

# les NOTES de SYNTHÈSE

Numéro 28 • Décembre 2018

Ces notes valorisent les présentations et débats des journées de réflexion organisées par le Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française.

## Les trajectoires des politiques foncières en Afrique de l'Ouest et à Madagascar

Identifier les déterminants du changement pour définir des stratégies d'action

*Cette note de synthèse reprend les présentations et les débats qui ont nourri l'atelier sur les trajectoires de politiques foncières en Afrique de l'Ouest et à Madagascar, organisé du 15 au 19 janvier 2018 à Saint-Louis du Sénégal, à l'initiative du Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française (CTFD). Cet atelier a réuni une quarantaine de participants, membres d'organisations de la société civile ou des administrations foncières, et experts-chercheurs, de huit pays d'Afrique (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée, Sénégal, Madagascar, Mali, Niger), ainsi que des membres du CTFD et des intervenants de l'AFD et du MEAE basés à Paris, Dakar et Abidjan. Les participants sont venus partager et débattre de leurs analyses et de leurs expériences des leviers et blocages au changement dans les politiques foncières. Cet atelier s'est structuré autour de cinq grandes séquences.*

*Dans un premier temps d'introduction et de cadrage par Sidy Mohamed Seck (Université Gaston Berger) et Philippe Lavigne Delville (IRD – Pôle foncier), les discussions ont porté sur les enjeux et l'intérêt d'une analyse des trajectoires des politiques foncières, sa plus-value pour éclairer les résultats des politiques actuelles et leurs évolutions dans le temps, mais aussi, sur les blocages et leviers pour œuvrer à leur changement.*

*Une deuxième séquence a été consacrée à la présentation d'études de cas par pays préparées par un membre de chaque délégation (Oussouby Touré pour le Sénégal,*

*Abouba Saidou pour le Niger, Saidou Sanou pour le Burkina Faso, Daouda Diarra pour le Mali, Georges Kouamé pour la Côte d'Ivoire, Laza Andriamanjato pour Madagascar, Moustapha Diop pour la Guinée et Clément Dossou-Yovo pour le Bénin), suivi d'un débat en plénière permettant de mettre en perspective les situations de chaque pays.*

*Dans un troisième temps, les participants se sont répartis en trois groupes de travail pour discuter des principaux déterminants du changement ou de l'absence de changement, des facteurs ayant favorisé l'adéquation des projets de réforme avec les problèmes foncières des populations dans les pays, et des types de blocages rencontrés, importants à mieux comprendre pour pouvoir les dépasser, avant de revenir en plénière pour partager leurs conclusions.*

*L'atelier s'est poursuivi dans un quatrième temps par une présentation, par Mathieu Perdriault (Agter), des premiers éléments réunis dans le cadre d'une étude en cours de réalisation pour le compte du MEAE, sur les plateformes multi-acteurs travaillant sur la gouvernance foncière dans le monde. Elle a permis de mieux apprécier les différents types de plateformes et dialogues qui s'organisent pour alimenter les réformes en cours (impulsées par des organisations internationales, à l'initiative des acteurs dans les pays, etc.) et de confronter les situations africaines avec les dynamiques en cours en Asie et en Amérique latine.*

*L'atelier s'est terminé par la présentation de l'évaluation du CTFD et de ses travaux pour la période 2011-2017 conduite par Marc Totte (Inter-Mondes) pour le compte de l'AFD, et des perspectives d'appuis possibles à des alliances stratégiques d'acteurs dans les pays, pour infléchir les politiques afin qu'elles prennent davantage en considération les problèmes de sécurisation des populations à la base, en particulier des agricultures familiales.*

>>> Réunissant experts, chercheurs et responsables de la Coopération française, le Comité technique « Foncier et développement » est un groupe de réflexion informel qui apporte depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions.

## > POURQUOI UN ATELIER SUR LES TRAJECTOIRES DES POLITIQUES FONCIÈRES

### Formaliser des modalités d'appui du CTFD au débat public sur les politiques foncières

Depuis 2015, en plus de la production de nouvelles analyses et références utiles au pilotage des réformes, le CTFD a mis en place des outils spécifiques pour accompagner plus efficacement la réflexion et l'action des acteurs des politiques foncières dans les pays :

- la formalisation de « **Groupes-pays** » permettant de mobiliser ponctuellement ou dans la

### Le CTFD : un *think tank* au service de politiques foncières plus inclusives

Créé en 1996 à l'initiative de la Coopération française, le Comité technique « Foncier & développement » (CTFD) est un groupe de débats et d'échanges sur les questions foncières dans les pays du Sud. Placé sous la coprésidence du MEAE et de l'AFD, il réunit des experts, chercheurs et professionnels du secteur aux profils divers en termes de disciplines et de positionnements de travail. Depuis plus de 20 ans, il apporte un appui à la Coopération française en termes de stratégie, de positionnement et de supervision d'actions sur le foncier, en réseau et en partenariat avec de nombreux acteurs français et internationaux.

Depuis 2006, le CTFD met en œuvre avec l'appui financier de l'AFD et du MEAE, le projet multi-pays d'appui à l'élaboration des politiques foncières, ayant pour objectifs de contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques foncières des pays partenaires, qui soient adaptées aux enjeux de sécurisation du plus grand nombre, et en particulier des agricultures familiales, et qui prennent en compte les impératifs de reconnaissance de la multiplicité des droits et la nécessité d'avoir autour des enjeux foncières des dialogues et débats multi-acteurs.

Dans ce cadre, le CTFD pilote et conduit des activités variées, allant de l'organisation de moments d'échanges et de débats, à la formalisation de références, en passant par des analyses et la production d'outils à destination de différents acteurs clefs des réformes (États, élus, organisations de la société civile, organisations internationales), pour les aider à mieux comprendre et se saisir des enjeux posés par la question foncière dans les pays et dans les débats internationaux. Il est à l'origine de nombreux travaux sur la sécurisation des droits locaux, en particulier des droits collectifs, et les régulations des investissements à grande échelle. Ces travaux sont accessibles en ligne et en plusieurs langues sur son site [www.foncier-developpement.fr](http://www.foncier-developpement.fr).

durée des experts compétents pour suivre et enrichir, à la demande de maîtrises d'ouvrage nationales, des réflexions sur des projets de réformes ou d'opérations foncières. Un groupe de ce type a ainsi été mis en place pour suivre le processus d'élaboration de la réforme cadastrale en Colombie depuis 2016, et contribuer aux échanges du groupe d'experts (*Mesa de Expertos*), mis en place par le gouvernement colombien ;

- l'appui à des **plateformes multi-acteurs engagées dans un dialogue sur les politiques foncières**, pour les aider à se construire des positions communes et à se préparer à rentrer dans des débats contradictoires. Un appui a notamment été apporté en ce sens au Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal (CRAFS) pour les aider à financer et organiser des ateliers de concertation sur la gestion foncière, permettant d'alimenter des propositions de réforme foncière portées par la société civile ;
- l'organisation de **dialogues réguliers** avec des acteurs stratégiques des réformes dans plusieurs pays partenaires en Afrique de l'Ouest (Burkina, Sénégal, Mali, Guinée, Côte d'Ivoire) et à Madagascar, qui permettent de consolider progressivement un réseau d'acteurs, de favoriser des échanges d'expériences entre les pays, et de fournir un appui adapté du CTFD en fonction des besoins (journées de réflexion, études spécifiques, visites d'échanges, etc.).

Dans le cadre de sa prochaine convention de financement qui démarrera en fin 2018, le CTFD souhaite **poursuivre, intensifier et changer d'échelle** dans ses efforts d'appui aux débats sur les politiques foncières, en travaillant plus directement en lien et en prise avec les processus de réforme en cours dans les pays et leurs acteurs stratégiques. C'est pour affiner le mode opératoire de ces appuis et leur cœur de cible, que le CTFD a organisé à Saint-Louis cet atelier d'échanges avec différents acteurs clefs de ces réformes, centré sur les processus de réformes en cours dans leur pays, les déterminants de leurs trajectoires et de leurs résultats, et les conditions de prise en compte des intérêts des paysans.

À travers cet atelier, il s'agissait pour le CTFD et l'AFD (financeur et maître d'ouvrage), à la fois de :

- produire de la connaissance utile pour éclairer les processus de réforme à l'œuvre et les rapports de force qui les traversent ;
- faciliter sur la base de ces connaissances, les échanges et regards croisés entre des représentants des administrations dans les pays, des opérateurs de projet, des membres de la société civile, des experts-chercheurs et des chefs de

projets de l'AFD travaillant en Afrique sur des sujets connexes au foncier ;

- mettre en débat avec ces acteurs les résultats de l'évaluation externe des travaux du CTFD réalisée par Marc Totté d'Inter-Mondes à la demande de l'AFD, et identifier pour la suite des axes d'appui possible aux acteurs stratégiques des réformes dans les pays.

Les débats, très riches, se sont structurés autour et à partir de communications écrites et orales préparées par chaque délégation pays. Les acteurs présents engagés dans les réformes, qu'ils soient représentants d'organisations paysannes et d'ONG, élus communaux, opérateurs de terrain, universitaires, décideurs nationaux, ou représentants de l'AFD, ont pu ainsi échanger leur vision et leur expérience des déterminants du changement dans les politiques et les stratégies d'actions qui peuvent être mises en place pour les infléchir, à partir d'une grille commune issue des sciences politiques.

### Les apports d'un cadre d'analyse issu des sciences politiques<sup>1</sup>

Depuis le début des années 1990, la majorité des pays africains se sont engagés dans des processus de réformes foncières – globales ou centrées sur le rural –, qui ont suscité de multiples débats, parmi lesquels : les modèles de développement agricole (agrobusiness vs agriculture familiale), la reconnaissance ou non des droits locaux, les modalités de formalisation (titre vs certificat) et de gestion (centralisée vs décentralisée) de ces droits, etc. Parce qu'il est au cœur des enjeux de développement et du faire société, le foncier est une question controversée qui oppose et divise, en particulier les partisans de la propriété privée et ceux qui cherchent au contraire à sécuriser les droits locaux dans leur diversité.

Dans la période contemporaine, les réformes foncières en Afrique ont suivi des processus complexes et erratiques, qui alternent des moments d'accélération et de blocage, voire de retour en arrière, avec une mise en œuvre qui reste très partielle.

De nombreux acteurs engagés dans les réformes (organisations paysannes et de la société civile, experts et cadres de l'administration, bailleurs de fonds et professionnels des bureaux d'études) cherchent à influencer les politiques foncières dans un sens plus inclusif. Mais, tout en étant compétents sur le champ du foncier et ses questions connexes (décentralisation, développement agricole, fiscalité, etc.), ils n'ont pas toujours de repères solides sur ce

qu'est une politique publique, ce que suppose un processus de réforme, ce qui fait que les politiques changent (et dans quel sens) ou ne changent pas, et sur les façons de les influencer. Tout en ayant une vision claire des contenus souhaitables pour les réformes des politiques foncières, ils n'ont pas forcément d'expérience ou de références sur ce que signifie définir ou influencer des politiques publiques.

### Qu'est-ce qu'une politique publique ?

Il y a politique publique « lorsqu'une autorité politique locale ou nationale, tente, au moyen d'un programme d'action coordonné, de modifier l'environnement culturel, social ou économique d'acteurs sociaux saisis en général dans une logique sectorielle »<sup>2</sup>.

L'autorité en charge de son élaboration porte une certaine vision du monde, et « construit une représentation de la réalité sur laquelle [elle entend] intervenir »<sup>3</sup>. C'est sur la base de cette représentation qu'elle définit les problèmes à résoudre, et les solutions pour y parvenir. Une politique publique vise donc à modifier une situation perçue comme problématique, à partir d'un référentiel donné et à partir d'une somme d'actions coordonnées. Dans les faits, l'analyse des politiques publiques montre qu'une politique se traduit autant par des actions que par des « inactions » de différentes natures (sociale, politique, législative, exécutive/opérationnelle, etc.) qui ne sont pas forcément toutes cohérentes entre elles.

Par ailleurs, les finalités d'une politique publique demeurent toujours incertaines : elles sont avant tout le reflet de rapports de force entre des groupes d'acteurs, porteurs de visions différentes et parfois concurrentes. Elles peuvent être motivées par des intérêts cachés, autres que la résolution du problème énoncé. Certains auteurs<sup>4</sup> parlent de puzzles à résoudre pour caractériser les logiques de construction d'une politique, compte tenu de leur imprévisibilité : quelles sont ses fins, ses objectifs véritables ? Quels vont être les jeux d'acteurs lors de la définition et la mise en œuvre ? Etc.

Ainsi, interroger la fabrique d'une politique publique en train de se faire est particulièrement utile pour mieux appréhender les rapports de force qui se jouent et les voies possibles pour davantage peser dans ces derniers.

2. Muller P., 2009, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, collection « Que sais-je », 8<sup>e</sup> édition.

3. *Ibid.*

4. Lascoumes P. et Le Galès P., 2007, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Éd. Armand Colin.

1. Cette partie a été rédigée sur la base de la note de cadrage de l'atelier proposée par Philippe Lavigne Delville et Sidy Mohamed Seck.

Analyser, dans une perspective comparative, la trajectoire des politiques foncières dans chacun des huit pays fait en effet particulièrement sens pour comprendre comment le changement est amorcé, s'il est négocié et avec qui, et la finalité des processus de réformes. En discutant les chemins empruntés (l'initiative, les étapes, les réseaux d'acteurs, les controverses et débats, les moments d'accélération, de freins, de blocages, les inflexions et les bifurcations, etc.), il s'agit de mieux saisir les logiques engagées, de décortiquer les rapports de force instaurés, de détricoter le maillage des acteurs et de leurs actions, de repérer les nœuds de blocage et de débats, et *in fine*, de mieux comprendre les conditions d'émergence et de maintien d'une politique.

L'objectif de l'atelier n'était donc pas de débattre des choix de politique foncière et de leur pertinence, mais d'interroger les réformes foncières sous l'angle de leur trajectoire pour mieux en comprendre les déterminants, par exemple les raisons

pour lesquelles une réforme est lancée, enterrée par la suite, puis de nouveau mise à l'agenda. Cette connaissance nouvelle peut permettre aux acteurs des politiques foncières d'affiner leur stratégie d'action, de peser davantage dans les rapports de force et de négocier plus efficacement avec les autres acteurs en présence.

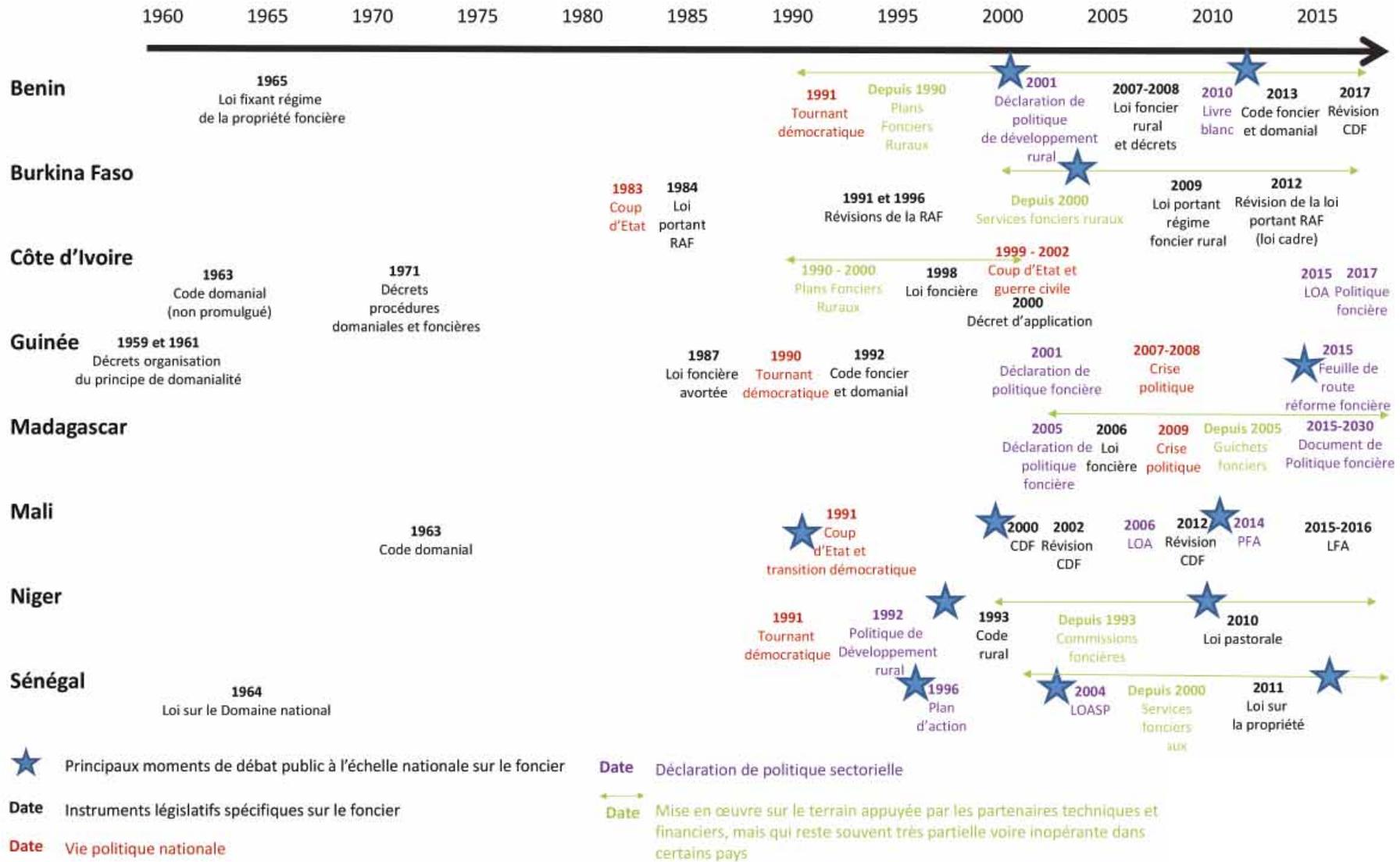
### **Pour une lecture dynamique des trajectoires des politiques**

La première étape pour comprendre les processus de réforme foncière est de retracer leur histoire en stabilisant leurs moments clefs, à la fois en termes de débats publics, d'élaboration de politique, de promulgation de loi ou de décret, de mise en œuvre sur le terrain à travers des opérations dédiées menées à plus ou moins grande échelle, ou encore, d'échéances liées à la vie politique nationale. Le tableau page suivante fournit schématiquement ces repères pour les huit pays représentés à l'atelier.

Madagascar © Dominique Violas



**TABLEAU SYNOPTIQUE DES PROCESSUS DE RÉFORME DANS LES HUIT PAYS<sup>5</sup>**



5. Tableau proposé par Philippe Lavigne Delville et complété grâce aux contributions des participants à l'atelier.

## Sept entrées pour analyser la fabrique des politiques<sup>6</sup>

### 1. Le contexte politique et foncier de la réforme :

1/ *Sur le plan politique* : des changements récents de régime ou de gouvernement? Quelles sont les orientations politiques globales? 2/ *Sur le champ du foncier* : quels sont les principaux problèmes du foncier rural? Des expériences de terrain ont-elles été menées? Quelles sont les étapes antérieures de débat et leur résultat? La question foncière rurale est-elle médiatisée? En quels termes? Les OP, les ONG, les collectivités locales sont-elles fortement mobilisées sur le sujet à cette époque? Existe-t-il d'autres initiatives ou processus, portés par d'autres acteurs (autres ministères, OSC, etc.)? Etc.

2. **La mise à l'agenda** : comment a émergé l'idée d'un processus de réforme au niveau de l'État (de quel(s) segment(s) de l'État)? Qu'est-ce qui explique que cela ait eu lieu à ce moment-là? Y avait-il des revendications, des mobilisations sociales? Etc.

3. **Le dispositif d'élaboration de la réforme** : quel dispositif mis en place (comités, études, ateliers, commissions, etc.)? Avec quelle finalité affichée? Quel ancrage institutionnel du dispositif? Quelle place de la société civile? Quels financements et de qui? Quelle place aux diagnostics (et selon quelle méthode? quelles questions posées, comment et par qui)? Quelle place donnée à la concertation, à la « participation »?

4. **Le cours du processus** : quelles étapes, quels moments clefs (études, ateliers, etc.)? Quelles ont été les grandes controverses qui l'ont traversé? Y a-t-il eu des contestations, des mobilisations contre les cadrages proposés? De la part de qui (autres ministères, acteurs concernés – agrobusiness, OP, corps professionnels, bailleurs, etc.)?

5. **Les résultats** : le processus a-t-il permis d'obtenir un compromis politique? La façon dont la participation des différents groupes d'intérêt (durant le processus) et/ou les mobilisations (contre ou à côté) ont-elles réussi à l'influencer? La réforme a-t-elle été adoptée?

6. **Le devenir ultérieur** : les fondements de la réforme sont-ils acceptés? Y a-t-il eu continuité de la volonté politique à l'étape de la mise en œuvre? La politique a-t-elle été transcrite dans une loi et des décrets? Y a-t-il un dispositif de mise en œuvre? Jusqu'où est-il effectif? Y a-t-il eu par la suite des remises en cause, explicites ou par le bas? De la part de quels acteurs?

7. **Les enseignements/leçons apprises** : quels enseignements clefs tirer du processus? Quels enseignements/leçons sont spécifiques au contexte/processus du pays? Quels enseignements/leçons pourraient profiter à d'autres pays?

6. Grille d'analyse proposée par Philippe Lavigne Delville et Sidy Mohamed Seck pour les études de cas pays débattus lors de l'atelier.

Cette première lecture montre que si les réformes sont plus ou moins abouties suivant les pays, toutes ont été amorcées dans les années 1990, au lendemain des « tournants démocratiques » et/ou des politiques de libéralisation économique. Elle montre aussi que les réformes sont toutes résolument juridiques, c'est-à-dire centrées sur la production de lois, de codes et de règlements, plus ou moins adossés à partir des années 2000 à des documents de politiques fixant leur cap et la vision promue. Les controverses qu'elles soulèvent ont donné lieu à des débats diversement ouverts et élargis suivant les pays. En revanche, ce tableau ne renseigne pas sur les processus de fabrique des politiques en tant que tels. Sept entrées peuvent plus particulièrement aider à mieux comprendre les ressorts et enchaînements de cette fabrique.

L'application de cette grille aux réalités des huit pays représentés à l'atelier a permis de dégager des premiers éléments d'analyse restitués en première approche dans la partie suivante, mais qui seront davantage documentés par la suite dans le cadre d'études pays approfondies.

## > LES DÉTERMINANTS DU CHANGEMENT DANS LES POLITIQUES FONCIÈRES EN AFRIQUE DE L'OUEST ET À MADAGASCAR

### La mise à l'agenda : engager la réforme foncière

Certains moments sont favorables à la publicisation de la question foncière et à la mise à l'agenda institutionnel des réformes. Certains auteurs parlent de « **fenêtres d'opportunités** » pour désigner la convergence de facteurs propices à ce traitement politique. Par exemple, John W. Kingdon<sup>7</sup> représente la sphère politique comme étant constituée de trois « courants », qui sont relativement autonomes et ont leur dynamique propre : le courant des problèmes (*problem stream*), le courant des solutions (*policy stream*) et le courant de la vie politique (*political stream*)<sup>8</sup>. Il peut y avoir des problèmes sans solution (sans que la façon d'y répondre paraisse identifiée et faisable), il y a des problèmes traitables mais impossibles politiquement à prendre en charge à un moment donné, etc. Une fenêtre d'opportunité apparaît lorsque **ces trois courants** se rejoignent. La possibilité d'une mise à l'agenda (c'est-à-dire d'inscription dans le programme de travail du gouvernement) est alors ouverte.

7. Cf. John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1984).

8. Cf. Pauline Ravinet, in Laurie Boussaguet et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, 2010, 3<sup>e</sup> édition, p. 274-282.

Chaque catégorie d'acteurs porte des visions différentes des problèmes et des solutions, et leur émergence dépend de leur capacité à formuler des idées et à les promouvoir, et de la façon dont ils parviennent à jouer des rapports de force existants. Par ailleurs, des facteurs à la fois **structurels et conjoncturels** peuvent influencer l'un de ces trois courants (*problem, policy, politics*), et influencer la mise à l'agenda des réformes, la « booster », comme la faire échouer.

En Afrique, trois mouvements structurels ont profondément bouleversé les États et leurs sociétés :

- l'adoption de **nouvelles institutions propres aux régimes de la démocratie représentative** : mise en place d'élections, d'assemblées représentatives, etc. ;
- l'**ouverture à l'économie de marché**, avec la signature des plans d'ajustements structurels et la création de l'Ohada (voir encadré ci-contre) qui promeuvent le modèle de la propriété individuelle, la sécurisation par le titre et la mise en place d'un marché foncier ;
- la **décentralisation** des compétences, dont le foncier dans certains pays, à des collectivités locales élues.

Ces mouvements de **démocratisation, libéralisation et décentralisation** ont très largement influencé les réformes foncières dans les pays africains, en agissant tant sur l'ouverture de nouvelles fenêtres d'opportunités. Ils ont tous trois contribué à mettre en cause la prétention de l'État au monopole foncier et le fait que la grande majorité des citoyens n'aient pas de droits fonciers légalement reconnus, et à dénoncer les effets négatifs (en termes économiques, en termes de citoyenneté, en termes d'abus de pouvoir) de cette situation.

D'autres facteurs, plus conjoncturels, jouent aussi un rôle important dans l'accélération de la mise à l'agenda politique du foncier, comme le financement par les bailleurs de fonds et leur compréhension des enjeux des réformes ; ou encore, l'apparition de crises de différentes natures qu'elles soient d'ordre politique, social, économique ou écologique. Au **Burkina Faso** par exemple, le texte portant Réorganisation agraire et foncière (RAF) a été promulgué symboliquement un an jour pour jour après le coup d'État de 1983 ayant porté Thomas Sankara au pouvoir. Au **Niger**, ce sont les épisodes répétés de sécheresse qu'a connu le pays depuis la fin des années 1970, et les conflits entre éleveurs et agriculteurs qui en ont découlé, qui ont poussé le gouvernement à se doter d'outils pour mieux gérer son territoire et l'accès aux ressources, en formalisant en 1993 un Code rural, fruit de larges consultations nationales.

## L'Ohada : Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du droit des affaires

L'Ohada a été créée par le Traité relatif à l'Harmonisation du droit des affaires en Afrique signé le 17 octobre 1993 à Port-Louis (Île Maurice). Ce dispositif regroupe aujourd'hui 17 pays (les 14 pays de la Zone franc CFA<sup>9</sup>, ainsi que les Comores, la Guinée Conakry et la République démocratique du Congo) tout en restant ouvert à tous les États du continent africain. L'Ohada édicte des « Actes uniformes »<sup>10</sup>, à l'image des règlements européens, directement applicables par les 17 États. Deux d'entre eux concernent plus particulièrement le crédit et les garanties foncières : l'Acte uniforme relatif aux sûretés (AUS) et l'Acte uniforme relatif aux voies d'exécution (AUVE). S'ils renvoient par défaut aux législations nationales en matière d'hypothèque, de vente ou de saisie en justice, les textes ne font référence qu'au titre issu de l'immatriculation, seule forme de « droit réel » de propriété reconnue à l'heure actuelle par l'organisation « sauf disposition contraire des législations nationales ». Cela constitue un signal fort pour les États quant au modèle à suivre dans les réformes à mener.

9. Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée Bissau, Guinée équatoriale, Mali, Niger, Sénégal, Tchad, Togo.

10. L'acte uniforme de sûreté, l'acte uniforme relatif aux sociétés commerciales et GIE, l'acte uniforme relatif aux droits d'arbitrage, l'acte uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif, l'acte uniforme relatif aux voies d'exécution, l'acte uniforme relatif au droit commercial général.

Niger © Philippe Lavigne Delville



## LA MISE À L'AGENDA : QUELLES FORCES POUSSENT À LA PRISE EN CHARGE DU PROBLÈME PAR LES POUVOIRS PUBLICS ?



© Philippe Lavigne Delville

### Au Sénégal, une mise à l'agenda qui va et vient, mais a fait progressivement mûrir les débats<sup>11</sup>

Le Sénégal a connu depuis 1995 plusieurs tentatives de réforme qui ont, pour l'heure, toutes échoué, mais ont permis de faire mûrir les débats, en particulier au sein de la société civile sénégalaise.

En 1996, la question de l'adaptation de la Loi sur le Domaine national (LDN) datant de 1964 au nouveau contexte économique et aux enjeux des agricultures familiales est posée. Le Plan d'action foncier formulé à l'époque par un cabinet d'experts sur commande du gouvernement, a soulevé une forte opposition aussi bien des élus locaux que des organisations paysannes, en raison de son orientation en faveur d'une privatisation des terres. L'État craignant par ailleurs l'apparition de nouvelles tensions suite à la crise en Casamance, finit par abandonner ce projet de réforme. Cela donnera néanmoins l'occasion aux organisations de producteurs (CNCR) de clarifier leur vision du foncier et de faire des propositions de réforme, dont l'esprit sera intégré plus tard dans la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) promulguée en 2004.

À partir de 2008, les projets liés au développement de biocarburants et l'arrivée de capitaux étrangers dans l'agriculture, encouragée par la politique libérale du président Wade (Goana<sup>12</sup>, Plan Reva<sup>13</sup>), s'accroissent. L'actualité du foncier est alors brûlante dans certaines zones du Sénégal : conflits en zone périurbaine de Dakar impliquant directement le chef de l'État à Bambilor, révoltes ayant entraîné un mort à Sangalkam suite à l'éviction du président du conseil rural par un nouveau

découpage administratif, attribution de plus de superficies que n'en détient la communauté rurale de Mbane dans le Delta du fleuve Sénégal, projet d'attribution de 20 000 ha pour la production de biocarburants ayant donné lieu à Fanaye à une opposition des populations avec mort d'homme, etc.

Afin d'unir leurs forces, soutenir du mieux possible les populations victimes de ces projets d'investissement et renforcer le plaidoyer sur la réforme foncière, de nombreuses organisations de producteurs et de la société civile se sont unies au sein d'un cadre commun : le CRAFS (Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal). Après son élection en 2012, Macky Sall met en place une commission nationale de réforme foncière (CNRF) chargée de proposer un texte de politique foncière. Cette commission s'appuie sur un processus participatif qui associe les différents acteurs du monde rural à travers la réalisation d'ateliers au niveau intercommunal et départemental, associant largement les organisations de la société civile. Ce processus multi-acteurs a permis d'élaborer un nouveau document de politique foncière qui a été soumis aux plus hautes autorités, mais demeure sans suites depuis la dissolution de la CNRF et le refus du Président d'ouvrir un dialogue sur les propositions formulées par la Commission. Les nouvelles élections présidentielles qui s'annoncent en 2019 pourraient constituer un moment politique privilégié pour remettre la question foncière à l'agenda politique.

11. Sur la base des contributions écrites et orales d'Oussouby Touré et Sidy Mohamed Seck, et des débats qu'elles ont suscités avec les participants à l'atelier.

12. Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance.

13. Retour vers l'agriculture.

### La formulation des problèmes : ouvrir des débats pour poser des diagnostics qui collent aux réalités

Une réforme foncière constitue une réponse politique à une situation définie comme problématique en matière de modalités d'accès à la terre et/ou de répartition des droits entre les acteurs. Son contenu dépend donc directement de la manière dont le problème a été formulé. Cette formulation varie en fonction du cadre d'énonciation, c'est-à-dire des acteurs qui y ont participé (État, professionnels, élus, organisations de la société civile, acteurs du secteur privé, bailleurs de fonds), des intérêts qu'ils défendent, des référentiels et modèles de développement dont ils sont porteurs (agro-business vs agricultures familiales).

Suivant les contextes, la formulation des problèmes peut s'appuyer ou non sur des diagnostics approfondis (sur les dynamiques foncières dans les territoires, les conflits qui les traversent, le fonctionnement de l'administration, etc.). Dans beaucoup de pays, les problèmes formulés l'ont été « par le haut », c'est-à-dire directement par les États et avec l'appui d'experts de haut niveau, dont les énoncés se basent sur la seule représentation de l'administration sans prendre en compte les enjeux et besoins de sécurisation des populations à la base. La capacité des différentes catégories d'acteurs à se mobiliser, à faire pression pour participer au débat, et éventuellement à entrer dans un rapport de force, joue alors un rôle essentiel pour influencer sur ces énoncés.

L'expérience des huit pays montre que la conduite de débats ouverts permettant la participation d'une diversité d'acteurs, est une condition nécessaire (bien qu'insuffisante) pour qu'une réforme puisse répondre aux besoins du plus grand nombre. Il est par ailleurs indispensable que :

- **les débats soient les plus ouverts possible**, pour permettre à la demande sociale dans sa diversité de s'exprimer. Au **Sénégal** par exemple, si des concertations locales ont bien été engagées dans les différentes régions à partir de 2015, celles-ci se sont initialement organisées autour de deux options juridiques prédéterminées, celle de l'immatriculation des terres au nom des collectivités locales d'une part, et celle de l'immatriculation des terres au nom de l'État d'autre part. Initialement plus proches d'une consultation autour d'options verrouillées que d'une vraie concertation, les débats organisés dans ce cadre avaient peu de chance de pouvoir aboutir à une meilleure prise en charge des besoins de sécurisation des exploitations familiales;
- **qu'ils s'engagent bien en amont des processus de réforme**, au moment de la formulation des documents stratégiques ayant trait de près

### En Guinée, un processus de réforme pendant longtemps confisqué par l'État, mais qui semble aujourd'hui s'ouvrir aux autres acteurs<sup>14</sup>

En 1990, la Guinée, jusqu'alors sous le régime de la domanialité, initie la réforme de son système foncier en organisant un Forum national à Conakry. Limité aux chercheurs et aux techniciens, ce forum a abouti à l'élaboration d'un Code foncier et domanial en 1992, qui élargit la propriété privée aux particuliers et aux personnes morales, mais n'intègre ni les spécificités du foncier rural, agricole et forestier, ni la question du statut des droits coutumiers.

Entre 1987 et 2001, des projets de réglementation émanant de différents ministères circulent sans jamais aboutir, notamment : un projet de législation foncière rurale du ministère du Développement rural en 1987, une proposition de réglementation foncière rurale formulée en 1994 dans le cadre d'une assistance technique de la FAO, un projet de loi portant création d'associations foncières agricoles en 1998, et enfin une déclaration de politique foncière en milieu rural élaborée en 2001 par le Service national des ressources foncières rurales du ministère de l'Agriculture.

À partir de 2015, deux processus s'organisent en parallèle : un premier lancé par le ministère de l'Agriculture qui a donné lieu à l'élaboration d'une feuille de route ; un second piloté par le ministère de la Ville et qui a abouti à l'organisation d'États généraux du foncier. La société civile commence à se saisir également du sujet avec la mise en place en mai 2018 d'une plateforme de dialogue multi-acteurs soutenue par la FAO, animée par Acord<sup>15</sup> et co-présidée par les ministères de l'Agriculture et de la Ville. Les débats pour l'élaboration d'une nouvelle politique devraient être organisés au sein de cette plateforme, si l'État accepte de jouer le jeu de la concertation avec les organisations à la base.

14. Encadré rédigé sur la base des contributions orales et écrites de Moustapha Diop, et des débats qu'elles ont suscités avec les participants à l'atelier.

15. Agence de coopération et de recherche pour le développement.

ou de loin au foncier (développement agricole, aménagement du territoire, développement urbain, gestion des ressources naturelles, etc.) pour garantir la cohérence des politiques et sécuriser les innovations qui pourront être proposées en matière de foncier. Au **Niger**, par exemple, le Code rural de 1993 fut le résultat d'une réflexion initiée au début des années 1980 sur des enjeux sectoriels dans le cadre de grandes conférences nationales réunissant l'ensemble des acteurs : autorités traditionnelles

et administratives, organisations de la société civile, etc. Ainsi, les conférences sur les stratégies d'intervention en milieu rural (Zinder, 1982), sur la désertification (Maradi, 1984) et sur l'élevage (Tahoua, 1985) ont permis de faire mûrir le débat, avant la mise en place d'un Comité *ad hoc* chargé de réfléchir à ces questions dans leur ensemble, en vue de l'élaboration d'une politique globale (activités agricoles, pastorales, forestières, gestion de l'eau, etc.);

- **qu'ils s'appuient sur des diagnostics approfondis et multi-acteurs** reflétant la diversité des situations foncières dans les pays et documentant les besoins de sécurisation des différents types d'acteurs, pour que les innovations proposées aient une chance d'être appropriées localement par la suite. **La réforme foncière malgache** adoptée en 2005 a ainsi instauré le certificat comme nouvel outil de formalisation des droits pour les occupants des terres du Domaine privé national. En 2011, peu de certificats ont été délivrés malgré les appuis des partenaires techniques et financiers, et des études montrent que, bien que l'outil offre des innovations majeures comparativement au titre foncier (moindre coût, relative proximité des services fonciers communaux, etc.), il ne répond finalement que partiellement aux besoins de sécurisation des populations à la base;
- **qu'ils se construisent dans la durée** pour laisser aux acteurs le temps d'affiner leur positionnement. C'est un des principaux enseignements du processus burkinabé. En effet, à partir du

début des années 2000, différentes phases de concertation, régionales et nationales, ont été organisées, afin de définir<sup>16</sup> puis de mettre en débat la Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR), sous le pilotage du Cona/SFR<sup>17</sup>. À chaque étape, les différents groupes d'acteurs étaient invités, en amont, à organiser des rencontres internes, afin de préciser des visions et des positionnements communs, en vue de préparer les rencontres multi-acteurs. Ainsi, des réunions entre groupes de pairs (entre organisations de producteurs, entre femmes, entre agents des services techniques, etc.) ont eu lieu de mai 2005 à septembre 2006, et ont, dans certains cas, été précédés par un accompagnement spécifique pour aider les participants à entrer dans les débats. Ces étapes ont largement aidé à la caractérisation des différentes situations (par territoire, par groupe d'acteurs, etc.), nécessaires à l'identification des problèmes;

- **qu'ils soient les plus indépendants possible en termes de financement et d'appui technique**, pour éviter que ces derniers n'orientent le contenu des échanges, comme les options qui seront finalement retenues. Au **Bénin**, alors qu'une première loi avait été formulée en 2007 pour reconnaître pleinement les droits fonciers locaux, une nouvelle réforme financée par le

16. Sur la base de travaux de capitalisation des différents projets pilotes.

17. Comité national de sécurisation foncière en milieu rural, mis en place en 2002.



MCC<sup>18</sup>, a abouti en 2011 à l'élaboration d'un Code foncier et domanial revenant sur ces acquis, au profit d'options favorisant une libéralisation des marchés fonciers. Si le MCC n'est jamais intervenu officiellement dans les débats pour prendre position, son financement était conditionné par le vote d'une nouvelle loi facilitant la libéralisation des marchés fonciers.

### La négociation d'« accords acceptables » : un passage délicat

L'organisation de débats, même ancrés dans la durée et basés sur des diagnostics étayés, n'aboutit jamais à un consensus total. Les choix de politiques finalement promus sont le fruit de compromis entre des intérêts souvent divergents, parfois irréconciliables. Tous les acteurs qui ont voix au chapitre ne pèsent pas de manière identique dans les rapports de forces, suivant leur capital politique, économique, institutionnel, voire religieux. Certaines visions s'imposent plus facilement que d'autres, au risque de proposer des arbitrages qui ne soient pas acceptables par tous, et qui remettent en question la paix et la cohésion sociale. Plusieurs options peuvent aider à pallier ces risques et à construire des processus de négociation plus équilibrés :

- **L'État est ouvert à la concertation**, c'est-à-dire qu'il favorise, encourage et appuie de lui-même la mise en place d'espaces ouverts de débat pluri-acteurs. Alors que pendant longtemps au **Mali**, le gouvernement s'est gardé de débattre des choix de politiques foncières, en 2009, il met en place un comité de pilotage tripartite de la réforme (administration, organisations de producteurs et de la société civile, chercheur) grâce aux rapports de force engagés par la société civile. En revanche, en **Côte d'Ivoire**, l'État refuse pour le moment toute concertation élargie avec la société civile, qui s'est organisée en 2015 au sein de la plateforme « Alerte-foncier », pour faciliter la prise en compte de ses positions malgré l'absence de débat formel ;
- **les acteurs concernés** par le foncier, en particulier la société civile, **s'engagent de façon autonome dans la construction d'une vision commune** et de propositions propres, les médiatisent, et s'impliquent dans les débats avec une bonne maîtrise des enjeux et des intérêts à défendre. Au **Burkina Faso** comme au **Sénégal**, des espaces de dialogues plus ou moins formels entre acteurs de la société civile leur ont permis de se préparer à entrer dans les négociations avec l'État. Dans les deux cas, il y avait alors un vrai enjeu de (i) structurer des positions parfois différentes au sein de la société civile (éleveurs

vs agriculteurs, jeunes vs femmes, autochtones vs allochtones, etc.), et de (ii) lever certaines idées reçues quant à l'utilité des outils ou la compréhension de notions juridiques parfois complexes ;

- **les Partenaires techniques et financiers (PTF) se coordonnent afin de formuler des positions communes tout en laissant les États souverains dans leurs choix et leur décision** : c'est dans cette perspective que depuis 2013, des « groupes de bailleurs » se constituent dans différents pays (Côte d'Ivoire, Madagascar, Sénégal, Burkina Faso, etc.) pour coordonner leurs appuis. Ces efforts de coordination n'excluent néanmoins pas des initiatives propres. Ainsi, au **Niger**, suite au bilan réalisé en 2013 de 20 ans de mise en œuvre du Code rural qui a pointé de réelles avancées mais aussi de nombreuses insuffisances, l'Union européenne a proposé un nouveau projet foncier au gouvernement nigérien, malgré l'accord du groupe des bailleurs

### La mobilisation des agents des domaines à Madagascar contre le projet de lettre de politique foncière 2015-2030<sup>19</sup>

Suite à l'évaluation de la réforme foncière menée en 2011, le gouvernement malgache a lancé en 2014 un vaste processus de concertation pour formaliser de nouveaux axes d'orientation stratégique de l'acte 2 de la réforme à horizon 2030. Une première version de la lettre de politique est finalisée en mai 2015. Elle consacre en particulier la gestion décentralisée et transparente du foncier, ainsi que le lien avec la planification et l'usage des espaces. À l'initiative des syndicats des services des domaines et dans le but de conserver le monopole de ses agents sur la gestion foncière, de nombreuses grèves et manifestations sont organisées pour en demander la révision. La version finalement validée par le gouvernement en août 2015 sans concertation préalable avec le reste des acteurs, prévoit en particulier la transformation obligatoire des certificats fonciers en titre de propriété, la reprise par les services fonciers de l'État de la gestion de certaines zones à enjeu (zones de développement local, etc.), ainsi que la supervision des activités de l'Observatoire du foncier par les services de l'État. Même si cette lettre de politique n'a pas valeur de loi, les orientations proposées actent un recul important par rapport aux dispositions de 2005. La mobilisation de la société civile malgache, soutenue par les bailleurs de fonds pour dénoncer ce revirement de situation, est restée lettre morte.

19. Encadré rédigé sur la base des contributions orales et écrites de Raharo Andriamanjato Laza, et des débats qu'elles ont suscités avec les participants à l'atelier.

18. Millenium Challenge Corporation du Gouvernement des États Unis.

d'arrêter leurs appuis financiers le temps d'organiser des États généraux pour mieux sérier les blocages. Au **Sénégal**, la Banque mondiale s'est mise en marge du groupe des bailleurs dans le but de faire aboutir un projet qu'elle mettait en œuvre pendant le déroulement du processus de réforme entamé en 2015.

La négociation d'accords est soumise à des rapports de force qui ne se jouent pas seulement dans les arènes officielles de concertation. La mobilisation des médias et des élus, comme l'organisation de manifestations de différentes natures, font parties intégrantes du jeu politique et de la négociation au quotidien des réformes à l'œuvre.

Les jeux d'influence sont souvent diffus, et battent leur plein dans les coulisses des espaces formels, dans des relations interpersonnelles, où l'appartenance sociale et politique pèsent souvent plus lourd que celles des institutions et des organisations. Ces dernières constituent un des éléments clefs du changement des politiques et s'incarnent bien souvent dans des personnalités charismatiques qui peuvent participer du rassemblement comme du clivage. La capacité de lobbying est donc à réfléchir et à construire à la croisée des organisations et de leurs leaders.

### **Le défi de la mise en œuvre : penser l'opérationnalisation des réformes dès le départ**

Une politique publique ne se limite pas à des documents stratégiques ou à des textes de loi. Elle est avant tout le résultat des pratiques des acteurs char-

gés de leur mise en œuvre à différentes échelles. C'est seulement dans la mesure où elle a prise sur les pratiques des acteurs et les influence, qu'une politique existe vraiment. La question de la mise en œuvre est donc cruciale. Or, elle est presque toujours négligée dans les débats, qui se concentrent sur les changements légaux, comme si une nouvelle loi avait des effets par elle-même. Or, il y a loin de la loi aux pratiques. Ainsi, trop souvent, les décrets tardent ou ne sont pas pris, rendant impossible l'application de la loi. De plus, le financement de cette mise en œuvre s'inscrit souvent dans une logique projet, circonscrite à la fois dans le temps et dans l'espace, hypothéquant ainsi une partie de la faisabilité même des réformes proposées. Le renforcement de la capacité des acteurs et des autorités est souvent absent, ou du moins insuffisant, pour qu'ils puissent se saisir des nouvelles approches et outils promus.

Penser la formulation des politiques en intégrant cette question multidimensionnelle (institutionnelle, financière, temporelle, etc.) de l'opérationnalisation des réformes est donc essentielle et invite à :

- **réfléchir dès le départ à des procédures peu coûteuses pour les citoyens, ainsi qu'à des modalités de financement qui soient pérennes.**

La question des dispositifs d'administration des droits enregistrés et de leur effectivité dans la durée reste souvent en suspens. Par ailleurs, le coût des nouveaux outils mis en place (certificats, attestations de possession foncière, etc.) demeure parfois encore trop élevé pour une partie importante des populations, et il n'est pas possible de le faire reposer sur un financement extérieur ;



### Des procédures de certification pas si simples et qui restent coûteuses : l'exemple de la Côte d'Ivoire<sup>20</sup>

En Côte d'Ivoire, entre 2006 et 2014, ce sont près de 9 milliards de francs CFA (14 millions d'euros) qui ont été mis à la disposition du gouvernement par les bailleurs, pour appuyer la mise en œuvre de la réforme de 1998, à travers la conduite d'opérations pilotes de délivrance de certificats fonciers et de délimitation des terroirs villageois. En septembre 2017, la Direction du foncier rural dénombrait pourtant seulement 3 986 certificats fonciers délivrés, soit 0,5 % des terres rurales. Seuls 134 de ces certificats ont été transformés en titre foncier, et 258 terroirs villageois étaient en cours de délimitation, sur les 8 571 que compte le pays.

La certification des droits se fait à la demande et comprend cinq grandes phases :

- la demande d'enquête officielle pour identifier les droits et les ayants droit ;
- le déroulement de l'enquête ;
- la validation de l'enquête ;
- l'établissement du certificat foncier ;
- l'immatriculation du certificat foncier.

Chacune de ces phases se décline en plusieurs actions qui contribuent à complexifier et alourdir les opérations d'enregistrement des droits sur le plan technique. À l'occasion du déroulement de l'enquête, le demandeur est tenu de prendre en charge les frais du commissaire-enquêteur et les frais du géomètre agréé. Les frais payés à la Direction départementale du ministère de l'Agriculture oscillent entre 150 000 FCFA et 200 000 FCFA (soit 200 à 300 €) par demande et selon les départements. Cette somme est répartie entre les différents membres qui animent les étapes du processus de certification (directeur départemental de l'Agriculture, directeur régional, agent foncier, commissaire enquêteur, comité villageois de gestion foncière, comité sous-préfectoral de gestion foncière, préfet, etc.). Le paiement de ces droits conditionne le démarrage de l'opération de recensement des droits revendiqués par le demandeur. Il en va de même pour le paiement des frais du géomètre agréé pour dresser le dossier technique de la parcelle. Au nombre de 28 en 2012, les opérateurs techniques agréés par l'ordre des géomètres-experts pratiquent des prix que les petits producteurs ne peuvent pas supporter, dans leur grande majorité. Le certificat, une fois signé par le préfet, doit être publié obligatoirement au Journal officiel du gouvernement, ce qui coûte 40 000 FCFA (soit 61 €). En moyenne, un certificat foncier coûte 700 000 FCFA (soit 1 067 €) au demandeur.

20. Encadré rédigé sur la base des contributions orales et écrites de Georges Kouamé, et des débats qu'elles ont suscités avec les participants à l'atelier.

- **préparer en même temps que la loi, les décrets d'application et les textes réglementaires qui précisent les modalités de mise en œuvre des politiques et des lois, les outils à utiliser pour ce faire, comme les responsabilités des différentes parties prenantes.** Au **Sénégal** par exemple, la loi d'Orientation agro-sylvo-pastorale promulguée en 2004, pose un ensemble de principes et d'objectifs en matière foncière, qui attendent toujours d'être traduits dans des textes d'application et des décrets. De même, au **Burkina Faso**, l'absence de décrets pour la création d'une Agence nationale des terres rurales et la mise en place d'un Fonds national de sécurisation foncière chargé d'appuyer les communes dans leurs nouvelles prérogatives, freinent le déploiement de la réforme sur l'ensemble du pays ;
- **répondre aux besoins d'accompagnement des acteurs des réformes, en particulier au niveau local en se dotant de dispositifs d'appui dans la durée qui ne soient pas dépendants des financements extérieurs.** Bien que leur poids soit variable selon les contextes, les réformes donnent un rôle de plus en plus important aux acteurs locaux, qu'ils soient des administrations déconcentrées, des collectivités locales ou des autorités coutumières. Sans un accompagnement spécifique, ils ne sont pas toujours en mesure de se saisir de leurs nouvelles prérogatives et de s'approprier les démarches de reconnaissance des droits proposées par les réformes. Au **Niger** par exemple, les commissions foncières (Cofo), en particulier celles à la base et au niveau communal, n'ont pas été systématiquement appuyées dans leurs nouvelles responsabilités (système d'archivage des actes, publicité foncière, respect des procédures d'enregistrement au dossier rural, usage de modèles officiels, etc.), exception faite des Cofo ayant bénéficié du soutien de projets financés par les partenaires au développement ;
- **travailler dans la durée, en se laissant le temps pour des apprentissages, même si la résolution des problèmes demeure d'une urgence absolue :** les transformations en cours sont inédites et se jouent presque au quotidien pour les populations. Un pasteur nigérien rappelait par exemple que « tout le temps que nous mettons dans le processus de sécurisation des terres pastorales, les agriculteurs viennent occuper les terres. Les espaces pastoraux sont achetés, bornés et lotis. » Il faut donc agir vite, tout en se laissant le temps de tester des démarches, les faire évoluer en fonction des besoins réels des populations à la base, et les adapter selon les spécificités propres à chaque territoire.

### Des réformes à petit pas qui s'inscrivent dans la durée : le cas du Burkina Faso<sup>21</sup>

À la fin des années 1990, une dizaine de projets pilotes étaient lancés dans différents territoires du Burkina Faso (zones agricoles, pastorales, forestières, etc.), pour expérimenter des démarches et outils de sécurisation foncière s'appuyant sur les systèmes fonciers locaux. Ces projets et les réflexions qu'ils suscitent prennent corps autour d'un réseau d'acteurs partageant un même constat d'échec d'application des réformes agraires et foncières successives (1984, 1991, 1996) et de leur incapacité à sécuriser les pratiques et droits locaux.

Un Comité national de sécurisation foncière en milieu rural (CNSFMR) finit par être créé en 2002, à l'initiative et sous le leadership du ministre de l'Agriculture de l'époque, pour (i) suivre les opérations pilotes, (ii) mener des diagnostics documentant les spécificités des logiques et problématiques foncières propres à chaque territoire, et (iii) coordonner un vaste processus de concertation à la base afin d'identifier des enjeux partagés et d'affiner un projet de politique foncière en milieu rural.

Ce projet fut validé lors d'un atelier national, puis adopté par le gouvernement en octobre 2007, et

suivi de la promulgation, en 2009 puis 2012, de deux nouvelles lois et de leurs décrets d'application. Cependant, la mise en œuvre reste aujourd'hui très largement dépendante des PTF (MCA, Fida, Banque mondiale, AFD, USAID, etc.) et ne couvre aujourd'hui que 48 des 302 communes rurales que compte le Burkina Faso. Le portage politique de la réforme s'est considérablement affaibli sous l'effet du renouvellement des personnes en responsabilité dans les administrations concernées. Le Cona/SFR tend à moins jouer son rôle de locomotive dans la mise en application des textes, et son comité technique prévu par le décret de juin 2017 n'existe pour le moment que sur le papier.

Le cas du Burkina illustre bien les coups d'arrêts et d'accélération qui marquent tout processus de réforme. Même là où les choix politiques ne sont pas formellement remis en cause, les pas de temps liés à la mise en œuvre se comptent en décennies au gré des financements et du portage politique, et invite donc à raisonner en cohérence la mobilisation des acteurs concernés.

21. Encadré rédigé sur la base des contributions orales et écrites de Saidou Sanou, et des débats qu'elles ont suscités avec les participants à l'atelier.

### Perdurer : « ouvrir la porte et éviter qu'elle ne se referme »

Une fois les documents de politique validés, les textes de loi et décret votés, et la mise en œuvre lancée, le maintien de la volonté politique dans la durée reste un vrai défi des réformes en cours. Les revirements de situation ne sont pas rares, quel que soit le stade d'avancement des processus. Ils peuvent se traduire par des situations volontaires d'inachèvement institutionnel et juridique<sup>22</sup>, par une mise « sous le coude des textes de lois », ou encore, un dérapage dans les modalités de mise en œuvre des dispositifs sur le terrain, voire une remise en cause des options prises. Ils s'expliquent par différents facteurs suivant les pays, comme des changements d'hommes aux plus hautes fonctions de l'État, des échéances politiques stratégiques dans les pays, des rivalités institutionnelles entre les ministères pour le portage des réformes ; ou encore, par des pressions de bailleurs de fonds, des crises politiques majeures dans lesquelles le foncier a joué un rôle prépondérant, ou encore des stratégies de blocage d'acteurs voyant leurs intérêts remis en cause par les réformes. La mise en perspective des expériences dans les huit pays a montré que

plusieurs initiatives et dispositifs pouvaient aider au maintien de processus de réformes inclusives dans la durée. On pense ici en particulier à :

- **la mise en place de nouveaux mécanismes de travail et des routines administratives**, afin de pérenniser la mobilisation et asseoir une constance dans la mise en œuvre des politiques, au-delà des contingences politiques. Ces mécanismes peuvent se traduire de différentes manières selon les territoires : création de comités de suivi, installation de nouveaux bureaux, etc. ;
- **le maintien d'espace pluri-acteurs pour réduire les rivalités entre institutions si elles existent, peser sur les rapports de force en la matière et maintenir la volonté politique dans la durée**. Ainsi, au Mali, deux processus légaux se déroulent en parallèle, et peuvent laisser présager de rivalités institutionnelles futures, qui risquent de fragiliser la poursuite des efforts de mise en œuvre et de finalisation du cadre légal : la **Loi foncière agricole** d'une part, portée par un Comité de pilotage tripartite (administration, société civile, recherche) emmené par le ministre de l'Agriculture, et promulguée en 2017, au terme d'un processus de huit ans ; la **Réforme domaniale et foncière** d'autre part, initiée en 2016, portée par le ministère des Domaines de l'État et des Affaires foncières. Il existe un enjeu fort à ce que les espaces de dialogue inter-

22. Cf. Ouattara B., *L'inachèvement juridique et institutionnel et ses conséquences sur le développement*, Cinesda, Étude Récit n° 33, 2010.

institutionnels se renforcent et perdurent, afin de temporiser les possibles compétitions, et éviter que la seconde initiative ne vienne remettre en cause les acquis de la première.

- **la mise en place d'une fonction de veille sur les réformes en train de se faire, pour produire de la connaissance qui soit utile à la décision tout au long du processus**, et faciliter la mobilisation des acteurs issus de la société civile, peut également aider à ce que la porte des réformes ne se referme pas.

### > VERS LA CONSTRUCTION D'UNE COMMUNAUTÉ DE PENSÉE SUR LES PROBLÉMATIQUES FONCIÈRES EN AFRIQUE DE L'OUEST ET À MADAGASCAR

#### **Construire et consolider des alliances à différentes échelles où la société civile a un rôle stratégique à jouer en partenariat avec les autres acteurs**

Les échanges de Saint-Louis ont été particulièrement riches quant aux enseignements tirés des expériences menées dans les pays pour alimenter et infléchir les réformes dans le sens d'une plus grande intégration des besoins de sécurisation des populations à la base.

Ils ont mis en évidence la nécessité de travailler à **différentes échelles dans les pays (locale, régionale et nationale)** et de faciliter le développe-

#### **La veille : une fonction stratégique, indispensable à la durabilité des réformes et à leurs innovations**

La veille permet de collecter des informations stratégiques pour anticiper, prévenir, et alimenter les processus de réforme à l'œuvre. Elle est un enjeu fort pour les États et leurs partenaires pour capitaliser sur les réformes en train de se faire et pouvoir en ajuster au besoin les dispositifs opérationnels chemin faisant ; mais aussi pour permettre à la société civile d'alerter sur des dérapages éventuels dans les engagements pris par les États, ou dans la manière dont les opérations d'enregistrement ou de formalisation des droits sont menées dans les territoires. La veille prend ainsi des formes organisationnelles différentes suivant les acteurs qui la portent. À Madagascar par exemple, l'observatoire du foncier est une structure pilotée par le ministère de l'Aménagement et de l'Équipement. S'il mène ses travaux en toute indépendance, il a d'abord été conçu comme un outil d'aide à la décision pour le législateur. Au Sénégal, l'observatoire est piloté par un quorum élargi d'acteurs, dont la société civile. Il s'appuie sur un système de veille citoyenne ancré dans les organisations de base, complété par des études et expertises sur des sujets ou territoires à fort enjeu, et permet d'alimenter les réflexions du CRAFS dans ses échanges avec l'État. Dans tous les cas, le financement de cette fonction stratégique de veille ne va pas de soi et doit faire l'objet d'une attention particulière des partenaires techniques et financiers, si on veut faire émerger des processus de réforme apprenants qui garantissent des innovations pour les populations à la base dans la durée.

Guinée © Dominique Violas



ment de lectures partagées entre les acteurs des réformes des enjeux fonciers. La mise en place d'espaces de débat et de discussion intégrant la diversité des acteurs concernés par les réformes est un élément clef pour la construction de cette vision commune des problèmes comme des solutions, à condition que :

- **ces espaces s'appuient sur des dynamiques endogènes portées par les acteurs stratégiques** des réformes eux-mêmes, et donc en évitant les modèles clefs en main *top down* ou normatifs, et en privilégiant au contraire des formes organisationnelles souples qui permettent des modalités de dialogue réellement inclusives (horizontales et non verticales);
- **ils privilégient le multi-acteur** (prendre en charge, à plusieurs, la réflexion autour du foncier) au pluri-acteur (assurer la représentation de chaque catégorie d'acteurs, et donc la pluralité des points de vue autour du foncier), la représentativité à tout prix devant être questionnée au cas par cas, pour que les espaces créés ne soient pas pris en otage par des acteurs qui n'ont aucun intérêt à ce que les débats aboutissent;
- **ils s'appuient sur des diagnostics solides nourris par des études empiriques** qui documen-

tent la diversité des situations foncières dans un même pays, et permettent de faire mûrir les débats sur une base éclairée.

**La capacité des organisations de la société civile à peser dans ces débats est dans tous les pays un facteur clef des changements à l'œuvre dans les réformes.**

Cette capacité passe, dans un certain nombre de contextes, par une préparation spécifique des acteurs de la société civile à se forger des convictions communes sur le sujet pour peser plus efficacement dans les débats; mais aussi par la construction d'alliances de circonstances ou inscrites dans la durée avec d'autres acteurs stratégiques des réformes (élus, médias, autorités locales, etc.).

Enfin, l'atelier de Saint-Louis a montré **la richesse d'une mise en perspective régionale des expériences menées dans les pays**. Si chaque trajectoire est singulière, l'échange d'expériences constitue un puissant outil pour formaliser des points de repère sur les déterminants de changement ou de non-changement des politiques. Il a aussi mis à jour des problématiques communes (décentralisation, place de l'élevage, pression démographique, etc.) **qui pourraient nourrir de futurs échanges entre les pays**.

**Des conclusions appuyées par les enseignements tirés de l'évaluation de 10 ans de travaux du CTFD<sup>23</sup>**

L'évaluation conduite par Marc Totté s'est basée sur une trentaine d'entretiens avec des membres du CTFD, de l'AFD et du MEAE et après analyse de l'abondante littérature produite par le CTFD. Elle a mis en exergue à la fois :

- les contributions essentielles du CTFD et de ses membres, à une médiatisation du foncier comme « rapport social » et objet d'action publique à différentes échelles, et à la construction d'un discours et d'argumentaires s'appuyant sur les sciences sociales en faveur de la sécurisation des droits locaux dans leur diversité pour promouvoir un développement durable;
- la force de l'informalité du petit groupe qu'est le CTFD, grâce à laquelle il a pu se construire ses propres règles et des modalités de fonctionnement suffisamment souples pour pouvoir se saisir plus facilement des fenêtres d'opportunité qui s'offrent à lui, tout en permettant à chacun de trouver sa place dans le collectif;
- les différentes fonctionnalités du CTFD et du projet pour les différents types d'acteurs ciblés (AFD/MEAE, communauté internationale,

acteurs dans les pays, etc.), à la fois comme moyen pour répondre au besoin d'informations précises et utiles pour comprendre-agir sur les questions foncières, mais aussi comme outil au service du dialogue et du débat public à différentes échelles (nationale, régionale, internationale);

- les différents types d'activités et de travaux aujourd'hui menés par le CTFD, et l'évolution vers plus d'influence de ces derniers, à la faveur d'une augmentation significative des productions pédagogiques, de l'effort de veille et d'appuis aux processus dans les pays, mais aussi de partenariats plus ciblés avec une diversité d'acteurs;
- l'enjeu à davantage opérationnaliser et décentraliser les appuis et travaux du Comité dans les pays, à travers notamment le financement de dialogues ou d'alliances multi-acteurs promouvant la sécurisation des droits locaux, mais aussi l'importance d'investir plus encore le fonctionnement du changement dans les sociétés (et les imaginaires instituants de société) pour travailler plus efficacement sur les impacts sur les réformes.

23. Sur la base des contributions écrites et orales de Marc Totté.

## Les prochaines étapes

Fort des échanges de Saint-Louis et des attentes qui y ont été exprimées par les participants en matière d'appuis à la constitution de réseaux/alliances stratégiques et d'échanges entre pays, le CTFD aura à cœur, dans sa prochaine convention de financement, d'appuyer ces dynamiques. Ces appuis se traduiront par **un nouveau volet d'activités ciblant en priorité les huit pays étudiés** dans le cadre de l'atelier, qui articulera différentes échelles de travail (nationale, régionale et transversale), et dont les modalités seront précisées dans le second semestre de l'année 2018 en concertation avec les membres du CTFD et ses partenaires dans les pays.

D'ici là, le CTFD s'attellera à valoriser les contributions faites à Saint-Louis dans différents formats

(Regards sur le foncier, etc.). Il commencera à faire vivre une communauté de pensée autour des problématiques foncières en Afrique de l'Ouest et à Madagascar, en échangeant de l'information de manière privilégiée en s'appuyant sur les participants à l'atelier de Saint-Louis. ●

La rédaction de cette note a été assurée par **Sidy Mohamed Seck** (Université Gaston Berger), **Philippe Lavigne Delville** (IRD), et le secrétariat scientifique du Comité technique « Foncier & développement » (**Camille Richebourg**, **Sandrine Vaumourin** et **Aurore Mansion**, Gret), sur la base des contributions et des apports écrits et oraux des porteurs d'études de cas, et des débats que leurs contributions ont suscités avec les participants à l'atelier.

## Pour en savoir plus

- AFD – TOTTÉ Marc, 2018, *Évaluation du projet « Appui à l'élaboration des politiques foncières rurales » depuis 2011 et analyse institutionnelle du CTFD*, 3 volumes, AFD, MEAE, Paris.
- CTFD, 2015, *La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud*, AFD, MAEDI, Paris, 88 p.
- GAY Lauriane, 2013, *La genèse des politiques publiques foncières comme mode d'action de l'État ougandais sous le leadership de Y. Museveni*, CTFD, Collection Recherche, AFD, MAEDI, Paris, 66 p.
- INADES Formation, CERAP, ASAPSU, ARK, 2017, *Document de capitalisation du projet d'expérimentation pilote pour une gouvernance foncière inclusive en Côte d'Ivoire*, CCFD – Terre solidaire, MAEDI, 38 p.
- LAVIGNE DELVILLE Philippe, 2017, « Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays 'sous régime d'aide' », *Anthropologie & développement* [En ligne], p. 33-64.
- LAVIGNE DELVILLE Philippe et SAÏAH Camille, 2015, « Fonder sa légitimité par le plaidoyer? Synergie Paysanne et la lutte contre les accaparements fonciers au Bénin », *Revue Tiers Monde* 2015/4 n° 224, p. 103-122.
- THIÉBA Daniel, 2010, *L'élaboration de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural au Burkina*, CTFD, Collection Recherche, AFD, MAEDI, Paris, 90 p.

COORDONNÉ PAR LE GRET  
AU TITRE DU SECRÉTARIAT  
DU COMITÉ TECHNIQUE  
« FONCIER & DÉVELOPPEMENT »



FINANCÉ PAR LE PROJET  
« APPUI À L'ÉLABORATION  
DES POLITIQUES FONCIÈRES »

