutumiers en imposant la délivrance de titres de propriété comme l'unique manière d'acquérir la propriété privée. Il demeure décrié, étant analysé comme responsable du phénomène d'acquisition de terres par les entreprises agro-industrielles qui se développe au détriment des populations et collectivités locales.

LES MÊMES TENDANCES LOURDES CONSTATÉES DANS LES PAYS D'AFRIQUE ANCIENNEMENT SOUS ADMINISTRATION ANGLAISE

Au **GHANA**, deux grands régimes fonciers existent : le régime coutumier

et le régime public. L'immense majorité des terres au Ghana restent placées sous le régime coutumier officiellement garanti par le gouvernement ghanéen. Pour cela, des structures sont mises en place mais se pose, comme dans d'autres pays, le problème de leur opérationnalité.

En dépit de l'interdiction érigée en norme constitutionnelle de création de droits de propriété foncière en faveur des étrangers et même de signature de baux de plus de 50 ans, les acquisitions à grande échelle de terres pour l'agriculture et les biocarburants se développent à un rythme inquiétant. En 2010, 171 projets de biocarburants dont la plupart nécessitent de grandes plantations de plus de 1000 ha ont été identifiés. On note également une prolifération de projets miniers initiés principalement par des multinationales étrangères ou leurs filiales. Le gouvernement a bien pris conscience des conséquences néfastes du phénomène de l'accaparement des terres pour la sécurité alimentaire et la paix sociale. C'est ainsi qu'en février 2012, les Commissions foncières, se conformant aux principes d'investissements agricoles responsables développés par la FAO, le FIDA, la Banque mondiale, ont élaboré des lignes directrices pour encadrer ce phénomène. C'est dire que l'élaboration, en 1999, du document de politique foncière nationale n'a pas apporté le léger mieux souhaité dans la gouvernance foncière.

L'analyse de la situation foncière du Ghana montre clairement qu'il existe encore des inégalités entre les sexes dans l'attribution du droit foncier selon le droit formel ou le droit coutumier.

La nécessité de remédier aux inégalités entre les sexes dans l'administration des terres a été soulignée dans de nombreux documents juridiques et politiques nationaux et internationaux.

Au **NIGÉRIA**, le constat de l'absence de maîtrise du sol par l'Etat a amené le Général Olusegun Obasanjo à promulguer le « Land Use Act » (loi sur la mise en valeur des terres) en 1978. Le gouverneur, dans chaque Etat et les gouvernements locaux se voyaient partagée la mission de gérer respectivement les terres urbaines et les terres non urbaines. Par cet acte, le gouvernement cherchait à asseoir son autorité sur les ressources foncières aux mains de groupes ethniques, de lignées ou de familles, un phénomène qu'une loi de 1962 n'avait pu remettre en cause car ne concernant que les Etats du nord. Désormais, toutes les transactions foncières nécessitent le consentement du gouverneur avant leur inscription au registre foncier. Le « Land Use Act » a été pris sur recommandation de la Commission de réforme foncière et du Comité de rédaction de la Constitution en 1977. Il fallait faire face à la demande croissante en terres, conséquence du processus d'urbanisation et du boom pétrolier.

Le « Land Use Act » est grandement critiquée. Son effectivité n'est pas totale. En effet, même s'il a fragilisé le régime foncier coutumier, le droit traditionnel a continué à être reconnu dans les régions où les terres étaient depuis longtemps la propriété des clans et des familles. En outre, il est considéré comme la source des lenteurs, du coût élevé de la procédure d'obtention des certificats d'occupation étant donné,

comme mentionné plus haut, que le visa du gouverneur est un élément de cette procédure. En milieu urbain, la réforme n'a pas réussi à mettre un terme à la spéculation ; elle a, au contraire, accru la corruption. Enfin, le « Land Use Act » est considéré comme un frein pour l'Investissement Direct Etranger.

Il est vivement demandé au gouvernement d'apporter les réformes nécessaires afin de permettre l'utilisation de la terre comme garantie.

Au **LIBÉRIA**, la situation a été rendue très complexe par le retour des réfugiés victimes de la guerre civile obligeant l'Etat à mettre en place en 2009 une Commission foncière chargée de régler les conflits fonciers entre ces réfugiés rapatriés et leurs voisins. En vérité ces conflits ont été favorisés par la faiblesse des lois foncières. En effet, dans ce pays, la propriété relève de la Common Law, qui exige que le propriétaire soit en possession d'un titre de propriété. Le système d'enregistrement est cependant pollué par l'existence d'un système informel fondé sur l'accord verbal. Cela donne plusieurs opérations de vente sur une même terre entraînant une situation confuse et grosse d'insécurité foncière. Bon nombre d'entre les citoyens déplacés du fait de la guerre civile qui a secoué le pays entre 1999 et 2003, sont revenus dans leur village pour constater la perte de leurs terres. La mission assignée à la Commission créée en 2009 a consisté à mettre en place un meilleur régime d'enregistrement foncier afin d'enrayer cette confusion généralisée en matière foncière et de permettre aux citoyens d'avoir plus facilement accès aux documents de propriété foncière.

CONCLUSION

L'identité des maux et défis à relever en matière de gouvernance foncière justifie certainement les tentatives d'harmonisation des politiques foncières notées depuis la Déclaration de l'Union Africaine de 2009 sur les problèmes et enjeux fonciers. Des initiatives sont notées au niveau de la CEDEAO qui a initié un processus de conception et de mise en œuvre d'un « cadre régional pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques foncières convergentes dans l'espace CEDEAO ».

D'autres initiatives prenant appui sur les Directives volontaires de la FAO et les Principes de l'IPF¹¹ sur les investissements fonciers à grande échelle, sont également notées au niveau de l'UEMOA mais aussi au niveau du CILSS (Comité inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel). L'UEMOA a mis en place un

groupe de travail multi-acteurs sur le foncier rural pour l'aider à piloter la mise en œuvre de son plan d'action validé en 2009.

On ne compte même plus les initiatives venues d'ailleurs avec le même objectif officiellement avoué : améliorer la gouvernance foncière en Afrique sub-saharienne. En avril 2014, l'UE a lancé un nouveau programme dans ce sens dans dix pays : Angola, Burundi, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Kenya, Malawi, Niger, Somalie, Soudan du Sud et Swaziland. Juste auparavant, la Banque Mondiale a conçu un outil de diagnostic (le Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière -CAGF-) pour évaluer la gouvernance foncière dans différents pays. Ce cadre a pour objectif de permettre aux décideurs politiques d'établir un état des lieux de la gouvernance foncière, d'identifier les problèmes majeurs qui se posent et de définir les

améliorations nécessaires à apporter.

La vérité, c'est qu'aujourd'hui, la plupart des initiatives conçues ou des processus de réforme entrepris le sont pour créer un environnement favorable aux investissements. Mais, il est bon que l'on comprenne qu'en Afrique, la terre, en plus de conditionner l'accès à la sécurité alimentaire des populations a aussi une dimension identitaire très forte.

¹¹L'Initiative sur les politiques foncières (IPF) est un programme conjoint du consortium tripartite constitué par la Commission de l'Union africaine (CUA), la Banque Africaine de Développement (BAD) et la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA). Son mandat est de faciliter la mise en œuvre de la Déclaration de l'Union africaine sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique.