

## Points clés

**Les approches inclusives** en matière d'élaboration d'outils fonciers qui reposent sur des débats locaux et la négociation augmentent le taux d'adoption et la durabilité des outils. La gestion décentralisée des ressources peut les favoriser et être renforcées par elles.

**Les producteurs** élaborent des moyens d'accroître la formalisation de leurs droits fonciers, par exemple en consignait par écrit des transactions orales. Le développement participatif d'outils fonciers établit un lien entre l'évolution de ces pratiques locales et le soutien requis des collectivités locales, des politiques générales et de la loi.

**Au lieu de compter sur** des experts extérieurs, la formation d'acteurs locaux – la constitution d'équipes de para-juristes ou de para-géomètres communautaires, par exemple – peut contribuer à renforcer l'appropriation et les capacités locales, tout en réduisant les coûts.

**La prise en compte dans** les conventions locales de la prise de décisions des ménages concernant la gestion et les transferts de terres familiales confère une voix plus forte aux femmes et aux jeunes.

## Sécuriser les droits fonciers en Afrique de l'Ouest : une approche ascendante

En Afrique de l'Ouest, l'accès aux terres des populations rurales connaît une profonde mutation du fait des changements écologiques, démographiques, économiques et sociaux. L'intensification de l'agriculture commerciale accroît les pressions sur les terres de plus haute valeur et les conflits fonciers se multiplient. Les systèmes de gestion foncière coutumiers et réglementaires évoluent mais bien souvent ils ne répondent pas correctement à l'insécurité foncière que soulèvent ces changements. Les populations élaborent des solutions locales et les programmes visant à sécuriser les droits fonciers dans les zones rurales ont besoin de s'appuyer sur ces efforts et de les renforcer. Cette note d'information dissèque les enseignements acquis aux termes d'une recherche-action menée en Afrique de l'Ouest qui a élaboré des outils inclusifs et ancrés dans le contexte local pour sécuriser les droits fonciers. Elle explique en quoi de tels outils peuvent contribuer à mettre en œuvre et à modeler les politiques nationales, en s'appuyant sur l'expérience du Ghana et du Mali.

### Pressions foncières naissantes en Afrique de l'Ouest : que faut-il sécuriser ?

L'accès foncier des populations rurales en Afrique de l'Ouest connaît de profondes transformations en raison de changements écologiques, démographiques, économiques et sociaux. La variabilité du climat, l'essor démographique, l'urbanisation rapide et anarchique sont autant d'éléments qui font qu'il y a moins de terres agricoles fertiles disponibles. Dans le même temps, les systèmes de production locale deviennent plus intégrés dans l'économie mondiale. L'agriculture familiale s'intensifie et

devient plus commerciale, ce qui propulse les valeurs foncières à la hausse. Les acquisitions foncières à grande échelle pour l'agriculture de plantation, l'industrie extractive ou purement à des fins spéculatives exacerbent encore la concurrence.

Les systèmes de gestion foncière coutumiers et réglementaires évoluent mais bien souvent ils ne répondent pas correctement à l'insécurité foncière que soulèvent ces changements. La concurrence foncière, des mécanismes réglementaires médiocres et des capacités institutionnelles faibles engendrent de nombreux conflits fonciers. Dans certains endroits, les conflits, la méfiance et la responsabilité moindre

des autorités locales viennent encore entraver les chances d'un développement rural équitable et durable.

Ainsi, les moyens coutumiers d'accéder aux terres, comme les dons, les locations, les mises en gage, le métayage ou la vente, font

traditionnellement l'objet d'accords verbaux. Mais les sauvegardes permettant de lutter contre les abus de pouvoir à l'intérieur du système coutumier se délitent. Il devient plus facile pour les

particuliers de contester les règles coutumières et pour les autorités de promouvoir des intérêts privés. Ceux qui ont des droits plus précaires, tels que les agriculteurs migrants, ou dans certains cas les femmes, risquent fort d'en pâtir.

Les gens tentent de mettre au point des solutions à ces problèmes — en consignnant par écrit les transactions foncières, par exemple. Le soutien des droits foncières ruraux a besoin de s'appuyer sur ces efforts. Aux niveaux national et régional, on voit croître un élan en faveur de la réforme de la politique foncière et une réelle demande pour des outils pratiques capables de contribuer à la mise en œuvre des politiques et peut-être d'affiner leur conception.

Le projet sur la Sécurisation des droits foncières en Afrique de l'Ouest (voir l'encadré 1) explore divers moyens de mettre au point ce type d'outils ancrés dans le contexte local. Cette note d'information partage ses enseignements. Deux

notes d'information complémentaires se concentrent plus particulièrement sur les outils élaborés respectivement au Mali et au Ghana et une quatrième se penche sur les enseignements tirés de l'élaboration d'outils fonciers sensibles au genre.

## Comparaison des différentes approches pour sécuriser le régime foncier

**Documentation des transferts foncières et des contrats de bail.** Au Ghana comme au Mali, les agriculteurs aspirent à documenter et normaliser les accords de transfert foncier, y compris les baux, afin d'en augmenter la validité. De simples accords sur papier peuvent être renforcés en ayant recours à des modèles d'accords pour chaque type de transfert foncier. Mais tout d'abord, les modèles, les conditions des contrats de bail (métayage, gérance) ou de transfert (prêts, dons, ventes) et le processus de transfert (qui peut signer ou servir de témoin) doivent être approuvés par consensus à l'échelle locale. Par ailleurs, un processus de validation par les autorités, et dans certains cas des experts juridiques, du niveau local au niveau national, est important pour garantir la validité institutionnelle et juridique des accords. Dans les deux cas, une nouvelle validation au niveau local, suite à la contribution d'un expert, a permis de veiller à ce que les modèles définitifs reflètent parfaitement les pratiques locales admissibles.

Au Ghana, tous les éléments des différents accords de bail ont été saisis dans les modèles de contrats, alors qu'au Mali, les modèles sont restés brefs (pas plus d'une page). Par contre, au Mali, le contrat renvoie à une « convention locale » qui explique de manière plus détaillée les types et

## *Il existe un élan en faveur de la réforme de la politique foncière et une demande pour des outils capables de contribuer à la mise en œuvre de politiques*

### Encadré 1. Sécurisation des droits foncières en Afrique de l'Ouest

La sécurisation des droits foncières en Afrique de l'Ouest était une initiative sur trois ans pour générer des outils foncières consultatifs (« ascendants ») permettant d'éclairer la politique foncière. Une recherche-action s'est déroulée dans deux pays (Ghana et Mali) dans des zones agro-écologiques contrastées pratiquant divers régimes foncières. Suite à une étude exploratoire dirigée par l'IIED, les équipes de projet au Mali (AMEDD et GERSDA)<sup>1</sup> et au Ghana (LRMC)<sup>2</sup> ont travaillé avec un nombre désigné de communautés pour élaborer et tester plusieurs outils. Un conseil consultatif de projet composé d'experts régionaux (y compris des organisations publiques régionales pertinentes)<sup>3</sup> a entretenu des liens et un dialogue entre le niveau local et régional. L'IIED a organisé un conseil annuel et des rencontres entre partenaires pour faciliter l'apprentissage entre les pays et la contribution d'experts sur des thèmes et des questions que l'on retrouvait dans les différentes localités. Landesa, basée aux États-Unis, a soutenu le suivi-évaluation de la mise à l'essai des outils au niveau des pays.

**AMEDD** : Association Malienne d'Éveil au Développement Durable (Mali) ; **GERSDA** : Groupe d'Études et de Recherche en Sociologie et Droit Appliqué (Mali) ; **LRMC** : Land Resource Management Centre (Ghana)

<sup>1</sup> En partenariat avec le PAFOC (Projet de Gestion du Patrimoine Foncier Communal)

<sup>2</sup> En partenariat avec la CICOL (Civil Society Coalition on Land) ; COLANDEF (Community Land & Development Foundation) ; et KNUST (Kwame Nkrumah University of Science and Technology)

<sup>3</sup> La CEDEAO (Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest), le CILSS (Comité permanent inter-États contre la sécheresse dans le Sahel), l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine) et l'Initiative sur les politiques foncières de l'Union africaine

les processus de transfert foncier et l'engagement de toutes les parties à respecter les règles de la convention (voir l'encadré 2). Parmi ces règles figurent celles qui dictent quels sont les membres de la famille (y compris les femmes et les hommes d'âges différents et leur situation de famille) qui doivent être consultés avant qu'une parcelle familiale puisse être transférée. Des conventions locales doivent donc être en place pour que les contrats puissent être opérationnels.

Au Mali, le chef du village complète le document contractuel, après avoir consulté la documentation signée du processus de prise de décisions du ménage et les deux parties signent le document (des para-juristes peuvent aider les chefs de village si jamais ils sont analphabètes). Deux exemplaires sont conservés par les parties, un par le chef de village et un par le chef de la commune (maire). Au Ghana, un notaire (commissaire aux serments ou *Commissionner of Oaths*) facilite le processus de documentation. Des copies sont conservées par les deux parties à la transaction et par le bureau administratif de l'autorité foncière coutumière (*Office of the Administration of Stool Lands*).

**Documentation participative de l'occupation des terres agricoles.** Il est important d'être clair en cas de chevauchements des droits de jouissance ou des intérêts afin de réduire les conflits associés à des revendications concurrentes. Au Mali, les conventions locales facilitent l'arbitrage entre groupes d'utilisateurs et le fait de se concentrer sur le régime foncier pourrait encore renforcer ce point. Néanmoins, il faut aussi des outils fonciers ascendants qui documentent l'occupation et tiennent compte des pratiques et des ressources locales : pour guider le développement d'un registre foncier (la plupart des organismes fonciers vont sans doute, à un moment ou un autre, élargir leurs systèmes d'immatriculation foncière) ; et pour servir de solution temporaire là où les conflits fonciers augmentent. L'obtention d'un tableau plus précis des taux d'occupation et des pressions associées sur les terres peut contribuer à la création de plans d'utilisation des sols et de processus de planification locale tout en aidant à résoudre les revendications concurrentes même lorsque la notion de « propriété » foncière n'est pas sous-entendue.

Dans le sud du Mali, les agriculteurs veulent trouver des moyens de documenter leur occupation sans pour autant déterminer nécessairement un périmètre fixe. Pour répondre

à ces besoins, l'équipe malienne de recherches sur le projet a testé un Système d'information foncière (SIF). Suite à des dialogues locaux, l'équipe et le personnel d'un programme national de cadastre urbain ont mis au point une base de données pour saisir les données d'un levé de terrain communautaire afin d'obtenir un instantané du taux actuel d'occupation foncière. Dans la région productrice de cacao au Ghana, où les terres sont gérées de façon plus individuelle, chercheurs et agriculteurs ont mis au point une méthode d'arpentage à bas coût que les producteurs ont pu financer en grande partie (permettant ainsi d'accroître la viabilité et le potentiel de réplication à plus grande échelle — voir la note d'information de l'IIED intitulée « Sécuriser les droits fonciers au Ghana : innovation et aspirations locales »). Cette approche pourrait permettre de satisfaire les aspirations locales favorables à des plans individuels des différentes exploitations.

La documentation de l'occupation des terres rurales est un processus laborieux et coûteux. De fait, beaucoup d'initiatives passées gérées centralement ont eu bien du mal à atteindre leurs objectifs dans une seule région, encore moins être reproduites à plus grande échelle. Ces deux pilotes — les levés de terrain participatifs au Ghana et le prototype de SIF au Mali — ont cherché à innover avec un minimum de moyens financiers. Le SIF malien a été relativement peu coûteux par rapport au système national d'immatriculation foncière qui reste en cours de développement (les coûts étaient de l'ordre de 20.000 euros par commune) (voir la note d'information de l'IIED intitulée « Sécuriser les droits fonciers au Mali : solutions locales à casse-tête national »).

L'outil de levé de terrain du Ghana a cherché à réduire les coûts en faisant en sorte que les agriculteurs négocient un prix qui soit abordable avec le géomètre pour réaliser un levé de terrain de plusieurs parcelles et contribuer aux frais de main-d'œuvre pour le bornage des terrains (voir la note d'information de l'IIED intitulée « Sécuriser les droits fonciers au Ghana : innovation et aspirations locales »). Le processus n'en reste pas moins gourmand en temps et en ressources. Les inventaires d'occupation des terres et le bornage des terrains exigent la présence des autorités coutumières et de tous les producteurs voisins. Dans le contexte d'un taux d'absentéisme élevé des propriétaires terriens comme au Ghana, cela n'a rien d'une tâche aisée. Des mécanismes efficaces de résolution des conflits sont également indispensables pour toute initiative de

ce type. La contribution des équipes de recherche à la facilitation du « processus » d'un outil communautaire ne devrait pas être ignorée. Au Mali, le travail d'appui et la solution des problèmes survenus dans le cadre du levé de terrain communautaire ont pris beaucoup de temps et nécessité beaucoup de ressources.

Les approches visant à documenter l'occupation foncière au Mali et au Ghana ont été très différentes mais tant la réalisation d'un levé des parcelles agricoles individuelles au Ghana que la création du SIF au Mali, ont pu faciliter la planification de l'utilisation des sols et aider les exploitants et les autorités coutumières à clarifier les droits d'usage sur les terres contestées.

### **Passer d'un concept « local » à un concept « juridique et à long terme »**

Les deux équipes de projet ont passé beaucoup de temps à établir un dialogue avec les autorités locales. Au Ghana, des entretiens réguliers avec les chefs de district et l'assemblée coutumière ont été organisés. Il s'agissait de mener des consultations sur les différents outils, de promouvoir l'acceptation des différentes initiatives pilotes et de négocier les honoraires éventuels demandés aux producteurs par les autorités pour approuver les plans de site. Le projet espérait aussi établir des rôles clairs pour les Secrétariats fonciers coutumiers mis en place aux termes du Projet d'administration foncière du Ghana et soutenir le renforcement de leurs capacités. Dans la pratique, les secrétariats ne sont pas encore prêts à administrer l'immatriculation des plans de site et des contrats de bail sur les sites de projet. Au Mali, les autorités communales et le maire ont été mobilisés dès le départ.

Les conventions locales au niveau des villages ont été agrégées en conventions au niveau des communes et ce sont les communes qui ont dirigé les cérémonies officielles de signature. Au Mali, l'approbation officielle de la construction d'un SIF rural était indispensable pour lancer un projet pilote. Les éléments techniques pour appuyer le système exigent une autre strate d'engagement de la part des autorités communales. Ces processus d'engagement ne se sont pas toujours déroulés sans heurts. Dans les deux pays, des membres des autorités locales ont parfois réussi à bloquer les processus. Mais le dialogue subséquent a donné lieu à une plus grande clarté sur les intérêts concurrents dans le secteur foncier et sur la façon dont ils peuvent être négociés, voire conciliés.

### **Encadré 2. Conventions locales élaborées au niveau du village : soutenir une formalisation inclusive des transferts fonciers**

En Afrique de l'Ouest, l'élaboration de conventions locales pour la gestion des ressources naturelles n'a rien de nouveau, mais auparavant, ces conventions se concentraient sur la gestion des ressources naturelles (droits de pâturage, ainsi que forêts et pêcheries) et non sur les accords fonciers. Les conventions locales ont parfois été critiquées comme étant en dehors du système juridique officiel. De surcroît, leur élaboration a souvent été basée sur une « participation déléguée » au niveau communal. Le projet d'outils innovants a travaillé avec les villages de trois communes de la région de Sikasso au Mali pour élaborer des conventions locales qui englobaient des détails sur la gestion foncière et les modalités de transferts fonciers, y compris les procédures de prise de décisions à l'intérieur des ménages, qui maximisaient la délibération locale et la participation au sein de la communauté et qui garantissaient leur approbation officielle et leur validité juridique. Voir la note d'information de l'IIED intitulée « Sécuriser les droits fonciers au Mali : solutions locales à casse-tête national » pour en savoir plus sur la façon dont les conventions locales ont été élaborées et institutionnalisées, y compris les mécanismes de suivi et de mise en œuvre.

Des ateliers nationaux annuels dans les deux pays ont réuni des organismes du secteur foncier et d'autres parties prenantes. Au Ghana, ces ateliers se sont axés sur la pertinence des outils pour un nouveau projet de loi foncière et pour le Programme national d'administration foncière. Au Mali, en théorie, la Loi d'orientation agricole reconnaît le régime foncier coutumier mais, dans la pratique, les mécanismes pour protéger les droits dans le cadre de ce système ne sont pas en place ; les débats lors de l'atelier ont établi des liens entre les outils ancrés dans les contextes locaux et la mise en œuvre de la loi. Les débats ont souligné le besoin d'un code foncier plus cohérent au Mali.

### **Outils fonciers sensibles au genre**

Un développement radicalement nouveau au Ghana, qui s'appuie sur l'outil d'accord de transfert foncier, cherche à sécuriser l'accès aux terres des veuves et des enfants et à atténuer l'impact des conflits fonciers familiaux. L'idée d'un modèle « d'accord entre époux » (voir la note d'information de l'IIED intitulée « Élaborer des outils fonciers équitables en termes de genre en Afrique de l'Ouest ») visait non seulement à sécuriser les droits des femmes au foncier en général mais aussi à résorber l'incertitude associée à la façon dont les hommes peuvent céder des terres à leurs épouses ou leurs enfants dans un système d'héritage matrilineal. Au Mali, l'équipe de recherche est allée au-delà de la pratique bien établie qui consiste à sécuriser des

## *La décentralisation de la gestion des ressources peut favoriser une appropriation locale et être renforcée par elle*

parcelles collectives pour les groupes de femmes et elle s'est penchée sur les processus de prise de décisions liées au foncier au sein des ménages. Les délibérations sur les règles de

gestion foncière pour les conventions locales et l'aliénation des terres ont servi de tribunes pour débattre des différents cas de prise de décisions liées aux droits fonciers. D'un point de vue collectif, les ménages ont reconnu

le besoin d'impliquer davantage les femmes et les jeunes dans les transferts et les décisions de gestion des terres familiales et ils ont mis au point des mécanismes pour officialiser leur participation (voir la note d'information de l'IIED intitulée « Élaborer des outils fonciers équitables en termes de genre en Afrique de l'Ouest » pour en savoir plus sur l'élaboration d'outils fonciers sensibles au genre).

### **Enseignements en termes de politiques et pratiques**

Le projet n'a pas cherché à déterminer si la promotion de la formalisation des terrains ou des marchés fonciers était adaptée aux besoins des populations locales mais il a plutôt considéré les options de sécurité foncière là où les pressions sur les terres et les conflits fonciers affichaient une hausse, tout en cherchant à répondre aux aspirations et aux priorités locales. Par ailleurs, là où la formalisation de certains aspects du régime foncier est jugée appropriée et nécessaire par la population locale et là où on voit apparaître des marchés fonciers, il est estimé que des dispositifs de sécurité peuvent être mis en place pour protéger ceux qui ont les droits fonciers les plus précaires. Quelques leçons transversales s'imposent concernant tout d'abord le processus d'élaboration d'outils ascendants et, en deuxième lieu, les principes visant à accroître leurs chances d'adoption et de viabilité.

### **Conseils pour l'élaboration d'outils fonciers ancrés dans le contexte local**

- Comprendre les différentes pressions et les sources d'insécurité et de conflit avec la population locale
- Comprendre les processus émergents pour dissiper ces pressions et ces sources d'insécurité de la population locale

- Capitaliser et mettre en commun les enseignements tirés des différents contextes (s'appuyer sur les succès passés et tirer des leçons des échecs)
- Promouvoir des délibérations inclusives, l'élaboration et la documentation des règles locales de gestion foncière
- Définir collectivement des stratégies pour résoudre les problèmes rencontrés
- Tester, valider, débattre de chaque approche de manière itérative par le biais d'une recherche-action en fonction des besoins (y compris les institutions nécessaires)
- Établir des mécanismes de suivi locaux pour contribuer à la mise en œuvre en fonction des besoins
- Analyser et communiquer les leçons apprises et les implications en termes de politiques générales.

### **Principes pour l'adoption et la durabilité**

- Comprendre la dynamique locale et la nature intrinsèquement sociale des relations foncières. Une approche technique ne suffira pas et risque de déclencher un conflit.
- Dépasser la participation pour bâtir une véritable appropriation locale : parmi les stratégies possibles figurent l'appui sur les pratiques locales, l'emploi et la formation d'acteurs locaux (par exemple, des parajuristes ou des para-géomètres communautaires) et l'institutionnalisation de nouvelles approches.
- La formalisation n'équivaut pas à la sécurité foncière mais la formalisation d'accords ou de processus précis peut contribuer à sécuriser les droits de groupes particuliers.
- Adapter les politiques, la législation et le rôle des pouvoirs publics pour soutenir et légitimer les pratiques émergentes (y compris par le biais d'un appui technique et financier). La décentralisation de la gestion des ressources peut favoriser une appropriation locale et être renforcée par elle.
- Garantir la validité juridique ne veut pas toujours dire strictement obéir à la loi mais l'exploiter au mieux sans jamais tomber dans l'illégalité.
- Investir du temps, des ressources et des compétences pour réfléchir aux intérêts et aux visions des différentes parties prenantes et

parvenir à les concilier. Ceci implique de limiter les occasions pour certains d'exploiter le processus pour établir de nouveaux droits.

- L'atténuation et la résolution des conflits devraient guider et accompagner la réflexion à toutes les étapes du processus. Cela peut impliquer l'évaluation de l'efficacité des mécanismes existants et l'établissement de nouveaux mécanismes de résolution des conflits communautaires si les mécanismes existants se révèlent inadaptés. Ceci doit s'appliquer à tous les groupes et il faut veiller à garantir une parité entre les sexes dans leur composition.
- Des mécanismes de suivi-évaluation efficaces et ancrés dans le contexte local devraient être obligatoires pour superviser et passer en revue

la mise en œuvre. Il se peut que les outils aient besoin d'être peaufinés et adaptés au fil du temps.

### Moussa Djire, Emily Polack et Lorenzo Cotula

Moussa Djire est professeur de droit à l'Université de Bamako, au Mali. Emily Polack est chercheur au sein du Groupe sur les ressources naturelles de l'IIED ([www.iied.org/users/emily-polack](http://www.iied.org/users/emily-polack)). Lorenzo Cotula est chercheur principal au sein du Groupe sur les ressources naturelles de l'IIED ([www.iied.org/users/lorenzo-cotula](http://www.iied.org/users/lorenzo-cotula)).

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 :

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

Sécuriser les droits fonciers au Ghana : innovation et aspirations locales. <http://pubs.iied.org/17214FIIED>

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.

### Contact

Emily Polack  
[emily.polack@iied.org](mailto: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](http://www.iied.org)

IIED invite vos réactions et commentaires sur :  
@IIED et  
[www.facebook.com/theiied](https://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.