



Points clés

Les approches ascendantes de l'élaboration et l'utilisation des outils fonciers renforcent leur légitimité, leur adoption et leur durabilité. Le leadership local doit être transparent et responsable pour renforcer la confiance qu'on leur accorde.

Les approches de levé de terrain communautaire, qui font appel à la participation des agriculteurs et forment des para-géomètres, permettent de réduire les coûts sans compromettre la validité juridique, et pourraient être élargies pour devenir financièrement autonomes.

Les propriétaires fonciers et les exploitants locaux ghanéens commencent à documenter les droits d'occupation dans des baux. L'élaboration de modèles d'accords avec les communautés permet d'accélérer le processus en clarifiant les conditions, ce qui réduit les chances de conflits futurs.

Des accords de transfert entre époux ont été élaborés, mais leur mise en œuvre généralisée est encore lointaine. Néanmoins, en parler peut engendrer une prise de conscience et susciter des changements, tels qu'une répartition plus équitable des recettes agricoles.

Sécuriser les droits fonciers au Ghana : innovation et aspirations locales

Les pressions croissantes dont font l'objet les ressources foncières pèsent lourdement sur les institutions coutumières et les agences publiques qui gèrent ensemble le régime foncier au Ghana. Parmi les défis qu'elles affrontent, citons le manque de temps et de capacités, l'obligation de reddition de comptes et les contraintes culturelles, qui signifient que l'application de modèles de gestion foncière importés, comme la délivrance de titres fonciers, se solde souvent par un échec dans les zones rurales. Le Ghana est en train d'élaborer des politiques foncières progressistes, mais pour sécuriser les droits fonciers au niveau local en zones rurales, il faut en outre des outils de mise en œuvre innovants fondés sur les pratiques locales et qui tiennent compte du pluralisme juridique du Ghana et de ses différents régimes fonciers et successoraux. Cette note d'information présente les enseignements tirés de trois outils fonciers pilotes testés dans les régions productrices de cacao du Ghana : le levé de terrain communautaire, des modèles de contrats de bail et des accords de transfert entre époux.

Les insécurités foncières attisent les conflits dans les régions productrices de cacao du Ghana

Depuis quelques années, la gouvernance foncière occupe une place plus importante dans l'ordre du jour politique au Ghana, et un projet de loi foncière est en voie de rédaction. Il y a cependant un besoin urgent d'outils et de solutions pratiques pour résoudre les nombreux problèmes qui se présentent, notamment la prolifération des conflits fonciers locaux.

Selon les agriculteurs et les autorités locales, nombre de différends sont dus à un bornage

incorrect entre les terrains (voir l'encadré 1). Les parties lésées peuvent demander réparation devant les tribunaux, mais cela peut s'avérer coûteux et prendre du temps, et le processus n'est pas forcément transparent. Cela signifie que le revenu des agriculteurs est ainsi détourné des investissements productifs et la situation est particulièrement difficile pour les moins fortunés.

Par contre, des plans de site détaillés pourraient se révéler utiles pour faire valoir et clarifier les droits d'accès entre les familles et entre métayers et propriétaires, prouver à des tiers des droits d'accès et de jouissance, aider les exploitants locaux et les propriétaires à formuler des

Le bornage des terres agricoles et la documentation des baux peuvent être sources de différends

accords clairs et, le cas échéant, proposer à l'avenir la possibilité d'enregistrer officiellement un titre foncier.

Toutefois, il peut aussi arriver que la délimitation des périmètres des terres arables et la documentation des baux suscitent de nouveaux différends ou attisent des litiges latents. Il est donc important que toutes les parties concernées participent au processus officiel de bornage.

Politiques et innovation

Le gouvernement ghanéen et ses partenaires du développement, comme la Banque mondiale, le secteur privé et les organisations de la société civile, explorent des moyens de sécuriser les droits fonciers locaux. Le *Ghana Land Administration Project* (Projet d'administration foncière du Ghana ou LAP) est dans sa seconde

phase (la première phase s'est heurtée à des défis et des obstacles considérables)¹ et il déploie une nouvelle initiative intitulée *Systematic Demarcation and Documentation of Rural Parcel Rights* (Démarcation et documentation systématique des droits des parcelles rurales ou SDDRRP).

Un programme d'enregistrement systématique des titres de propriété foncière rurale de la Millennium Development Authority (MiDA) ghanéenne² et l'initiative « ParcelCert » de Medeem³ constituent d'autres exemples d'approches en voie d'évaluation visant à sécuriser les droits fonciers en milieu rural au Ghana. Dans la plupart des cas, les organismes de mise en œuvre prennent à leur compte la majeure partie ou la totalité des frais de documentation des droits et transactions foncières. Même si ces approches sont utiles, on peut donc mettre en doute l'appropriation du processus par les communautés, sa durabilité et sa reproductibilité à plus grande échelle.

Encadré 1. Conditions de location précaires

Les agriculteurs migrants ont de longue date constitué une importante source de main-d'œuvre dans les régions productrices de cacao du sud du Ghana. Alors que les autres agriculteurs ont généralement accès à des terres familiales qui leur sont allouées par les autorités coutumières, les migrants doivent négocier des baux agricoles (métayage le plus souvent, mais aussi gérance).

Les transactions foncières coutumières, comme les baux agricoles, sont souvent des accords verbaux, cela en dépit du décret sur les transferts de propriété de 1973 (NRCD 175) et de la possibilité d'enregistrement des baux coutumiers de type « Abunu » et « Abusa » selon la loi d'immatriculation des titres fonciers de 1986 (PNDCL 152), qui prévoit que toutes ces transactions doivent être documentées. Lorsque ces accords ne font l'objet que de documents informels, les conditions sont souvent peu claires et les accords ne contiennent généralement pas de dispositions pour dissiper les incertitudes auxquelles se heurtent souvent les métayers et les régisseurs.

En règle générale, propriétaires et locataires ne sont pas très bien renseignés sur les détails des baux qui les lient. Des différends peuvent donc surgir lorsqu'un métayer prend plus longtemps que convenu pour développer une ferme ou lorsqu'une exploitation est détruite par un incendie ou par un fléau, et tout particulièrement en cas de mauvaises récoltes. Certains propriétaires fonciers laissent le métayer remettre la ferme sur pied lorsque la maladie ou les feux de brousse ont détruit les récoltes. D'autres sont d'avis que ce genre de destruction signifie que la terre doit être reprise à l'exploitant. Ce genre d'incertitude n'est pas de nature à encourager les bonnes pratiques agricoles et peut créer des situations qui ne bénéficient ni au propriétaire ni à l'exploitant.

Les régisseurs, qui entretiennent les fermes plutôt que d'en établir de nouvelles, sont encore plus vulnérables. Ils n'ont pas droit à une part de l'exploitation, mais seulement à une part du produit. Ils sont faciles à expulser moyennant un préavis minimum et doivent parfois accepter l'évaluation d'un propriétaire absent sur leurs efforts agricoles, voire même une part réduite du produit.

Les incertitudes inhérentes aux accords verbaux sont encore aggravées par les difficultés d'application, puisqu'ils dépendent pour la plupart de témoins. Comme les parties doivent payer les témoins, l'impartialité est loin d'être garantie. Du reste certains témoins ne confirmeront pas les conditions initiales d'un accord en cas de différend. Il arrive que certains témoignent pour les deux parties en cas de différend. Enfin, comme les accords verbaux peuvent être à long terme, les témoins sont parfois décédés avant l'apparition ou la résolution de ces différends.

Le projet de Sécurisation des droits fonciers en Afrique de l'Ouest, coordonné par l'IIED, avait pour objectif spécifique de répondre à certains de ces défis et aux besoins locaux de clarté, d'équité et de transparence accrues, tant pour l'accès aux terres que pour leur utilisation et leur gestion par les communautés. En collaboration avec les communautés agricoles, ce projet a élaboré un ensemble de trois outils interconnectés. La suite de cette note d'information présente ces outils et une discussion des enseignements et des incidences en termes de politique de la phase pilote.

L'outil de levé de terrain communautaire

Pour la plupart des agriculteurs, l'enregistrement officiel de leurs titres ne constitue pas une priorité ; en revanche, la documentation des droits d'utilisation des sols en est une. Ici, ce sont les coûts et la complexité de l'entreprise qui constituent les principaux défis, tant pour les agriculteurs que pour les initiatives nationales de levé de terrain.

Il faut donc un moyen abordable et durable pour effectuer l'arpentage des exploitations grâce à une technologie adaptée. Si l'on parvient à réduire les coûts, les agriculteurs pourraient, théoriquement, financer eux-mêmes l'arpentage, ce qui constituerait une approche plus durable, axée sur la demande.

Il est judicieux d'élaborer un processus de documentation modulable, susceptible de servir par la suite à l'enregistrement des titres fonciers. Un système de haute précision, comme l'instrument *Total Stations* et son logiciel, produit des plans cadastraux sur la base des systèmes nationaux de coordonnées. Sur le marché, un levé de terrain de ce type coûte en moyenne 250 GH¢ (cedis ghanéens) par acre (environ 0,4 hectare), soit l'équivalent au moment du projet d'environ 125 dollars américains. La participation active des communautés peut cependant réduire les coûts d'une manière significative, et cela à plus d'un titre. En combinant l'arpentage de nombreuses exploitations, on peut répartir les frais administratifs, de transport et de logement de l'équipe d'arpentage. La communauté peut en outre soutenir le processus. On peut former des « para-géomètres » à prendre part aux aspects moins techniques du travail. En cas d'utilisation de piliers en ciment, les communautés peuvent

Tableau 1. Barème des paiements liés à l'outil de levé de terrain communautaire

Surface (en acres)	Coût (en GH¢)
1	60
2	90
3	120
4	150
5	180
6	200
7	220
8	240
9	260
10	280
11	300
...	
20	480
Puis 15 GH¢ supplémentaires par acre	

aider à les mouler et les transporter et à défricher le périmètre. Cela permet de réduire les coûts et de renforcer le sentiment d'appropriation.

Dans la phase pilote, la participation communautaire a permis de réduire les coûts de l'arpentage du premier acre à 60 GH¢, soit 76 % de moins que le prix du marché, et des économies supplémentaires ont été réalisées sur le coût unitaire pour des surfaces supplémentaires (voir le tableau 1).

On peut aussi créer un comité de résolution des différends et en assurer la formation. En association avec les autorités traditionnelles en place, un tel comité peut être prêt à résoudre rapidement et pacifiquement les problèmes de bornage. Ces comités doivent être représentatifs des intérêts des différents groupes, notamment les exploitants locataires, les propriétaires, et aussi bien les intérêts des hommes que des femmes. L'encadré 2 énonce les principes de base à appliquer lors de la conception d'un outil de levé de terrain communautaire.

La phase pilote a en outre révélé plusieurs défis et permis de formuler les recommandations suivantes :

- Comme la proportion des propriétaires absents est élevée dans certaines

Encadré 2. Outil de levé de terrain communautaire

Cet outil a été conçu pour que soient appliqués trois principes : validité, accessibilité et durabilité.

- 1. Validité :** Il a été fait appel à des géomètres professionnels dotés d'un matériel de haute précision afin que les plans de site puissent être mis à jour par la suite.
- 2. Accessibilité :** On peut réduire les coûts de la manière suivante : (i) les communautés négocient les honoraires du géomètre sur la base des économies réalisées par l'arpentage de plusieurs sites au cours d'un seul déplacement ; (ii) le géomètre forme des para-géomètres et l'équipe du projet crée des comités de résolution des conflits à base communautaire.
- 3. Durabilité :** Bien que cela n'ait pas encore été prouvé à long terme, le projet a été conçu pour que les communautés soient à même de continuer l'arpentage une fois terminée la phase de soutien et de formation initiale. Pour tester, du moins en partie, ce principe, le projet pilote n'a pas pris à sa charge les honoraires du géomètre.

communautés productrices de cacao, il faut du temps pour réunir les exploitants voisins pour la délimitation des périmètres ; une planification à l'avance s'impose donc.

- Une année où les revenus du cacao sont faibles peut signifier un manque de liquidités pour payer l'arpentage à l'avance ; une stratégie de paiements échelonnés peut donc s'avérer utile et devrait être mise en place par la communauté et le géomètre.
- Le travail de bornage aura probablement lieu en basse saison puisque les agriculteurs sont trop occupés pour défricher le périmètre à l'époque de la récolte du cacao. Du reste les para-géomètres sont eux aussi des agriculteurs et devront pouvoir se libérer.
- La communauté doit se mettre d'accord à l'avance sur le rôle des para-géomètres et le soutien apporté par ces derniers afin d'éviter les malentendus et les retards qui en résultent pour l'arpentage.
- Le rôle du para-géomètre risque d'être perçu comme étant masculin et il s'agira d'encourager les femmes à se porter volontaires.
- Les autorités traditionnelles voisines ainsi que les agriculteurs voisins doivent être informés du processus et doivent dès le départ participer à l'établissement des périmètres et au choix des méthodes de bornage.
- L'authentification des plans de site par les autorités traditionnelles pourrait leur donner du poids mais risque aussi de rendre le processus plus coûteux et donc moins viable si les frais sont élevés.

Modèles de bail agricole

Cet outil se fonde sur les coutumes et les modalités de location en place et sur le recours, en lente progression, à des accords écrits entre les exploitants (locataires et propriétaires) pour rendre leurs droits fonciers plus clairs et plus sûrs.

Ces modèles ont été élaborés d'une manière itérative avec les communautés locales. Dans un premier temps, des dialogues approfondis avec plusieurs communautés ont permis de faire le point sur les coutumes locales relatives aux accords de location. Un groupe élargi, comprenant des experts techniques (par exemple des administrateurs fonciers), a discuté des résultats et préparé des propositions pour des modèles d'accord écrits. Des juristes ont en outre examiné les modèles pour en vérifier la validité juridique, proposant notamment une clause pour confirmer que les agriculteurs analphabètes en comprenaient le contenu. Ces propositions de modèles ont ensuite été validées et finalisées grâce à une nouvelle série de discussions avec les communautés.

En échange de modestes honoraires, des para-juristes ou commissaires à l'assermentation (*commissioner of oaths*, comme on les appelle généralement au Ghana) peuvent superviser la signature des accords, ce qui en renforce la légitimité. Ces accords sont conçus pour être utilisés en conjonction avec les plans de site. Trois exemplaires de chaque accord sont conservés : un pour chacune des parties et un troisième qui est archivé par les bureaux administratifs des autorités traditionnelles. Lorsque les Secrétariats fonciers coutumiers (*Customary Land Secretariats*) auront été établis auprès du bureau compétent du conseil

Encadré 3. Commentaire d'une femme, membre d'une communauté du district d'Assin Sud, sur l'utilité du projet d'outils de droit foncier au moment de négocier son revenu agricole

« Un de mes fils a été reçu dans un lycée, mais mon mari insistait pour qu'il apprenne un métier parce qu'entretenir un enfant à ce niveau d'éducation formelle revient cher. Mais lorsque vous avez rappelé que les maris sont tenus de nous donner une part de leurs fermes productrices de cacao, j'en ai parlé à mon mari. Je lui ai dit de me donner une part de la ferme pour que je puisse me charger de mon fils. Au bout de quinze jours environ, il m'a dit qu'il refusait de me donner une part des terres, comme je le lui avais demandé... Par contre, il a promis de me céder une part du revenu de la vente du cacao et il a tenu parole. J'ai utilisé ma part du revenu pour aider mon mari, et mon fils est maintenant à l'école secondaire. »

traditionnel, il serait probablement logique pour eux de gérer ces archives.

Accords de transfert entre époux

Les objectifs des accords de transfert entre époux sont semblables à ceux des baux agricoles : clarifier les conditions des transferts de terres et réduire les incidences d'éventuels différends futurs. Mais cet outil, qui transfère des terres en tant que dons permanents suivant la coutume normale, a aussi pour but de garantir au conjoint le droit à une part d'une ferme établie conjointement par un couple. Les agriculteurs sont convenus qu'un accord documenté clarifierait les droits des époux et de leurs enfants, particulièrement en cas de changement de situation familiale, ou de décès de l'un des conjoints.

Un modèle d'accord de transfert entre époux a été élaboré de la même manière que celui des baux agricoles, à l'issue d'un processus prolongé et itératif de délibération, consultation et validation. Ont participé à ce processus des agriculteurs, des propriétaires, des groupes de femmes, des juristes et des administrateurs fonciers ; comme on pouvait s'y attendre, les débats ont été animés. Pour certains, ces accords encouragent de nouvelles pratiques et introduisent de nouveaux droits. Pour d'autres, ils ne font que consolider pour l'avenir des droits d'usufruit existants (le droit d'usage et de jouissance de la terre). La notion d'un accord écrit qui gouverne la manière dont sont partagés les biens des ménages représente indubitablement une innovation, qui exige un changement culturel et une évolution des mentalités. Cela étant, une femme devra se sentir assez émancipée avant de pouvoir suggérer à son mari qu'un tel accord est requis.

En fait, cet outil n'est pas encore en usage au Ghana : il reste encore beaucoup à faire pour le valider et il y a encore beaucoup de points à

discuter concernant l'insécurité des droits fonciers des femmes au niveau local. Mais les discussions sur ce sujet ont sensibilisé les gens et suscité des débats, ce qui dans nombre de cas semble avoir donné aux femmes l'autonomie requise pour négocier des manières plus équitables de distribuer les revenus des fermes établies conjointement (voir l'encadré 3).

De fait, le dialogue qui se poursuit à ce sujet dans des forums sans danger peut se révéler aussi transformationnel, sinon plus, que l'élaboration et la mise en œuvre d'un outil pratique, quel qu'il soit. Pour en savoir plus sur l'élaboration d'outils fonciers sensibles au genre, voir la note d'information associée de l'IIED, intitulée « Élaborer des outils fonciers équitables en termes de genre en Afrique de l'Ouest ».

Enseignements et incidences politiques

La gouvernance foncière est un sujet sensible au Ghana, caractérisé par des intérêts concurrents, qui signifient que les tentatives visant à améliorer ou moderniser les systèmes et les pratiques se heurtent souvent à des réactions circonspectes, voire une crainte d'arrière-pensée. Il est essentiel de prendre le temps nécessaire pour susciter l'intérêt, l'engagement et la confiance des communautés. Il faut expliquer clairement les différents intérêts et objectifs en jeu et mettre en place en priorité les mécanismes nécessaires à un dialogue ouvert. Le dialogue continu doit être inclusif, réactif et itératif pour faire passer un message clair sur les avantages et les pièges inhérents aux approches innovantes : c'est à ce prix que l'on pourra établir la confiance, clarifier les questions en suspens et résoudre les conflits.

Au niveau national, le projet de loi foncière du Ghana vise à harmoniser le droit foncier étatique et les systèmes fonciers coutumiers en vue d'une

gouvernance foncière plus efficace. Grâce à ce projet de loi, on espère établir le cadre requis pour mettre en place, notamment, un système efficace de levé de terrain, de cartographie et d'enregistrement des titres. Ce sont là des développements bienvenus. Mais pour réussir, toute politique a besoin d'outils et d'approches adaptés. Certains des outils discutés ici sont déjà en voie d'adoption. Dans le cadre de l'initiative SDDRPR visée plus haut, on mise sur la rédaction de contrats de location et de plans de site pour quelque 25 000 exploitations. L'agence foncière nationale qui supervise ce processus, l'*Office of the Administrator of Stool Lands* (Bureau de l'administrateur des terres des chefferies), a adopté les modèles de contrats de location dont il a été question plus haut, et la partie arpentage de l'initiative SDDRPR se fonde sur les outils décrits ici, en faisant appel à l'équipe chargée de leur phase pilote pour travailler avec les communautés. Il faut cependant souligner que

ces efforts ne seront couronnés de succès que si les institutions de gouvernance foncière ghanéennes appliquent à tous les niveaux les principes de capacités, transparence et reddition de comptes.

Mark Kakraba-Ampeh, Eric Yeboah, Richard Owusu Asare et Belinda Oppong-Konadu

Mark Kakraba-Ampeh est le directeur de projets du Land Resources Management Centre (LRMC). Eric Yeboah est directeur de recherche chez LRMC. Richard Owusu-Asare est un expert en solutions de gestion des conflits chez LRMC. Belinda Oppong-Konadu est la directrice du suivi-évaluation chez LRMC.

Cette note d'information fait partie du projet de l'IIED sur la sécurisation des droits fonciers en Afrique de l'Ouest. Parmi les notes d'information associées figurent :

Sécuriser les droits fonciers en Afrique de l'Ouest : une approche ascendante. <http://pubs.iied.org/17216FIIED>

Élaborer des outils fonciers équitables en termes de genre en Afrique de l'Ouest. <http://pubs.iied.org/17215FIIED>

Sécuriser les droits fonciers au Mali : solutions locales à casse-tête national. <http://pubs.iied.org/17222FIIED>



Knowledge Products

L'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) promeut le développement durable, en reliant les priorités locales aux défis mondiaux. Nous soutenons certaines des populations les plus vulnérables du monde pour mieux faire entendre leurs voix dans la prise de décisions.

Le Land Resources Management Centre du Ghana est une organisation non gouvernementale à but non lucratif qui a pour objet de soutenir les programmes d'éducation, de recherche et de publication concernant les questions foncières, en premier lieu le droit foncier et la propriété, l'affectation des sols ainsi que la réglementation et la taxation des valeurs mobilières et immobilières.

Contact

Mark Kakraba-Ampeh,
mkmpeh@yahoo.co.uk

Emily Polack
emily.polack@iied.org

80-86 Gray's Inn Road
London, WC1X 8NH
Royaume-Uni

Tél : +44 (0)20 3463 7399
Fax : +44 (0)20 3514 9055
www.iied.org

IIED invite vos réactions et commentaires sur :
@IIED et
www.facebook.com/theiied

Cette publication est basée sur des recherches financées par la Fondation Bill & Melinda Gates. Les résultats et conclusions qu'elle contient sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'avis ou les politiques de la Fondation Bill & Melinda Gates.

Notes

¹ Banque mondiale (2011) Implementation Completion and Results Report, Ghana Land Administration Project. Report No: ICR2083. <http://tinyurl.com/m8twvz> / ² Millennium Development Authority (2005) Reducing poverty through economic growth. Country proposal – Ghana. <http://mida.gov.gh/oldSite/index.php> / ³ <http://medeem.com/parcelcert.html>