

GOUVERNANCE FONCIÈRE ET DES RESSOURCES NATURELLES

ÉTAT DES LIEUX EN AFRIQUE DE L'OUEST



Adam Malam Kandine
Docteur en Droit Public, Enseignant-Chercheur
l'Université Abdou Moumouni de Niamey, Niger

Novembre 2008

GOUVERNANCE FONCIÈRE ET DES RESSOURCES NATURELLES

ÉTAT DES LIEUX EN AFRIQUE DE L'OUEST

Adam Malam Kandine
Docteur en Droit Public, Enseignant-Chercheur
l'Université Abdou Moumouni de Niamey, Niger

Novembre 2008

Ce rapport a été réalisé sous contrat avec l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO). Il se fonde sur des études menées pour l'Unité de la gestion des terres et des régimes fonciers (NRLA), Division des terres et des eaux de la FAO, dans le but d'établir des Directives volontaires sur la gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources naturelles.

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur seul, et ne représentent pas nécessairement les vues de la FAO.

Photographie de la 1^{ère} page : FAO

Liste des abréviations

BAD	Banque Africaine de Développement
CEA	Commission Economique pour l'Afrique
CEDEAO	Commission Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CILSS	Comité Permanent Inter Etats de Lutte Contre la Sécheresse dans le Sahel
COFO	Commission foncière
COFOB	Commission foncière de Base
COFODEP	Commission Foncière Départementale
COFOCOM	Commission foncière Municipale
CUA	Commission de l'Union Africaine
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté.
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds Monétaire International
GRN	Gestion des Ressources Naturelles
LOA	Loi d'Orientation Agricole
LPDRD	Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé
MAEP	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PAS	Programmes d'Ajustement Structurel
PFR	Plans Fonciers Ruraux
PNSFMR	Politique Nationale de Sécurisation Foncière en Milieu Rural
SDR	Stratégie de Développement Rural
SDRP	Stratégie de Développement Accélérée et de Réduction de la Pauvreté
UA	Union Africaine
UICN	Union mondiale pour la nature

Table des matières

Résumé	1
Introduction	3
1. Gouvernance et politiques publiques dans Etats de l'Afrique de l'Ouest	5
1.1 Les initiatives régionales en matière de promotion de la bonne gouvernance et les Etats de l'Afrique de l'ouest	5
1.2 Les règles de la bonne gouvernance et la formulation des politiques foncières et de gestion de ressources naturelles en Afrique de l'ouest	7
1.2.1 La démarche ouest- africaine pour la définition d'orientations en matière de bonne gouvernance foncière et des ressources naturelles	7
1.2.2 Le diagnostic et les orientations en matière de gouvernance foncière et des ressources naturelles dégagés par le processus de Praia	8
2. Les bonnes pratiques nationales en matière de bonne gouvernance foncière et de gestion de ressources naturelles	12
2.1 Au niveau de la formulation des politiques	12
2.2 Au niveau des mécanismes opérationnels pour la gestion du foncier et des ressources naturelles	19
2.2.1 La décentralisation de la gestion du foncier et des ressources naturelles	20
2.2.2 La participation des différents groupes d'acteurs à la production et à la gestion de l'information sur le foncier et les ressources naturelles	23
2.2.3 La simplification des procédures de sécurisation foncière pour limiter les risques de corruption	28
2.2.4 La mise en place des juridictions d'organes de conciliation foncière de proximité	29
Conclusion	31
Annexe	36

Liste des encadrés

- Encadré 1 Mission de l'observatoire régional du foncier en Afrique de l'ouest
- Encadré 2 Actions pour le renforcement de la gouvernance locale dans le cadre de la SDRP du Niger
- Encadré 3 Orientation 5 Axe 1 de la PNSFMR du Burkina Faso : Mettre en place des institutions de gestion foncière rurale au niveau de base.
- Encadré 4 Négociation et formalisation des règles
- Encadré 5 Processus local délivrance de titres fonciers : cas de la COFODEP de Mirriah (Niger)

Liste des tableaux

- Tableau 1 Synthèse des politiques, législations et réglementations relatives au foncier et à la GRN en Afrique de l'ouest (pays francophones)
- Tableau 2 Annexe au décret n° 97-006/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997 portant réglementation de la mise en valeur des ressources naturelles rurales (Niger). Liste d'actions positives et négatives en faveur de la gestion des ressources naturelles
- Tableau 3 Niveau d'implantation, composition et attributions des commissions foncières.

Résumé

La présente étude qui a été entreprise à la demande l'Unité de la gestion des terres et des régimes fonciers (NRLA), Division des terres et des eaux de la FAO, dans le but d'établir des Directives volontaires sur la gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources naturelles s'est efforcée de faire l'état des lieux de la gouvernance en matière foncière et de Gestion des Ressources Naturelles (GRN) en Afrique de l'ouest. Elle a, notamment, voulu confronter les politiques, législations et pratiques des Etats de l'Afrique de l'ouest en matière foncière avec les principaux standards et critères de bonne gouvernance tels que dégagés à travers différents instruments internationaux, régionaux et nationaux.

L'analyse montre qu'à l'échelle du continent africain la bonne gouvernance est perçue comme une source de croissance économique et de renforcement des facteurs de production tels que la main-d'œuvre et le capital. La question de la gouvernance est donc au coeur de la problématique du développement durable et de la réduction de la pauvreté. Il s'avère que les Etats africains et les autres acteurs de développement estiment qu'une meilleure gouvernance permet, en augmentant la croissance et en améliorant l'équité en matière de revenus, de réduire la pauvreté et d'atteindre plus rapidement les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

En Afrique de l'ouest en particulier, les Etats ont créé une dynamique sous-régionale en matière de définition d'orientation et de règles pour une gestion durable des ressources naturelles. Cette dynamique s'est construite progressivement dans le cadre des initiatives conduites au départ par les Etats sahéliens regroupés au sein du CILSS pour s'étendre par la suite à tous les Etats membres de la CEDEAO.

L'examen des résultats de ces différentes initiatives montre que le principal souci affiché par les Etats ouest-africains est de parvenir à garantir une gestion démocratique, participative et décentralisée des ressources naturelles et des services publics, en vue d'assurer un développement durable de la sous-région. Il s'avère qu'en mettant en regard la complexité de la question foncière et les défis démographiques et environnementaux que l'Afrique de l'ouest affronte, il s'avère qu'il est indispensable de garder une synergie constante entre les actions nationales et les initiatives sous-régionales afin d'obtenir des Etats et des autres acteurs des comportement favorable à une gouvernance bonne et durable de ces ressources.

En se focalisant sur quelques expériences nationales significatives en matière de gouvernance foncière et de gestion des ressources naturelles, nos recherches ont permis de montrer que divers documents de stratégies et politiques prévoient des actions visant l'instauration de la bonne gouvernance, notamment : la consolidation de la gouvernance politique ; le renforcement de l'Etat de droit et la réforme de la justice ; le renforcement de la gouvernance administrative ; l'amélioration de la gouvernance économique ; la lutte contre la corruption ; le renforcement de la gouvernance locale ; la participation sociale. Dans le domaine du foncier et de la gestion des ressources naturelles, il s'avère que pour parvenir à mettre en œuvre ces principes les différents Etats ont privilégié la promotion de

la gouvernance locale. Cette gouvernance locale se manifeste surtout par : la mise en place de structures de gestion de proximité ; une interaction entre les institutions locales chargées de la gestion du foncier et des ressources naturelles et les collectivités territoriales ; la simplification des procédures de sécurisation foncière pour limiter les risques de corruption et dans certains cas la mise en place de juridictions et d'instance de conciliation de proximité.

Introduction

Les enjeux d'une gestion durable de terres et des ressources naturelles rendent impérieuse l'évolution des législations et des pratiques dans la plupart des pays africains. En effet, en Afrique de l'ouest le système de gestion autoritaire et centralisée du foncier et des ressources naturelles hérité de la colonisation fait de plus en plus place à des mécanismes de gestion concertée et décentralisée. C'est dire que le vent de démocratisation politique qui a soufflé sur le continent africain dans les années 1990 a conduit les pouvoirs publics à revoir les principales politiques publiques dont celles touchant le foncier et la Gestion des Ressources Naturelles (GRN). S'agissant de la GRN, il faut relever que le contexte international a également évolué de manière considérable notamment avec l'adoption d'un certain nombre de conventions qui ont fixé des principes fondateurs qui contraignent les Etats signataires au changement de leurs politiques en la matière¹. Mais force est également de constater que pendant cette même période est né ou réactivé le concept de gouvernance. En effet, la transparence et la bonne gouvernance sont perçues en Afrique comme deux exigences fondamentalement posées par le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale dans le cadre de la mise en œuvre des fameux Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) auxquels ont été soumis la plus part des pays de l'Afrique sub-saharienne à partir des années 80. Ainsi donc cette exhortation à une meilleure gouvernance coïncide avec l'ouverture démocratique qui non seulement impose la compétition électorale pluraliste mais aussi autorise la participation de plusieurs catégories d'acteurs non étatiques dans la gestion des affaires publiques². Dès lors le concept de (bonne) gouvernance ne pouvait donc trouver un terrain plus favorable pour sa mise en œuvre, surtout si l'on est d'accord avec une conception fonctionnelle de la notion qui est définie comme « l'art ou la manière de gouverner en favorisant un mode de gestion des affaires original dans un environnement marqué par la pluralité d'acteurs (une firme, un Etat, une collectivité locale, une organisation non gouvernementale, une association ou une instance internationale) qui disposent, chacun à des degrés divers et de façon plus ou moins formelle, d'un pouvoir de décision »³. La mise en œuvre de cette notion a, en outre, amené les partisans de sa promotion à lui donner des déclinaisons sectorielles. Ainsi, par exemple, par « gouvernance des ressources naturelles » « on entend les interactions entre les structures, mécanismes et traditions qui déterminent la manière dont le pouvoir et les responsabilités sont exercés, les décisions prises et les individus et autres parties prenantes en mesure de donner leur avis concernant la gestion des ressources naturelles – et notamment la conservation de la biodiversité »⁴.

¹ Voir, Centre du droit de l'environnement de l'UICN, Gouvernance de l'eau en Afrique de l'ouest, aspects juridiques et institutionnels, Compte rendu de l'atelier de l'UICN "Gouvernance de l'eau : aspects juridiques et institutionnels de la gestion des ressources naturelles en Afrique de l'Ouest", Ouagadougou, Burkina Faso, 25-27 septembre 2002, édité par Madiodio Niassé, Alejandro Iza, Amidou Garane et Olli Varis, UICN, Droit et politique de l'environnement, no 50, 2004.

² Voir, Koffi Allinon, société civile togolaise face aux défis de transparence, de bonne gouvernance et d'efficacité : état des lieux et perspectives, in Question de gouvernance, les cahiers de Mande Bukari, revue trimestrielle de l'université Mande Bukari, N°04, 3^{ème} trimestre 2006, P.4-13.

³ Catherine Baron, « La gouvernance : débat autour d'un concept polysémique », in Droit et Société, 54/2003, P.330.

⁴ UICN, Congrès Mondial de la Nature, 3^{ème} Session, Bangkok, Thaïlande, 17-24 Novembre 2004.

En tout état de cause, le but du concept étant d'apprécier de manière positive ou négative la manière dont sont conduites les affaires publiques, des caractéristiques sont retenues pour mesurer les actions des différents acteurs. D'une manière générale, la bonne gouvernance « comprend non seulement une direction claire, des résultats réels et la transparence, mais qu'il repose aussi sur les valeurs et les droits humains fondamentaux, notamment l'honnêteté, l'équité, ainsi qu'un engagement réel et une contribution aux prises de décision »⁵.

Dans l'étude réalisée par la FAO en 2007 sur « Bonne gouvernance des régimes fonciers et de l'administration des terres », il est indiqué que « un aspect évident de la bonne gouvernance est le refus de la corruption. Cependant, la bonne gouvernance comporte également, parmi ses caractéristiques, la reddition des comptes, la stabilité politique, l'efficacité sur le terrain, le caractère régulateur et l'application effective des lois, au même titre que la lutte contre la corruption. La mise en œuvre concrète des principes de la bonne gouvernance passe par l'équité, l'efficacité, la transparence accompagnée de la reddition des comptes, la durabilité la subsidiarité, l'engagement civique et la sécurité... ». Cette étude comporte un tableau sur les pratiques de mise en œuvre visible des valeurs liées à une bonne gouvernance⁶.

Les indicateurs de la bonne gouvernance sont recherchés pour une appréciation de l'ensemble des actions des pouvoirs publics mais également pour « évaluer des politiques/actions sectorielles ». Dès lors, traiter de la bonne gouvernance dans le domaine du foncier et des ressources naturelles en Afrique de l'ouest reviendrait à confronter les politiques, législations et pratiques des Etats avec les critères ci-dessus énoncés. A cet effet, il convient de procéder d'abord à une appréciation générale de la question de la gouvernance dans la sous-région avant de se focaliser sur quelques expériences significatives en matière de bonne gouvernance foncière et de gestion de ressources naturelles.

⁵ Idem.

⁶ FAO, Etudes sur les régimes fonciers N°9, Bonne gouvernance des régimes fonciers et de l'administration des terres, Rome, 2007.

1. Gouvernance et politiques publiques dans Etats de l'Afrique de l'Ouest

La prise en compte de la bonne gouvernance dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques est un engagement pris par les Etats africains à travers l'adhésion à des conventions et autres déclarations internationales qui font de la question de la gouvernance un enjeu. Mais il y a lieu de constater qu'au plan continental des initiatives pour la promotion la bonne gouvernance ont été développées, notamment à la faveur de l'ouverture des pays du continent au pluralisme démocratique. Il est opportun de rappeler les initiatives continentales avant d'analyser la problématique au niveau de l'Afrique de l'ouest.

1.1 Les initiatives régionales en matière de promotion de la bonne gouvernance et les Etats de l'Afrique de l'ouest

A l'échelle du continent africain la bonne gouvernance est perçue comme une source de croissance économique et de renforcement des facteurs de production tels que la main-d'œuvre et le capital. Elle est donc au coeur du développement durable et de la réduction de la pauvreté. En effet, les Etats africains et les autres acteurs de développement estiment qu'une meilleure gouvernance permet, en augmentant la croissance et en améliorant l'équité en matière de revenus, de réduire la pauvreté et d'atteindre plus rapidement les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

Conscients des avantages et des exigences de la bonne gouvernance, les dirigeants africains en font un des objectifs prioritaires du programme de développement du continent. L'Union africaine (UA) et le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) placent la bonne gouvernance au centre du développement économique de l'Afrique.

Le schéma directeur du NEPAD fait une large place à l'Initiative pour la démocratie et la gouvernance, selon laquelle, « le développement ne peut se réaliser en l'absence d'une démocratie véritable, du respect des droits de l'homme, de la paix et de la bonne gouvernance ». Le NEPAD engage t-il les pays africains à respecter les normes mondiales en matière de démocratie, dont les principales composantes sont le pluralisme politique, l'existence de plusieurs partis politiques et l'organisation d'élections démocratiques libres.

Le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP) est une manifestation concrète de l'engagement pris dans le cadre du NEPAD en faveur de l'Initiative sur la gouvernance. Il permet de vérifier que les politiques et pratiques des pays participants, qui s'y soumettent volontairement, sont conformes aux normes et règles convenues de la bonne gouvernance politique, économique et des entreprises. La notion d'évaluation par les pairs repose sur les concepts d'appropriation des programmes par les Africains et de responsabilité mutuelle. Le Mécanisme permettrait également à l'Afrique de transformer ses relations avec ses partenaires extérieurs et de s'affranchir de l'ancien modèle de conditionnalités imposées par les donateurs. En synergie avec cette initiative, la Commission Economique pour l'Afrique (CEA) a eu à entreprendre une importante étude

intitulée « l'Afrique sur la voie de la bonne gouvernance » en vue de mesurer et contrôler les « Progrès accomplis sur la voie de la bonne gouvernance en Afrique ». Cette étude qui a été menée dans 28 Etats⁷ répartis dans les différentes sous régions du continent visait à évaluer l'idée que les citoyens se font de l'état de la gouvernance en Afrique, pour rassembler des informations sur les meilleures pratiques et pour identifier les principaux besoins de la région en matière de développement des capacités. Parmi les pays qui ont fait partie de cet échantillonnage il y a huit (8) pays de l'Afrique de l'ouest ; le Bénin, le Burkina Faso, Gambie, Ghana, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal. Afin de réaliser les enquêtes dans les différents pays il avait arrêté un certain nombre d'indicateurs qui ont permis de mesurer l'état de la gouvernance dans chacun des pays⁸. Le rapport de l'étude, publié en 2005⁹, montre que, même s'il reste de nombreux obstacles à surmonter, en général, la gouvernance s'améliore en Afrique et la situation y a beaucoup évolué depuis la dernière décennie. En effet, selon le rapport, les progrès sont réguliers et les citoyens de nombreux pays africains déclarent enregistrer des résultats positifs dans de nombreux domaines. Par exemple, l'espace politique a été libéralisé, les droits de l'homme et l'Etat de droit sont davantage respectés et les médias et la société civile progressent dans de nombreux pays.

Afin d'améliorer la gouvernance l'étude propose dix actions prioritaires qui peuvent être mises en œuvre par tout Etat pour parvenir à créer en Afrique des capacité suffisantes à trois niveaux individuel, institutionnel et social. Il s'agit de :

- Renforcer les capacités des parlements pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs principales fonctions ;
- Approfondir les réformes juridiques et judiciaires ;
- Améliorer la gestion du secteur public ;
- Exploiter le potentiel des technologies de l'information et de la communication ;
- Améliorer la prestation de services publics ;
- Susciter l'émergence de médias crédibles et responsables ;
- Supprimer les entraves à l'action des entreprises privées ;
- Tirer le meilleur parti des modes traditionnels de gouvernance ;
- Atténuer l'impact du VIH/sida sur la gouvernance ;
- Faire en sorte que les partenaires tiennent leurs promesses.

Dans la suite de la présente étude (chapitre 2) nous verrons qu'effectivement un certain nombre de ces actions sont inscrites dans diverses stratégies et politiques sectorielles dans la perspective d'améliorer la gouvernance dans les secteurs concernés.

⁷ Afrique du Sud, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Cameroun, Égypte, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Kenya, Lesotho, Malawi, Mali, Maroc, Maurice, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Swaziland, Tanzanie, Tchad, Zambie et Zimbabwe.

⁸ Les aspects qui ont fait l'objet des enquêtes au niveau des différents pays sont : la lutte contre la corruption, la représentation politique, l'efficacité institutionnelle, l'efficacité du pouvoir exécutif, les droits de l'homme, l'indépendance des médias et des organisations de la société civile et la gestion économique

⁹ Commission Economique pour l'Afrique (CEA), l'Afrique sur la voie de la bonne gouvernance, Synthèse du Rapport sur la gouvernance en Afrique de 2005, établie à l'occasion du quatrième Forum pour le développement de l'Afrique.

1.2 Les règles de la bonne gouvernance et la formulation des politiques foncières et de gestion de ressources naturelles en Afrique de l'ouest

A ce niveau, nous voudrions souligner qu'en l'Afrique de l'ouest les Etats ont créé une dynamique sous-régionale en matière de définition d'orientation et de règles pour une gestion durable des ressources naturelles. L'analyse de la démarche initiée pour cerner la problématique foncière et de gestion de ressources naturelles au niveau sous-régional et les pistes de solution préconisées pour faire face aux différents défis nous édifie sur l'état actuel de la gouvernance du secteur au niveau des différents pays.

1.2.1 La démarche ouest- africaine pour la définition d'orientations en matière de bonne gouvernance foncière et des ressources naturelles

Le CILSS¹⁰ a pris une importante initiative en lançant à partir de 1994 un processus d'enracinement de la bonne gouvernance des ressources naturelles et du foncier en Afrique de l'ouest. Ce processus qui a démarré par la conférence régionale sur la problématique foncière et la décentralisation au Sahel, tenue à Praia, au Cap Vert, en juin 1994 a permis d'une part, aux Etats de cet espace, après une un diagnostic de la situation du foncier dans la sous-région, de fixer des principes minima devant garantir une meilleure gouvernance des terres et des autres ressources naturelles et d'autre part de créer les conditions d'une appréciation périodique du chemin parcouru dans la mise en œuvre de ces principes par les pays de la sous région qui ont adhéré à la démarche. Il convient de souligner qu'effectivement, le forum régional, appelé « Praia +9 » organisé par le CILSS, à Bamako, en novembre 2003, pour « évaluer » la mise en œuvre des orientations de la conférence de Praia a regroupé les acteurs de tous les Etats de l'Afrique de l'ouest, que ces Etats soient sahéliens ou côtiers. En s'ouvrant à tous les Etats membres de l'espace de la Communauté Economique de Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)¹¹, le forum de Bamako dont le thème fût « foncier et développement durable au Sahel et en Afrique de l'Ouest » avait permis à tous les acteurs de la sous-région de faire le bilan des engagements pris neuf (9) ans plus tôt à Praia. Cette rencontre fût également une occasion pour les acteurs de s'approprier la question foncière en relation avec leurs visions et leurs attentes de développement durable.

Les Actes qui ont sanctionné la conférence de Praia et le forum de Bamako comportent des orientations et des propositions visant l'amélioration de la gouvernance du foncier et des ressources naturelles en Afrique de l'ouest. En effet, le CILSS et la CEDEAO ainsi que l'UEMOA, encouragent les Etats ouest africains à aligner leurs stratégies et politiques nationales sur les orientations issues du processus de Praia, qui bien que n'ayant pas donné lieu à un texte de portée juridique, reste tout de même une plate forme d'actions consensuelle régionale afin d'atteindre les objectifs de sécurisation foncière et de gestion de ressources naturelles dans une perspective de développement durable¹². Le

¹⁰ Les Etats membres du CILSS sont : le Burkina Faso, le Cap Vert, la Gambie, la Guinée Bissau, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal, et le Tchad.

¹¹ La CEDEAO comprend (tous les Etats membres du CILSS à l'exception de la Mauritanie et du Tchad) : le Bénin, le Burkina Faso, le Cap Vert, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée Bissau, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Léone, le Togo.

¹² Voir, Chéibane Couloubaly et Bakary Diakité, la question foncière au Mali, les cahiers de Maunde Bukari, revue trimestrielle de l'université Mande Bukari, N°09, 4^{ème} trimestre 2007, P.22-24.

diagnostic formulé au cours de la conférence de Praia et du forum de Bamako ainsi que les mesures préconisées pour faire face à la situation l'attestent amplement.

1.2.2 Le diagnostic et les orientations en matière de gouvernance foncière et des ressources naturelles dégagés par le processus de Praia

1.2.2.1 Le diagnostic de la conférence de Praia

Il est essentiel de rappeler que l'objectif général de la conférence de Praia de 1994 était « d'analyser les conditions **pouvant garantir une gestion démocratique, participative et décentralisée des ressources naturelles et des services publics**, en vue d'assurer un développement durable au sahel »¹³. A cet effet la conférence a dressé un état des lieux de la question du foncier et des ressources naturelles dans les Etats du Sahel qui a permis de d'identifier les principaux problèmes suivants :

- l'inaccessibilité des textes pour les utilisateurs
- l'éloignement des institutions chargées de gérer les ressources naturelles et celles chargées de régler les différents fonciers
- la méconnaissance des pratiques et des règles locales par les institutions qui gèrent les questions foncières
- la non-reconnaissance de la légitimité des institutions locales dans la plupart des pays sahéliens
- des textes législatifs ne rendant pas suffisamment compte de la complexité des situations foncières
- des potentialités inégales des terroirs et l'absence d'une politique d'aménagement équilibré du territoire qui accentuent la compétition et les conflits dans certaines zones, provoquant ainsi une exploitation des ressources non compatible avec leurs capacités de renouvellement
- la précarité de la situation foncière de plusieurs catégories sociales : femmes, pasteurs, minorités, métayers, migrants, réfugiés, etc.

Afin de faire face à ces différents défis, la conférence a préconisé des pistes de solutions, notamment :

- la nécessité préalable de définir un statut clair pour le foncier et pour tous les acteurs : agriculteurs, éleveurs et pêcheurs, notamment ;
- le besoin urgent pour chaque pays d'élaborer une législation d'ensemble qui fixe les orientations générales d'une gestion foncière fondée sur l'équité et sur la justice sociale ;
- la nécessité de définir des cadres contractuels clairs et durables qui améliorent les conditions d'accès aux ressources naturelles des catégories marginalisées, fixent les rapports entre les propriétaires et les usagers et procurent la sécurité nécessaire à la libération des énergies de ces derniers ;
- l'urgence d'élaborer des programmes d'information, de sensibilisation et d'éducation des utilisateurs, en rapport avec l'objectif des législations visant à améliorer les comportements et les relations entre les différents acteurs.

¹³ Club du Sahel, CILSS, la problématique foncière et la décentralisation au Sahel, Rapport de synthèse, septembre 1994, SAH/D (94), 436.P.2.

1.2.2.2 Les orientations de la conférence de Praia en matière de gouvernance foncière et de gestion des ressources naturelles

A la suite du diagnostic et l'identification des pistes de solution en vue de créer les conditions d'une gestion durable du foncier et des ressources naturelles, la conférence de Praia a formulé les orientations suivantes qui constituent un référentiel pour les Etats membres du CILSS en vue de l'amélioration de la gouvernance foncière et des ressources naturelles¹⁴. Il s'agit de :

- l'exigence de la participation des communautés de base dans la conception, la mise en oeuvre et le suivi des projets de développement qui les concernent
- la promotion de législations cadres en matière foncière et de ressources naturelles en lieu et place des codes techniques et complexes, de telle manière à laisser des espaces de liberté et d'initiative de gestion aux collectivités locales et communautés de base
- la nécessité d'une meilleure diffusion et vulgarisation des textes relatifs aux ressources naturelles et la promotion de législations cadres en la matière
- la nécessité de la prise en compte des groupes défavorisés dans l'élaboration des modalités et mécanismes d'accès à la terre
- nécessité de promouvoir la gestion décentralisée du foncier et des ressources naturelles
- la nécessité d'oeuvrer à la prévention et au règlement efficaces des conflits relatifs à l'utilisation du foncier et des ressources naturelles

Neuf ans après l'engagement pris par les Etats sahéliens, la mise en oeuvre des orientations de la conférence de Praia a fait l'objet d'une revue qui avait pour objectif principal de mesurer les progrès accomplis. A cet effet chaque Etat a eu à effectuer un bilan qui a servi de base d'analyse au forum de Bamako de novembre 2003 dont les objectifs étaient d'une part de faire le point de la mise en oeuvre des recommandations de la conférence de Praia et d'autre part de dégager pour la prochaine décennie, de nouvelles orientations de politiques et de législations foncières, conformes et favorables aux exigences du développement durable, de la décentralisation et de l'intégration régionale dans l'espace CILSS-UEMOA-CEDEAO.

Le forum de Bamako, après avoir jugé de la pertinence des orientations de la conférence de Praia a noté que des avancées indéniables ont été enregistrées, malgré les limites de ces orientations et les obstacles liés aux insuffisances des contextes nationaux.

Le forum a ainsi retenu les aspects suivants comme étant des progrès réalisés par les Etats dans la mise en oeuvre des orientations de la conférence de Praia :

¹⁴ Il convient de noter qu'avant le forum de Bamako, le CILSS a organisé en octobre 2000, à Bobo-Dioulasso (Burkina Faso), toujours dans le sillage du processus de Praia, un forum régional sur « gouvernance locale dans la gestion des ressources naturelles renouvelables et des services publics au Sahel » qui a dégagé les éléments fondateurs d'une stratégie de bonne gouvernance locale dans la gestion des ressources naturelles renouvelables et des services publics au Sahel qui s'articule autour de quatre principaux axes : accroissement de la participation des acteurs ; renforcement des capacités des acteurs ; mobilisation des ressources locales ; promotion de la coopération décentralisée dans la gestion des ressources naturelles et des services publics aux échelles frontalières et sous-régionales. Voir Secrétariat Exécutif du CILSS, Actes du Forum de Bobo 2000, P.12.

- l'élaboration de législations cadres dans le domaine de la gestion des ressources naturelles. Il s'agit en particulier de l'élaboration de législations pastorales, de la relecture des textes fonciers et dans certains cas des législations pastorales
- l'expérimentation d'outils et d'approches diversifiés de sécurisation foncière ; certaines, comme les commissions foncières au Niger s'appuient sur l'institutionnalisation et la capacitation d'une gestion locale des ressources foncières ; d'autres comme les Plans Fonciers Ruraux (PFR) en Côte d'Ivoire et au Bénin, mettent en avant l'élaboration de procédures techniques de recensement des droits fonciers locaux ; enfin, une attention soutenue est accordée aux pratiques locales de transactions foncières qui sont initiées par les populations locales en milieu rural.
- L'adoption et la mise en oeuvre de politiques de décentralisation ; pratiquement tous les pays sahéliens ont aujourd'hui opté en faveur d'une décentralisation de la fourniture de services publics et de la gestion des ressources naturelles. Des réformes de décentralisation ont été promulguées un peu partout et sont en cours de mise en oeuvre à des degrés d'avancement divers selon les pays
- La reconnaissance politique du principe participatif dans les processus de prise de décision et dans les expériences de mise en oeuvre en matière de politique de gestion des ressources naturelles. Le principe de la « participation » des communautés de base est aujourd'hui un principe transversal affirmé dans tous les discours relatifs au développement rural. Il a alimenté de manière plus ou moins profonde les processus de décentralisation, tout en cherchant à se nourrir des opportunités nouvelles de cette même décentralisation

Il est évident que malgré cette situation globale relativement satisfaisante que fait ressortir le forum de Bamako, d'un pays à l'autre des différences importantes sont à relever du point de vue des pratiques.

S'agissant de la prise en compte des aspects fonciers dans le cadre de l'intégration sous-régionale, le forum de Bamako « invite les chefs des Etats membres du CILSS, de l'UEMOA et de la CEDEAO à prendre les dispositions appropriées pour la discussion, la négociation et l'adoption à terme d'un instrument de politique foncière commune, telle qu'une Charte foncière sous régionale, favorisant la sécurisation des investissements, la préservation des droits des communautés locales et la gestion des intérêts nationaux de chaque Etat ».

La Charte devrait poser les principes fondateurs d'une gestion intégrée et sécurisée du foncier et des ressources naturelles dans la sous-région. Elle pourrait constituer la base pour l'élaboration d'un droit communautaire en matière foncière dans la sous-région, notamment dans le cadre de l'UEMOA et de la CEDEAO.

Elle aura à la fois une forte valeur morale et juridique. Adoptée, en principe de manière solennelle, la charte régionale va constituer un engagement moral fort que les différents

Etats se devraient de respecter. Au plan juridique, elle va constituer matière à recours pour les citoyens tant au plan national que sous-régional¹⁵.

Le processus d'élaboration de cette charte est entamé, sous l'égide du CILSS, avec une feuille de route en cours d'exécution¹⁶.

Encadré 1. Mission de l'observatoire régional du foncier en Afrique de l'ouest¹⁷

Axe 2 de la proposition du plan d'actions à moyen terme pour l'UEMOA en matière foncière : Mise en place d'une structure de documentation, d'information, d'étude et d'aide à la décision : l'observatoire régional du foncier en Afrique de l'Ouest.

Missions essentielles de l'Observatoire

Les missions principales de l'Observatoire peuvent être :

- de constituer une documentation foncière pertinente et d'assurer la circulation de l'information au niveau des Etats ;
- d'assurer la production et la diffusion de connaissances sur les enjeux et perspectives foncières au sein de l'espace de l'Union et de dégager des pistes pertinentes de réponse à proposer aux Etats;
- de favoriser le suivi et la capitalisation des expériences nationales, de promouvoir la discussion, les échanges et concertations entre Etats membres en matière de questions foncières d'intérêt commun ;
- d'oeuvrer comme structure d'appui conseil au profit des instances concernées de l'Union et à leur demande, au profit des Etats ;
- de contribuer à la promotion de l'expertise régionale et à l'amélioration de l'offre de services d'appui conseil en matière foncière aux Etats.

Sur le plan des pratiques, aujourd'hui, cinq ans après le forum de Bamako, la situation générale n'a certainement pas varié de manière significative, mais au niveau de nombreux pays la bonne gouvernance foncière et des ressources naturelles est devenu un credo qui est intégré dans les différentes politiques et stratégies.

¹⁵ Voir, Mahalmoudou Hamadoun, feuille de route de la charte régionale sur le foncier, communication à l'atelier régional consultatif sur les politiques foncières en Afrique de l'ouest, Ouagadougou, 15-18 Avril 2008.

¹⁶ Voir, CILSS, Secretariat Exécutif, vers la mise en oeuvre d'une charte régionale sur le foncier rural au Sahel et en Afrique de l'Ouest, Feuille de route, www.cilss.bf.

¹⁷ Union Monétaire Ouest Africaine, Banque Mondiale, la question foncière rurale face aux défis de l'intégration dans l'espace UEMAO, rapport final, étude réalisée par Hubert Ouedrago, Octobre 2004, P.49.

2. Les bonnes pratiques nationales en matière de bonne gouvernance foncière et de gestion de ressources naturelles

Par bonnes pratiques nous entendons toutes les actions engagées par les Etats en vue de rendre effective la bonne gouvernance dans le domaine de la gestion du foncier et des ressources naturelles. Cela va de la prise en compte des principes de la bonne gouvernance dans la formulation des politiques et stratégies nationales aux dispositifs juridiques, institutionnels et opérationnels mis en place pour assurer la mise en œuvre effective des principes et règles retenus.

2.1 Au niveau de la formulation des politiques

Comme cela a été relevé dès l'introduction, la transparence et la bonne gouvernance sont des exigences de plus en plus évoquées comme nécessaires à la conduite des affaires publiques en Afrique. La promotion de la bonne gouvernance est ainsi devenue une partie intégrante des stratégies et programmes de développement dont l'objectif principal est l'atteinte des OMD.

Les différents Etats recourent à des documents cadre de stratégie de réduction de la pauvreté qui constitue désormais le principal référentiel national derrière lequel s'alignent toutes les autres stratégies et politiques sectorielles. Ainsi, la promotion des principes de la bonne gouvernance est d'abord affirmée par ce document avant d'être décliné de manière sectorielle par les autres documents de référence. Sur ce point on peut mentionner, à titre d'illustration, le cas du Niger où la Stratégie de Développement Accélérée et de Réduction de la Pauvreté (SDRP) adoptée initialement en 2000 et amendée en 2007 comporte un axe intitulé « La promotion d'une gouvernance de qualité » dont l'objectif stratégique est « de renforcer l'Etat de droit dans une société démocratique et assurer l'efficacité et la transparence dans la gestion économique et financière ». Afin de parvenir à cet objectif, les principes ci-après ont été retenus par la SDRP :

- la responsabilité et l'imputabilité ;
- la transparence ;
- le respect de la loi ;
- la lutte contre la corruption ;
- la participation.

En s'alignant derrière les principes ainsi dégagés dans le principal cadre de référence, les documents de politiques sectorielles tentent de rendre opérationnelles les différentes proclamations.

Ainsi par exemple, au Burkina Faso, la Politique Nationale de Sécurisation Foncière en Milieu Rural (PNSFMR) adoptée en octobre 2007, fonde sa vision, ses objectifs et ses principes directeurs sur les orientations définies par le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP). Six principales orientations sont retenues par le PNSFMR :

- reconnaître et protéger les droits légitimes de l'ensemble des acteurs ruraux sur la terre et les ressources naturelles ;

- promouvoir et accompagner le développement d'institutions locales légitimes à la base;
- clarifier le cadre institutionnel de gestion des conflits au niveau local et améliorer l'efficacité des instances locales de résolution des conflits ;
- améliorer la gestion de l'espace rural ;
- mettre en place un cadre institutionnel cohérent de gestion du foncier rural ;
- renforcer les capacités des services de l'Etat, des collectivités territoriales et de la société civile en matière foncière.

Au Mali, la Loi d'Orientation Agricole (LOA) adoptée le 26 août 2006 précise en son article 4, alinéa 2 qu' « elle intègre les stratégies et objectifs nationaux de lutte contre la pauvreté fixés dans le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté ».

La LOA indique en son article 5 que « L'Etat, les Collectivités territoriales, les organismes personnalisés à vocation Agricole, les exploitations Agricoles, les associations, les coopératives, les organisations interprofessionnelles, les Organisations Non Gouvernementales (ONG) et les autres organisations de la société civile, concourent à l'élaboration, à la mise en oeuvre et à l'évaluation concertées de la politique de développement Agricole, dans les conditions fixées par les lois et règlements en vigueur ».

Outre le principe de participation ainsi précisé la LOA malienne retient, entre autres, principes directeurs en matière de gouvernance :

- le respect de l'équité en vue de la promotion des femmes et des hommes qui vivent du secteur Agricole (article 8) ;
- la responsabilisation de l'Etat, des Collectivités territoriales, de la profession Agricole, des exploitants Agricoles et de la société civile (article 9) ;
- la solidarité, l'équité et le partenariat entre les acteurs, la subsidiarité, la complémentarité, la promotion de l'exploitant Agricole, des secteurs privé et associatif (article 9).

Encadré 2. Actions pour le renforcement de la gouvernance locale dans le cadre de la SDRP du Niger

Axe 6 de la SDRP : La promotion d'une gouvernance de qualité :

e) Renforcement de la gouvernance locale

« La mise en oeuvre de la SDRP se traduira au niveau régional et local par l'élaboration de stratégies régionales et de plans communaux de développement. Ces documents seront élaborés de manière participative et seront alignés sur la réalisation des OMD. De manière spécifique, les lignes d'actions ci après seront menées :

(i) poursuite et extension des programmes de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation

(ii) mobilisation de ressources financières plus importantes pour les collectivités locales

(iii) développement de la coopération décentralisée

(iv) la définition d'un cadre stratégique cohérent en matière de décentralisation afin de déterminer la vision, les objectifs et les attentes de l'Etat à travers la réforme décentralisatrice. Ce cadre permettra de préciser également les rôles de l'ensemble des acteurs publics, privés ainsi que ceux de tiers secteur intervenant à un degré ou à un autre dans le domaine de la décentralisation

(v) l'élaboration d'un programme national d'appui aux collectivités territoriales permettant de

mobiliser les ressources nécessaires à leur développement
 (vi) l'organisation et le renforcement de la décentralisation afin de mieux accompagner le processus et parvenir, à la base, à un véritable partenariat entre l'Etat, les collectivités territoriales et les autres acteurs locaux ; l'accompagnement et la consolidation de la décentralisation par le renforcement du cadre juridique et la définition d'un dispositif national d'appui et de responsabilisation effective des collectivités territoriales par l'organisation et l'opérationnalisation progressive et cohérente du transfert des compétences.

Le tableau ci-dessous indique pour les différents pays francophones de la sous-région les textes (documents de politique et lois) qui prévoient les principes et règles à mettre en œuvre en vue de l'amélioration de la gouvernance du foncier et de ressources naturelles

Tableau 1. Synthèse des politiques, législations et réglementations relatives au foncier et à la GRN en Afrique de l'ouest (pays francophones)¹⁸

Pays	Textes pertinents	Principes et règles consacrés
Bénin	Lettre de déclaration de politique de développement rural, 2001	Actions et choix stratégiques pour les années à venir; Nombreux objectifs pour la gestion des ressources naturelles et la sécurisation foncière.
	Lettre de Déclaration de la Politique Nationale d'aménagement du territoire, 2002	Trois principes : cohérence des politiques, actions à partir des centres de décisions appropriés, aspirations des populations à la base.
	Loi forestière (loi n° 93-009 du 2 juillet 1993 portant régime des forêts)	Gestion participative et durable des forêts.
	Loi Cadre sur l'environnement, 1999	Principes généraux et règles fondamentales régissant la gestion de l'environnement.
	Loi 2007-03 du 30 janvier 2007 portant régime foncier rural	Institution pour chaque village d'un plan foncier rural ; institution de comités locaux de gestion foncière devenus Section Villageoise de Gestion Foncière (SVGF).
Burkina Faso	Lettre de Politique de développement humain	Améliorer la gestion des ressources naturelles ;

¹⁸ Ce tableau a été dressé à partir des informations obtenues dans le cadre de l'élaboration du rapport régional sur la politique foncière en Afrique de l'ouest entrant dans le processus de l'initiative CEA-CUA-BAD, pour la mise en place cadre d'orientation et directives en matière de politique et de réformes foncières en Afrique, rapport discuté à l'atelier consultatif sur les politiques foncières en Afrique de l'ouest à Ouagadougou du 15-18 avril 2008.

	<p>durable, 1995-2005</p>	<p>Meilleure sécurisation foncière.</p>
	<p>Lettre de politique de développement rural décentralisé (2002)</p>	<p>Gestion participative et décentralisée du foncier et des ressources naturelles.</p>
	<p>Textes d'orientation sur la décentralisation 1998-2004</p>	<p>Programmation de la mise en oeuvre de la décentralisation ; Transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales en matière de GRN.</p>
	<p>Loi portant sur la Réorganisation Agraire et foncière (RAF), 1996 et décret d'application, 1997.</p>	<p>Principes généraux d'aménagement du territoire et de gestion de ressources naturelles ; Institutions locales pour la gestion et l'administration des terres.</p>
	<p>Code forestier</p>	<p>Principes de gestion participative et décentralisée des ressources forestières, fauniques et halieutiques.</p>
	<p>Code de l'eau</p>	<p>Principes de gestion concertée de l'eau.</p>
	<p>Politique Nationale de Sécurisation Foncière en Milieu Rural (PNSFMR), 2007</p>	<p>Reconnaître et protéger les droits légitimes de l'ensemble des acteurs ruraux sur la terre et les ressources naturelles ; Promouvoir et accompagner le développement d'institutions locales légitimes à la base ; Clarifier le cadre institutionnel de gestion des conflits au niveau local et améliorer l'efficacité des instances locales de résolution des conflits ; Améliorer la gestion de l'espace rural ; Mettre en place un cadre institutionnel cohérent de gestion du foncier rural ; Renforcer les capacités des services de l'Etat, des collectivités territoriales et de la société civile en matière foncière.</p>
Côte d'Ivoire	<p>Loi N°. 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural</p>	<p>Institution de Comités locaux de Gestion Foncière Rurale.</p>
Guinée	<p>Ordonnance 0/92/019 du 30 mars 1992 portent Code foncier et domaniale</p>	<p>Institution de structures locales de gestion foncière (commissions foncières auprès de chaque préfecture</p>

		et de chaque commune de la ville de Conakry)
	<p>Déclaration de politique foncière en milieu rural ; Décret D/2001/037/PRG/SGG portant adoption de la politique foncière ; Loi 051/CTRN du 29 août 1995 instituant le Code Pastoral ; Loi 005/CTRN du 14 février 1994 portant code de l'eau ; Loi 006/AN du 4 juillet 2005 fixant les redevances dues au titre des prélèvements et pollutions des ressources en eau ; Loi 007/ AN du 4 juillet 2005 fixant les pénalités aux infractions au code de l'eau ; Le code de l'environnement adopté par l'ordonnance N°45/87 du 28 mai 1987, modifiée par l'ordonnance 022 du 10 mars 1989.</p>	<p>Améliorer la gestion de l'espace rural ; Mettre en place un cadre institutionnel cohérent de gestion du foncier rural et des ressources naturelles</p>
Mali	<p>Textes de base de la décentralisation (loi 93-008, loi 96-050)</p>	<p>Principes d'orientation relatifs à la libre administration des collectivités, répartition du domaine national entre Etat, Collectivités et particuliers, responsabilisation des collectivités dans la gestion du foncier et des ressources naturelles ; Transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales en matière de GRN.</p>
	<p>Loi 01/004 du 27 février 2001 portant charte pastorale</p>	<p>Préservation de l'environnement ; utilisation durable des ressources pastorales ; consécration des droits d'accès aux ressources pastorales.</p>
	<p>Code de gestion des forêts (loi 95 – 003 et 95 – 004 et décrets) ; Code de la Chasse (loi 95 - 031 et décrets) ; Code de la Pêche (loi 95 - 032 et décrets). Code de l'Eau (Loi No 02 – 006/ du 31 Janvier 2002)</p>	<p>Principes d'orientation et modalités de gestion participative et décentralisée des ressources naturelles.</p>

	Loi 06-40 du 26 août 2006 Portant Loi d'Orientation Agricole (LAO)	Respect de l'équité la promotion des femmes et des hommes qui vivent du secteur Agricole ; Responsabilisation de l'Etat, des Collectivités territoriales, de la profession agricole, des exploitants agricoles et de la société civile ; Solidarité, équité et partenariat entre les acteurs ; Subsidiarité ; Complémentarité ; Promotion de l'exploitant Agricole, des secteurs privé et associatif.
Mauritanie	Décret sur la réorganisation foncière, 2000	Modalités d'attribution des concessions foncières.
	Loi cadre sur l'environnement, 2000 ; Décret créant le Conseil National de l'Environnement et du Développement	Principes généraux et outils de gestion des ressources ; Grandes orientations pour assurer la conservation, l'utilisation et le développement des ressources naturelles.
	Code Forestier, 1997	Protection de la faune et de la flore.
Niger	Stratégie de Développement Rural (SDR), 2003	Equité entre les bénéficiaires de l'action publique ; Promotion de l'initiative privée et la responsabilisation des acteurs ; Proportionnalité de l'action publique.
	Principes d'Orientation du Code Rural (POCR) et textes complémentaires : L'ordonnance 96-07, 96-67 portant régime des coopératives rurales ; La loi 98-042 du 07 décembre portant régime de la pêche ; L'ordonnance 93-014 du 02 mars portant régime de l'eau modifié par la loi 98-041 du 07 décembre 1998 ; L'ordonnance 97-001 du 10 janvier 1997 portant institutionnalisation des études d'impact sur	Sécurisation foncière des acteurs ruraux ; Institutions Nationales et locales de gestion du foncier et des ressources naturelles (Comité Nationale Du Code Raul et commissions Foncières) Principes d'orientation et modalités de gestion participative et décentralisée des ressources naturelles.

	<p>l'environnement ; Loi N°98-056 du 29 décembre 1998 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement ; Loi N°2001-032 du 31 décembre 2001 portant orientation de la politique d'Aménagement du territoire ; Loi N°2004-040 du 8 juin portant régime forestier au Niger.</p>	
	<p>Série de loi de 2001 et 2002 sur la décentralisation</p>	<p>Principe de la libre administration des collectivités, répartition du domaine national entre Etat, Collectivités et particuliers, responsabilisation des collectivités dans la gestion du foncier et des ressources naturelles ; Transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales en matière de GRN.</p>
Sénégal	<p>Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale du 4 juin 2004</p>	<p>Reconnaissance formelle des métiers de l'agriculture et des organisations professionnelles agricoles ; Information agricole ; Education et formation aux métiers de l'agriculture ; Renforcement des capacités des organisations professionnelles agricoles, des organisations de la société civile et des services de l'Etat ; Création du Conseil Supérieur d'Orientation Agro-sylvo-pastoral.</p>
	<p>Loi n° 98-03 du 8 janvier 1998 et son décret d'application n°98-164 du 20 février 1998 ; Loi n° 86-04 du 24 janvier 1986 et le décret 86-844 du ; 14 juillet 1986 portant Code de la chasse et de la protection de la faune. Loi n° 200-01 portant Code de l'Environnement</p>	<p>Gestion participative et décentralisée des ressources naturelles ; Renforcement de la responsabilisation des Collectivités et des populations dans la gestion des ressources naturelles et de l'environnement</p>

	Série de textes sur la décentralisation, notamment le décret n° 96_1134 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles.	Transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales en matière de GRN.
Togo	Politique nationale de l'environnement, 1998 ; Programme national d'action environnemental (PNAE), 2001	Intégration politique foncière et gestion des ressources naturelles ; Grandes orientations pour assurer la conservation, l'utilisation et le développement des ressources naturelles.
	Loi 98-006 du 11 février 1998 portant décentralisation.	Transfert de la gestion foncière et des ressources naturelles aux organes décentralisées

Le principal constat qu'il convient de faire à la suite de ce tableau est que, pour l'essentiel, les différents textes ont été adoptés à partir des années 1990 qui marquent le début de la démocratisation de la vie socio-politique dans les pays de l'Afrique de l'ouest.

De ce fait, ces textes contiennent peu ou prou, de manière explicite ou implicite, des règles qui s'inspirent des valeurs concourant à l'instauration d'un climat social et politique apte à favoriser la bonne gouvernance des affaires publiques. Il reste bien entendu que la mise en œuvre effective de telles règles est souvent conditionnée par la volonté politique des dirigeants, mais également de l'environnement social et économique.

2.2 Au niveau des mécanismes opérationnels pour la gestion du foncier et des ressources naturelles

Divers documents de stratégies et politiques prévoient des actions visant l'instauration de la bonne gouvernance, notamment, la consolidation de la gouvernance politique ; le renforcement de l'Etat de droit et la réforme de la justice ; le renforcement de la gouvernance administrative ; l'amélioration de la gouvernance économique ; la lutte contre la corruption ; le renforcement de la gouvernance locale ; la participation sociale. Dans le domaine du foncier et de la gestion des ressources naturelles, il s'avère que pour parvenir à mettre en œuvre ces principes il y a lieu de promouvoir la gouvernance locale. Cette gouvernance locale se manifeste surtout par la mise en place de structures de gestion de proximité et une interaction entre les institutions locales chargées de la gestion du

foncier et des ressources naturelles et les collectivités décentralisées. Dans certain cas où les conflits fonciers sont violents et récurrents, il est apparu que l'amélioration de la gouvernance foncière exige la mise en place de tribunaux et d'instances spécialisés de proximité.

2.2.1 La décentralisation de la gestion du foncier et des ressources naturelles

En Afrique de l'ouest, la gestion décentralisée du foncier et des ressources naturelles s'est avéré être la seule manière de redonner aux populations rurales un contrôle sur les ressources de leur territoire afin de marquer une rupture avec la logique domaniale et le monopole étatique sur le foncier et les ressources naturelles.¹⁹.

Sur ce plan on peut retenir, entre autres, la démarche du Burkina Faso, dont la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural adoptée par le décret N°2007-610 du 04 octobre 2007, prend « en considération le processus en cours d'approfondissement de la décentralisation ». Dors et déjà, dans ce pays, les options générales de développement rural décentralisé en milieu rural ont été fixées par la « Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé (LPDRD) »²⁰.

Au Niger également le système décentralisé d'administration foncière prévu par la Loi portant Principes d'Orientation du Code Rural de 1993 est mis en harmonie avec les compétences des organes locaux mis en place dans le cadre du processus de la décentralisation. Ainsi, en tenant compte des compétences générales des organes locaux, après la mise en place effective des organes locaux, notamment ceux des communes, en 2004, est intervenu le texte portant organisation, attributions et modalités de fonctionnement des commissions foncières de communes, de villages et de tribus. Au niveau communal ces commissions comprennent des élus locaux²¹.

En somme, la décentralisation de la gestion des ressources naturelles est un processus très jeune qui intervient dans un contexte de mutation juridique et institutionnel général presque tous azimuts, où il y a une redistribution et une dévolution de pouvoirs en faveurs d'acteurs infra étatiques ou même paraétatiques.

Ainsi, malgré le volontarisme des autorités nationales quant à la création d'une synergie entre les institutions de proximité en matière de gestion foncière et les organes des collectivités territoriales, il reste à opérer une harmonisation entre les attributions des unes et les compétences des autres. En effet, par exemple, dans tous les pays francophones de

¹⁹ Voir, Lavigne Delville P. & Mathieu P. (dir.), 1999. Formalisation des contrats et des transactions : repérage des pratiques populaires d'usage de l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale. Document de travail, Paris-Louvain : GRET-IED-UCL.

²⁰ Voir, Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des ressources animales, Comité National de Sécurisation Foncière en Milieu Rural, politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural, Août 2007, P.17.

²¹ Voir, Arrêté N°098/MDA/CNCR/SP du 25 septembre 2005 portant organisation, attributions et modalités de fonctionnement des commissions foncières de communes, de villages ou de tribu, in République du Niger, Comité National du Code Rural, Secrétariat Permanent, Code Rural, Recueil des textes, Édition 2006, P. 273.

l'Afrique de l'ouest, les collectivités territoriales, les communes notamment, sont dotées de la personnalité juridique et disposent de domaines fonciers propres ainsi que des compétences pour les gérer. Pendant ce temps les commissions foncières ont, au Niger par exemple, entre autres attributions, le pouvoir général de contrôle de la mise en valeur des terres du département ou de la commune, tout comme elles sont chargées de conduire le processus d'octroi de concessions foncières rurales²².

En outre, bien souvent il y a les attentes qui semblent être démesurées face aux contraintes d'ordre financier et technique auxquelles les institutions locales doivent faire face.

En effet, pour l'essentiel la prise en charge financière des activités de ces structures et les moyens techniques dont elles ont besoin ne sont prévues d'être financés par le budget de l'Etat (en tout cas pas de manière substantielle, même si cela arrivait) et encore moins par les budgets municipaux. Bien souvent, les structures sont mise en place mais leur fonctionnement dépend des interventions des partenaires financiers extérieurs.

Afin de permettre à ces structures de proximité de jouer pleinement leur rôle il a été important de clarifier leurs différents rôles et surtout de mettre à leurs dispositions des outils et instruments simples d'application. Ainsi, par exemple, au Niger pour permettre aux commissions foncières (COFO) d'exercer leurs attributions en matière de contrôle de mise en valeur des ressources naturelles rurales, il a été dressé une liste d'actions positives et négatives en faveur de la gestion des ressources naturelles.

Tableau 2. Annexe au décret n° 97-006/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997 portant réglementation de la mise en valeur des ressources naturelles rurales (Niger). Liste d'actions positives et négatives en faveur de la gestion des ressources naturelles (liste non limitative)

	Activités négatives	Activités à encourager dans le cadre de la mise en valeur
Forêt Flore Ressources végétales	Feux de brousse Surexploitation des ressources forestières Exploitation illicite non conforme aux textes en vigueur Cultures sur les terres marginales facilement érodantes Exploitation des espaces protégées Exploitation des ressources forestières dans Zones interdites Exploitation anarchique des ressources Exploitation avant maturité Déboisement Déboisement des sols érodants ou des bassins versants Pratiques agricoles malsaines ; Ex :	Lutte contre les feux de brousse Reboisement Mise en défens Protection Plantation d'espèces exotiques rapides Conservation Gestion durable Respect de la capacité de charge des forêts Exploitation légale des ressources Installation des périmètres de reboisements privés Education et sensibilisation Elaboration des plans d'aménagement avant toute exploitation des forêts Protection et reboisement dans les champs et tout autre périmètre à caractères agricoles

²² Voir, Adam Malam Kandine , Dominique Hérault « Document cadre : rapports institutionnels entre les structures de mise en œuvre du code rural (COFO et SP) et les collectivités territoriales (communes), Commission Foncière de Mirriah, Bureau de Coopération Danoise au Niger, 2004.

	<p>Culture sur des périmètres brûlés Abattage anarchique des espèces végétales Abattage systématique des arbres dans les champs Surexploitation des espèces apâtées par le bétail Déracinement systématique en vue d'exploitation agricole Utilisation de matériel végétatif exotique non contrôlé Abattage anarchique des espèces végétales</p>	<p>Respect de législation en vigueur Choix de cultures Mise en place des périmètres agroforestiers favorisant la régénération naturelle dans les champs Respect d'un taux de couverture d'arbres dans les champs Mise en place des jachères favorisant la reprise de la régénération naturelle</p>
<p>Faune Ressources Fauniques</p>	<p>Chasse en période fermeture de la chasse Non respect de la réglementation en vigueur Exploitation anarchique Chasse ou capture des espèces protégées ou en voie de disparition Braconnage Feu de brousse dans les aires protégées Pâturage illégal dans les aires de protection Dérangement des animaux Commerce illégal des produits de la faune Commercialisation illégale Chasse dans les aires protégées Détention illégale des animaux appartenant à la faune sauvage Destruction des habitats de la faune Tourisme anarchique Poursuite en véhicule des animaux pour les photographier Détention illégale des armes à feu Procédés de chasse illégale Chasse des femelles ou des jeunes</p>	<p>Mise en place des périmètres d'exploitation de la faune (Ranchs, Fermes...) Mise en place des associations villageoises de chasse ou d'exploitation de la faune Protection des aires protégées et de la faune Elevage des espèces à haute valeur commerciale Lutte contre les feux de brousse Lutte contre le braconnage et le pâturage illégal Réintroduction des espèces disparues ou en danger Organisation de l'exploitation de la faune sur la base des plans d'aménagement Elevage intensif ou extensif de la faune sauvage Organisation des circuits commerciaux de valorisation des produits de la faune Installation des zones villageoises de chasse Encouragement des privés à avoir des zones de chasse Amélioration pâturages fauniques et création points d'eau artificiels</p>
<p>Sols</p>	<p>Cultures ou mise en valeur dans les terres marginales Absence de lutte contre les érosions Défense et restauration des sols Conservation des Eaux des sols Protection des sols Surexploitation des terres cultivables Piétinement excessif par les animaux des sols Mauvaises activités culturales Utilisation de matériels non adaptés</p>	<p>Défense et restauration des sols Conservation des Eaux des sols Protection des sols Aménagements adéquats Bonne affectation des sols à chaque pratique Apport matière organique Bonne couverture végétale des sols Rotation culturale</p>
<p>Pêcheries</p>	<p>Exploitation illégale</p>	<p>Bonne pratique de la pêche</p>

<p>Ressources halieutiques</p>	<p>Non respect de la législation en vigueur Utilisation des procédés de pêches prohibées Empoisonnement des pêcheries Utilisation des engins et de matériels de pêche interdites Exploitation des espèces protégées comme le lamantin ou des poissons de petite taille pas en âge d'exploitabilité Absence de zones de protection des ressources halieutiques Mauvaise organisation des pêcheurs Mauvaise organisation de la pêche</p>	<p>Respect des normes fixées Mise en place d'organisation des pêcheurs Formation, Education et Sensibilisation Activités de pisciculture Bonne gestion des pêcheries Bonnes pratiques de pêche Aménagements par les privés des périmètres de pisciculture Introduction d'espèces recherchées Création mares artificielles</p>
<p>Environnement global</p>	<p>Absence de politique globale adéquate Atteinte grave à la capacité de production des écosystèmes</p>	<p>Adoption des textes et autres mesures juridiques adéquates en faveur de la mise en valeur, de l'exploitation et de la valorisation des ressources naturelles Mise en place d'une stratégie de protection globale de l'Environnement et des ressources naturelles</p>
<p>Mises en oeuvre des projets Politique globale</p>	<p>Absence des volets gestion des ressources naturelles dans les projets Insuffisance de l'implication des communautés locales dans l'identification et la mise en oeuvre des projets</p>	<p>Politique nationale adéquate Stratégies viables Engagement en faveur de la ressource</p>

2.2.2 La participation des différents groupes d'acteurs à la production et à la gestion de l'information sur le foncier et les ressources naturelles

Toutes les structures de proximité instituées dans les différents pays prévoient la participation de différentes catégories d'acteurs en vue de donner la légitimité qu'il faut aux organes de gestion.

Les types d'acteurs locaux mobilisés sont pratiquement les mêmes dans la plupart des pays étudiés, avec des spécificités nationales, étant entendu que le résultat escompté est la mise en place d'organes composés des groupes d'acteurs les plus représentatifs. En général, ce qui est recherché c'est la présence des opérateurs ruraux, celle des autorités coutumières et la présence des différents services techniques de l'Etat intervenant dans le secteur. Une telle composition des organes de gestion foncière serait de nature à aboutir à des modalités de décisions et de gestion consensuelles qui prennent en compte les intérêts de toutes les parties.

Il convient de rappeler que l'un des principaux objectifs poursuivis par la décentralisation des institutions de gestion du foncier et de ressources naturelles est de faciliter l'accès des populations aux services et aux informations.

Sur ce plan les expériences les plus marquantes dans la sous-région sont notamment les Commissions foncières (COFO) prévues par les principes d'orientation du code rural du Niger, les Commissions Foncières mises en place dans le cadre de la mise en œuvre du Plans Foncier Rural (PFR) au Bénin, Burkina Faso et en Côte d'Ivoire et les Commissions Foncières prévues par la Loi d'Orientation Agricoles du Mali.

Dans tous ces pays les Commissions Foncières sont des organes collégiaux et paritaires dont la configuration permet de prendre en compte la représentation de tous acteurs impliqués dans l'utilisation des ressources naturelles. Leur rôle est de prendre des décisions locales dans le domaine de leurs compétences mais également de mettre les informations foncières à la disposition des usagers. Plus les structures sont mises en place au niveau le plus bas de l'échelon administratif, plus les acteurs concourent à la prise des décisions tout comme l'accès des usagers à l'information est facilité. Sur le plan de l'effectivité, il convient de relever que les COFO nigériennes connaissent une existence réelle sur le terrain depuis fort longtemps (la première d'entre elles a été installée en 1994) pendant que dans les autres pays ces institutions sont de création récente ou même mises en place dans un cadre expérimental (c'est le cas au Bénin, au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire en application des PFR).

Il faut tout de même noter que toutes ces initiatives interviennent dans des contextes très marqués par des jeux d'intérêts entre différents acteurs ; ceux là même qui constituent les différentes parties prenantes dans la constitution des structures locales. Les risques, les contraintes et limites de ces mode de participations ont souvent été relevés, soit en amont de la mise en place de ces structures ou dès les premiers moments de leur fonctionnement. Les risques, les contraintes et les limites ont dans la plupart des cas trait d'une part à la position des autorités coutumières au sein des instances de ces structures, lorsqu'elles sont membres, et d'autre part elles concernent la collaboration des ces autorités avec les institutions locales.

La résistance des autorités coutumières , détenteurs de réels pouvoirs de gestion foncière dans tous les Etats de l'Afrique de l'ouest tient au fait qu'ils considèrent que l'Etat est entrain d'organiser l'affaiblissement de leur autorité en arrachant l'essentiel de leur compétence qui sera désormais exercé par les COFO.

Encadré 3. Orientation 5 Axe 1 de la PNSFMR du Burkina Faso : Mettre en place des institutions de gestion foncière rurale au niveau de base.

La gestion locale du foncier rural devrait être redéployée à partir du niveau décentralisé de base que constituent les communes rurales. Les communes rurales seront dotées d'un Service Foncier Rural (SFR), chargé d'oeuvrer de concert avec les institutions villageoises et inter villageoises de gestion foncière, pour la gestion efficace du Domaine Foncier des Collectivités Territoriales. Les SFR supervisent et coordonnent les activités des institutions villageoises et inter villageoises sur le terrain et, peuvent déléguer à leur profit, une partie de leurs pouvoirs ou conclure avec elles des protocoles de gestion foncière rurale. Les services fonciers ruraux seront chargés des missions principales ci-après :

- information, sensibilisation et assistance des populations rurales sur les questions de sécurisation foncière ;
 - identification, recensement et enregistrement des ressources d'utilisation commune situées sur le territoire communal en collaboration avec les communautés de base ;
 - campagnes de recensement et d'enregistrement volontaire des terres rurales et la mise en oeuvre de la procédure de délivrance d'attestations de possession foncière relatives aux droits individuels ou collectifs des exploitants ruraux ;
 - formalisation, validation et enregistrement des transactions foncières locales ;
 - supervision de l'élaboration des chartes ou règles foncières locales, validation et enregistrement en collaboration avec les chambres régionales d'agriculture, suivi de leur mise à jour, enregistrement des transactions foncières ;
 - établissement, tenue et mise à jour régulière des registres fonciers ruraux ;
 - gestion du domaine foncier communal ;
- collecte et reversement des taxes foncières rurales.

Le tableau suivant indique à titre d'exemple, le degré de décentralisation, la prise en compte des acteurs et la nature de l'information dont disposent les commissions foncières en Guinée, au Mali et au Niger²³.

Tableau 3 : Niveau d'implantation, composition et attributions des commissions foncières.

Pays	Niveau d'implantation de la commission Foncière	Composition de la Commission Foncière	Attribution de la Commission Foncière
Guinée	Préfecture et chaque commune de la ville de Conakry.	Membres nommés par : -le ministre chargé de l'Urbanisme, - le ministre chargé de l'Agriculture, - le ministre chargé de l'Intérieur, - le ministre chargé	-constater l'effectivité de la mise en valeur des terrains ; - tenter de concilier les parties ou de donner son avis sur le montant des indemnités en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique ; - donner son avis sur le prix d'acquisition des immeubles qui font l'objet d'une procédure de préemption ;

²³ Sur ce point, voir Malam Kandine Adam, Code Rural du Niger, une réforme basée sur un processus participatif et continue, Conférence Internationale sur la Réforme Agraire et le Développement Rural, Porto Alegre, Brésil, 7-10 Mars 2007 (www.icard.org); Nicoletta Avella et Alhassane Younfa, l'accès à l'information foncière et aux institutions décentralisées pour sécuriser les droits fonciers des ruraux pauvres, l'expérience des commissions foncières au Niger, FAO, Programme de soutien aux Moyens d'existence (LSP), Janvier 2007.

		des Mines ; - le préfet ou par le gouverneur de la ville de Conakry pour les communes de la ville de Conakry.	- donner son avis sur les opérations immobilières et sur toute question relative à l'orientation de la politique foncière de la collectivité territoriale.
Mali	Commune.	Représentants de l'administration, des collectivités locales, des villages, fractions ou quartiers, des professionnels agricoles et de la société civile.	Droit foncier coutumier ; Gestion de litige
Niger	Département Commune Village	<ul style="list-style-type: none"> - Chefferie traditionnelle ; - Conseillers municipaux ; - Représentants des services techniques de l'Etat - Représentants des agriculteurs ; - Représentants des éleveurs ; - Représentantes des femmes ; Représentants de jeunes ruraux ; - Représentants des exploitants de bois ; Représentants des comités de gestion de points d'eau 	<p>Cofod Départementale (COFODEP):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Avis obligatoire pour la détermination du contenu de la mise en valeur des terres de l'arrondissement et de la commune ; - Avis obligatoire pour toute procédure d'élaboration des concessions rurales pouvant conduire à l'acquisition d'un droit de propriété sur les terres concédées ; - Pouvoir de décision en matière reconnaissance et d'établissement du contenu de droit foncier pouvoir de transformation des droits de concessions rurales en droit de propriété.
			<p>Cofod Municipale (COFOCOM)</p> <ul style="list-style-type: none"> - La tenue du dossier rural de la commune en rapport avec la commission foncière départementale ; - La conduite du processus de délivrance de titres fonciers en rapport avec la commission foncière départementale ; - La mise en place et l'encadrement des commissions foncières de villages et de tribus ; - Le contrôle de mise en valeur des ressources naturelles rurales de la commune ; - La conduite du processus de sécurisation --identification, délimitation, matérialisation et inscription au dossier

		<p>rural) des ressources partagées (couloirs de passage, aires de pâturage, forêts, points d'eau, aires de repos des animaux, etc.) et du contrôle de leur mise en valeur;</p> <ul style="list-style-type: none"> - La contribution au processus d'élaboration du Schéma d'Aménagement Foncier de la Région ; - La délivrance de contrat de concession rurale sur les terres du domaine public et privé ; - La délivrance d'attestation de droit d'usage prioritaire sur les terroirs d'attache des pasteurs, en rapport avec la commission foncière départementale. <hr/> <p>Cofu de Base (COFOB)-niveau village</p> <ul style="list-style-type: none"> - La tenue du dossier rural de la commune en rapport avec la commission foncière départementale ; - La conduite du processus de délivrance de titres fonciers en rapport avec la commission foncière départementale ; - La mise en place et l'encadrement des commissions foncières de villages et de tribus ; - Le contrôle de mise en valeur des ressources naturelles rurales de la commune ; - La conduite du processus de sécurisation (identification, délimitation, matérialisation et inscription au dossier rural) des ressources partagées (couloirs de passage, aires de pâturage, forêts, points d'eau, aires de repos des animaux, etc.) et du contrôle de leur mise en valeur; - La contribution au processus d'élaboration du Schéma d'Aménagement Foncier de la Région ; - La délivrance de contrat de concession rurale sur les terres du domaine public et privé ; - La délivrance d'attestation de droit d'usage prioritaire sur les terroirs
--	--	---

			d'attache des pasteurs, en rapport avec la commission foncière départementale.
--	--	--	--

Encadré 4. Négociation et formalisation des règles

Promouvoir la négociation et la formalisation des règles : une approche pertinente

L'approche des conventions locales s'appuie sur le postulat d'une gestion locale : il s'agit de promouvoir la négociation de règles, entre les différentes parties prenantes (services de l'Etat compris) de façon à stabiliser des règles communes à tous, populations et administration. Puis de les formaliser, en leur donnant une validité administrative à travers la signature des représentants des paysans et de l'administration.

Visant à expliciter des règles partagées au sein de la population, et reconnues par l'administration locale, elle répond bien, sur son principe, aux enjeux de la question foncière et aux questions de gouvernance locale. Formalisant et donnant une reconnaissance administrative à ces accords, elle leur donne plus de force que les négociations locales informelles qui, même légitimes, ne peuvent devenir opposables à des tiers et risquent donc de ne pas pouvoir s'imposer à des acteurs externes, et parfois même à des acteurs locaux refusant de s'y plier, soit. L'administration locale et les services techniques, signataires, sont censés appuyer les règles de la convention²⁴.

2.2.3 La simplification des procédures de sécurisation foncière pour limiter les risques de corruption

L'ouverture des structures locales à toutes les composantes sociales locales intéressées par les questions de la gestion des ressources naturelles devrait permettre de rendre la circulation de l'information foncière plus fluide, plus rapide et plus proche des usagers de manière à réduire la chaîne d'intermédiation et les risques de corruption²⁵.

Mais il y a lieu de relever que le manque de clarté des documents, la complexité des procédures et des formalités en matière foncières constituent souvent des sources de corruption et de manipulations diverses.

C'est pour quoi la mise en place des structures de proximités est souvent accompagnée de la mise en place de mécanismes simplifiés accessibles aux différents usagers sans trop d'intermédiaires.

C'est ainsi que, par exemple, au Niger il a été retenu une procédure assez souple, rapide et moins onéreuse pour l'obtention d'un titre foncier sur un immeuble situé en zone rurale.

²⁴ M.Philippe Lavigne Delville-GRET, Quelle gouvernance pour les ressources naturelles renouvelables ? La gestion des ressources naturelles dans le contexte de la décentralisation en Afrique de l'ouest, Etude de l'AFD, Janvier 2001, P.31

²⁵ Sur ces aspects voir, Catherine Goislard, avec la collaboration de Moussa Djiré, accès à l'information juridique, aux institutions et procédures légales : quelle sécurisation foncière pour les ruraux pauvres au Mali ? Etude de cas dans le sud du Mali, FAO, LSP, Mars 2007, P.65.

Encadré 5. Processus local délivrance de titres fonciers : cas de la COFODEP de Mirriah (Niger)²⁶

1. Formulation de la demande auprès de la COFO par toute personne physique ou morale et paiement d'une somme de 3.000 F par demande comme frais ;
2. Lancement de la publicité foncière par la COFO ou COFOB avec un délai minimum de trente (30) jours. Le lancement de la publicité foncière est fait en rapport avec les chefs de canton et de groupement et en Assemblée Générale villageoise ou de tribu.
3. Vérification de la légitimité de la demande par la COFO ou la COFOB à l'expiration du délai en Assemblée du village ou de la tribu ;
4. Transmission des PV de vérification à la COFO avec visa du chef de canton pour les sédentaires et visa du chef de groupement pour les nomades. NB. Les demandes litigieuses sont ajournées et archivées jusqu'au règlement du litige y afférent.
5. Vérification en Assemblée du mode d'acquisition de la propriété ;
6. Vérification physique de la propriété et sa limite en présence des voisins limitrophes ;
7. Remplissage et signature d'un Procès Verbal de délimitation par les voisins, le propriétaire et le chargé de l'opération de la COFO ;
8. Levée topographique de la propriété ;
9. Etablissement du document graphique (carte) ;
10. Etablissement et délivrance du titre foncier en une seule copie originale au requérant avec une photocopie de la carte de la propriété. Une photocopie du titre et le reste des documents sont archivés à la COFO.

2.2.4 La mise en place des juridictions et d'organes de conciliation foncière de proximité

Dans le contexte ouest-africain, les différends fonciers opposant les opérateurs ruraux en matière du foncier ou de l'accès aux ressources naturelles trouvent leurs solutions en général au niveau local, à travers des mécanismes de conciliation traditionnels impliquant souvent les autorités coutumières. Lorsque la question ne trouve pas de solution au niveau local, l'autorité judiciaire compétente est saisie. Par exemple, au Niger, les différends qui opposent les opérateurs ruraux entre eux sont réglés conformément aux dispositions de la loi fixant l'organisation et la compétence des juridictions et celles de la loi fixant les règles de procédure à suivre devant les juridictions statuant en matière civile et commerciale.

Toutefois, selon les dispositions de l'ordonnance portant Principes d'Orientation du Code Rural, la procédure judiciaire doit obligatoirement être précédée d'une tentative de conciliation des conflits par les autorités coutumières. Le résultat de la conciliation coutumière est consigné dans un procès verbal. Lorsque la conciliation est réussie, c'est-à-dire qu'elle a mis les parties en présence en accord, elle s'impose au juge.

²⁶ Voir Malam Kandine Adam, Maman Sani Sanda, étude sur la viabilité et la participation communautaire aux activités des commissions foncières à travers les expériences de Gaya et de Mirriah, rapport final, Bureau de la Coopération suisse au Niger, octobre 2002 ;

Il faut également relever que le Niger vient de rénover son organisation judiciaire en y introduisant une juridiction spécialisée, le tribunal du foncier rural. « Les tribunaux du foncier rural connaissent » :

- des affaires concernant la propriété ou la possession immobilière et les droits qui en découlent lorsque le litige porte sur un immeuble enregistré au dossier rural ;
- des affaires concernant la propriété ou la possession immobilière coutumière et les droits qui en découlent, la propriété des champs ou de terrains non immatriculé ou non enregistrés au dossier rural ;
- des affaires concernant les contestations relatives aux ressources foncières rurales » (Article 88 de la loi 2004-50 fixant l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger).

Mais il faut relever que malgré cette volonté manifeste de disposer de juridictions de proximité en matière foncière, les tribunaux fonciers ne connaissent actuellement aucun début d'installation.

Au Mali, le décret portant attributions, composition et fonctionnement des commissions foncières prévues par la LOA, attribue à ces structures des compétences de conciliation en matière de litige agricole. En effet, une fois installées ces commissions seront chargées de la conciliation des parties à un litige foncier. Selon le décret, la saisine de ces commissions est obligatoire avant de porter un litige agricole devant une juridiction. Lorsque la conciliation entreprise aboutit au règlement du conflit, la commission établit un procès verbal de conciliation qui sera homologué par le juge.

Conclusion

En analysant les initiatives régionales et sous-régionales pour la promotion de la gouvernance, en examinant les objectifs poursuivis par les stratégies, politiques et lois adoptées par les Etats et en décrivant quelques pratiques nationales récentes en matière de gouvernance foncière et des ressources naturelles, une conclusion s'impose : en Afrique de l'ouest il y a une volonté de la part des acteurs de prendre en compte les valeurs de bonne gouvernance contenues dans les référentiels internationaux. En effet, depuis plus d'une décennie les Etats ouest-africains ont engagé d'importantes réformes dans la manière de conduire les affaires publiques, créant ainsi les conditions d'une meilleure participation de tous les acteurs aux processus de prise de décision et de gestion. La particularité de cette région, par rapport aux autres sous-régions du continent, est de donner une dimension régionale aux questions foncières et de créer les conditions de l'implication de tous les acteurs à la création d'une conscience sur les enjeux et définition des orientations et de normes partagées en matière d'administration et de gestion du foncier et des ressources naturelles au niveau national, tout en ayant à l'esprit les aspects transfrontaliers.

Cette étude a permis de mettre l'accent sur les progrès réalisés à différents niveaux, notamment au plan des textes, mais également des bonnes pratiques auxquelles sont parvenues certains pays, notamment le recours à une gestion de plus en plus démocratique des questions foncières au niveau local ; la mise en place des structures de proximité ; la simplification des procédures de reconnaissance des droits et d'octroi des titres fonciers et la mise en place d'institutions adéquates pour la prévention et la gestion des conflits fonciers.

Cependant, ces progrès ne devraient pas masquer le fait que la mise en œuvre concrète des principes de la bonne gouvernance demande un approfondissement soutenu pour parvenir à concilier des intérêts souvent contradictoires.

Au regard de la complexité des enjeux autour des ressources naturelles face aux défis démographiques et environnementaux auxquels l'Afrique de l'ouest est confronté, il est indispensable de garder une synergie constante entre les actions nationales et les initiatives sous-régionales afin d'obtenir des Etats et des autres acteurs des comportements favorables à une gouvernance bonne et durable de ces ressources.

Bibliographie

Etudes et Rapports

Allinon, Koffi. 2006. Société civile togolaise face aux défis de transparence, de bonne gouvernance et d'efficacité : état des lieux et perspectives. *Question de gouvernance, les cahiers de Mande Bukari*. Revue trimestrielle de l'université Mande Bukari, No. 4, 3^{ème} trimestre 2006. pp. 4-13.

Avella, Nicoletta. & Younfa, Alhassane. 2007. *L'accès à l'information foncière et aux institutions décentralisées pour sécuriser les droits fonciers des ruraux pauvres, l'expérience des commissions foncières au Niger*. Programme de soutien aux Moyens d'existence (LSP). FAO. 2007.

Baron, Catherine. 2003. La gouvernance : débat autour d'un concept polysémique. In *Droit et Société*, 54/2003, p.330.

CEA. 2005. *L'Afrique sur la voie de la bonne gouvernance*. Synthèse du Rapport sur la gouvernance en Afrique de 2005 établie à l'occasion du quatrième Forum pour le développement de l'Afrique.

CEA., CUA. & BAD. 2008. *Rapport (provisoire) de l'étude régionale sur la politique foncière en Afrique de l'ouest*.

Couloubaly, Chéïbane. & Diakité, Bakary. 2007. La question foncière au Mali, les cahiers de Maunde Bukari. *Revue trimestrielle de l'université Mande Bukari*, No 9, 4^{ème} trimestre 2007. pp. 22-24.

CILSS, Secrétariat Exécutif. *Vers la mise en œuvre d'une charte régionale sur le foncier rural au Sahel et en Afrique de l'Ouest*. Feuille de route. En ligne : www.cilss.bf.

CILSS, Secrétariat Exécutif. 2000. *Actes du Forum régional de Bobo sur « gouvernance locale dans la gestion des ressources naturelles renouvelables et des services publics au Sahel »*.

CILSS. 2003. *Document de synthèse*. Forum régional Praia +9 : Foncier Rural et Développement Durable au Sahel et en Afrique de l'Ouest Bamako (République du Mali), 17 – 21 novembre 2003.

Club du Sahel. & CILSS. 1994. *La problématique foncière et la décentralisation au Sahel*. Rapport de synthèse. SAH/D (94), 436.P.2.

Couloubaly, Siaka. *Participation citoyenne, bonne gouvernance et développement durable: les conditions de la durabilité sociale des actions de développement*.

FAO. 2007. *Bonne gouvernance des régimes fonciers et de l'administration des terres*. Etudes sur les régimes fonciers No 9. Rome.

Goislard, Catherine & Djiré, Moussa. 2007. *Accès à l'information juridique, aux institutions et procédures légales : quelle sécurisation foncière pour les ruraux pauvres au Mali ? Etude de cas dans le sud du Mali*. FAO, LSP.

Hamadoun, Mahalmoudou. 2008. Feuille de route de la charte régionale sur le foncier. Communication à l'atelier régional consultatif sur les politiques foncières en Afrique de l'ouest, 15-18 Avril 2008. Ouagadougou.

Lavigne Delville, P. & Mathieu, P. (dir.) 1999. *Formalisation des contrats et des transactions : repérage des pratiques populaires d'usage de l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale*. Document de travail. GRET, IED, UCL. Paris, Louvain.

Lavigne Delville, P. & GRET. 2001. *Quelle gouvernance pour les ressources naturelles renouvelables ? La gestion des ressources naturelles dans le contexte de la décentralisation en Afrique de l'ouest*. Etude de l'AFD. 31 p.

Malam, Kandine Adam. 2007. *Code Rural du Niger. Une réforme basée sur un processus participatif et continue*. Conférence Internationale sur la Réforme Agraire et le Développement Rural, 7-10 Mars 2007. Porto Alegre, Brésil. En ligne www.icard.org

Malam, Kandine Adam. & Hérault, Dominique. 2004. *Document cadre : rapports institutionnels entre les structures de mise en œuvre du code rural (COFO et SP) et les collectivités territoriales (communes), Commission Foncière de Mirriah (Niger)*. Bureau de Coopération Danoise au Niger.

Malam, Kandine Adam. & Maman, Sani Sanda. 2002. *Etude sur la viabilité et la participation communautaire aux activités des commissions foncière à travers les expériences de Gaya et de Mirriah*. Rapport final. Bureau de la Coopération suisse au Niger.

Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des ressources animales du Burkina Faso & Comité National de Sécurisation Foncière en Milieu Rural. 2007. *Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural*. 17 p.

Ouédraogo, Hubert M.G. & Yacouba, Moussa. 2003. *Foncier et Décentralisation. Comment intégrer le processus de décentralisation dans les pratiques de gestion du foncier et des ressources naturelles*. Rapport de synthèse. PNUD-Niger.

UICN (Centre du droit de l'environnement). 2004. *Gouvernance de l'eau en Afrique de l'ouest, aspects juridiques et institutionnels*. Compte rendu de l'atelier de l'UICN « Gouvernance de l'eau : aspects juridiques et institutionnels de la gestion des ressources naturelles en Afrique de l'Ouest », Ouagadougou, Burkina Faso, 25–27 septembre 2002. Edité par Madiodio Niassé, Alejandro Iza, Amidou Garane et Olli Varis, UICN, Droit et politique de l'environnement, No 50.

Union Monétaire Ouest Africaine. & Banque Mondiale. 2004. *La question foncière rurale face aux défis de l'intégration dans l'espace UEMAO*. Rapport final. Etude réalisée par Hubert Ouedrago. 49 p.

Principaux Textes et documents officiels.

1. Bénin

Lettre de déclaration de Politique de développement rural, 2001 ;
Lettre de Déclaration de la Politique Nationale d'aménagement du territoire, 2002 ;
Loi forestière (loi n° 93-009 du 2 juillet 1993 portant régime des forêts) ;
Loi Cadre sur l'environnement, 1999 ;
Loi 2007-03 du 30 janvier 2007 portant régime foncier rural

2. Burkina Faso

Lettre de Politique de développement humain durable, 1995-2005 ;
Lettre de politique de développement rural décentralisé (2002) ;
Textes d'orientation sur la décentralisation 1998-2004 ;
Loi portant sur la Réorganisation Agraire et foncière (RAF), 1996 et décret d'application, 1997 ;
Code forestier ;
Code de l'eau ;
Politique Nationale de Sécurisation Foncière en Milieu Rural (PNSFMR), 2007.

3. Côte d'Ivoire

Loi N°. 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural.

4. Guinée

Ordonnance 0/92/019 du 30 mars 1992 portent Code foncier et domanial
Déclaration de politique foncière en milieu rural ; Décret D/2001/037/PRG/SGG portant adoption de la politique foncière ;
Loi 051/CTRN du 29 août 1995 instituant le Code Pastoral ;
Loi 005/CTRN du 14 février 1994 portant code de l'eau ;
Loi 006/AN du 4 juillet 2005 fixant les redevances dues au titre des prélèvements et pollutions des ressources en eau ;
Loi 007/ AN du 4 juillet 2005 fixant les pénalités aux infractions au code de l'eau ;
Le code de l'environnement adopté par l'ordonnance N°45/87 du 28 mai 1987, modifiée par l'ordonnance 022 du 10 mars 1989.

5. Mali

Textes de base de la décentralisation (loi 93-008, loi 96-050) ;
Loi 01/004 du 27 février 2001 portant charte pastorale ;
Code de gestion des forêts (loi 95 – 003 et 95 – 004 et décrets) ;
Code de la Chasse (loi 95 - 031 et décrets) ;
Code de la Pêche (loi 95 - 032 et décrets) ;
Code de l'Eau (Loi No 02 – 006/ du 31 Janvier 2002) ;
Loi 06-40 du 26 août 2006 Portant Loi d'Orientation Agricole (LAO).

6. Mauritanie

Décret sur la réorganisation foncière, 2000

Loi cadre sur l'environnement, 2000 ;

Décret créant le Conseil National de l'Environnement et du Développement

Code Forestier, 1997.

7. Niger

Stratégie de Développement Accélérée et de Réduction de la Pauvreté 2008-2012

Stratégie de Développement Rural (SDR), 2003

Principes d'Orientation du Code Rural (POCR) et textes complémentaires :

L'ordonnance 96-07, 96-67 portant régime des coopératives rurales ;

La loi 98-042 du 07 décembre portant régime de la pêche ;

L'ordonnance 93-014 du 02 mars portant régime de l'eau modifié par la loi 98-041 du 07 décembre 1998 ;

L'ordonnance 97-001 du 10 janvier 1997 portant institutionnalisation des études d'impact sur l'environnement ;

Loi N°98-056 du 29 décembre 1998 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement ;

Loi N°2001-032 du 31 décembre 2001 portant orientation de la politique d'Aménagement du territoire ;

Loi N°2004-040 du 8 juin portant régime forestier au Niger ;

La loi 2002-012 du 11 juin 2002, déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes, ainsi que leurs compétences et leurs ressources ;

Loi N°2002-013 du 11 juin 2003 portant transfert de compétences aux Régions, Départements et Communes.

8. Sénégal

Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale du 4 juin 2004

Loi n° 98-03 du 8 janvier 1998 et son décret d'application n° 98-164 du 20 février 1998 ;

Loi n° 86-04 du 24 janvier 1986 et le décret 86-844 du ;

14 juillet 1986 portant Code de la chasse et de la protection de la faune ;

Loi n° 200-01 portant Code de l'Environnement ;

Décret n° 96_1134 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles.

9. Togo

Politique nationale de l'environnement, 1998 ;

Programme national d'action environnemental (PNAE) ,2001

Loi 98-006 du 11 février 1998 portant décentralisatio

Annexes

Annexe 1. Termes de Référence

Personal Service Agreement
in support of
**Regional Review Paper for the Voluntary Guidelines on Land and Natural Resources
Tenure
FAO NRLA**

1. Background

Land is the single greatest resource in most countries. People require land and related resources such as forests and water for food. Land provides a place for shelter, and is a basic factor of economic production as well as a basis for social, cultural and religious values and practices. Access to land and other natural resources and the associated tenure security have significant implications for development. Secure rights of access for the poor and vulnerable are increasingly affected by climate change, violent conflicts and natural disasters, population growth and urbanization, and demands for new energy sources such as bio-energy. Good governance in land and natural resource tenure can help to reduce hunger and poverty and to support social and economic development.

Weak governance, in contrast, has adverse consequences for society regardless of whether it arises from state capture (where the powerful acquire state resources on a grand scale for their own benefit) or administrative corruption (where government officials use their power for self-enrichment rather than to execute the tasks for which they are appointed). Weak governance is found in formal statutory land administration as well as in informal and customary tenure arrangements. The poor are particularly vulnerable to the effects of weak governance as they lack the ability to protect their rights to land and other natural resources. Weak governance promotes gender inequality as poor women tend to be less able to secure their rights. It fosters social inequality with potentially destabilizing consequences as the rich are able to benefit from opportunities to acquire land while the poor lose their rights to land and common property resources such as grazing lands and forests. In addition, weak governance leads to environmental degradation as corrupt officials and private interests collude to ignore controls on land use, the extraction of water and minerals, and the clearing of forests. The abuse and degradation of state land, including national parks, is a direct result of weak governance. The evasion of taxes related to property reduces the public revenues available for public services such as health care and education. The arbitrary application of the rule of law discourages investment and constrains economic development.

Weak governance in land tenure tends to flourish where the law is complex, inconsistent or obsolete, and/or where people who work in land agencies lack motivation and are poorly trained and paid. Reversing weak governance requires a willingness to overcome weaknesses and opposition from those who benefit from corruption. It demands the strong commitment of the people involved, and the development of capacity in order to make changes possible. Achieving good governance in land and natural resource tenure and its administration is not easy, but it is attainable. Several countries around the world have recognised the need to improve their governance, and have started to introduce improvements. However, work to date has focused primarily on the technical improvements of systems and procedures, and there is limited guidance available to countries on policy.

FAO has been working with generous support from the Government of Finland since 2005 on raising awareness of the importance of this issue and has prepared technical guidelines and other

materials with partners, including the World Bank, UN-Habitat, Transparency International and International Federation of Surveyors (FIG). FAO has identified the need for additional project funding to assist countries wishing to develop a formal policy response to the problems of weak governance and corruption. The project is intended to result in voluntary guidelines for good governance in land and natural resource tenure prepared jointly by governments, civil society and international organizations.

The work will draw on FAO's valuable experience in facilitating voluntary guidelines including the *Code of conduct for responsible fisheries*; *Fire management: Voluntary guidelines - principles and strategic actions*; *Responsible management of planted forests: voluntary guidelines*; *International code of conduct on the distribution and use of pesticides*; and the *Voluntary guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security*.

The voluntary guidelines will draw on technical analysis of key issues and will be based on a wide-reaching process that includes the participation of governments, inter-governmental organizations, non-governmental organizations and associations of land professionals. The voluntary guidelines would therefore represent a global consensus on good governance on land and natural resource tenure. The first step of the work towards the voluntary guidelines includes a) preparation of background papers and their distribution and subsequently b) the preparation of a discussion paper on the objectives, scope, content, target beneficiaries, partners and processes.

2. Terms of Reference

FAO will commission a subscriber to write a regional background paper on the status, trends and regional champions in the field governance of land and natural resource tenure specifically and in the field of good governance more broadly.

2.1 Description of Activities

The subscriber will be responsible for writing a background paper on *Good Governance and Natural Resources Tenure in West Africa region, (focusing on francophone countries²⁷)*, the following content:

- Desk Study of available and relevant literature on status and trends of governance and good governance in the region. The paper should briefly cover the drivers and trends in the macro policy level before focusing to national policies and to national land and natural resources policies.
- The main part of the part will focus on the identification of countries where good governance has been identified as important and who could be interested to actively participate the process towards the voluntary guidelines for land and natural resources tenure. Most interesting are the countries where land governance issues have been either addressed or are very topical or where specific policies addressing governance of land have been made.

The utilizable text and page format is A4 - Times New Roman – 12 and the digital versions of the documents shall be submitted in “Word” format. The paper should not exceed 30 pages. The subscriber is encouraged to include supporting information to annexes.

The report can be either in French or in English. If in French, the subscriber shall include a 2-page Executive Summary in English with main findings and recommendations

²⁷ (Countries include : all Sahel countries, Mauritania)

2.2 Duration and Timing

- a) The assignment shall start on 1 July 2008;
- b) Preliminary desk study: the subscriber shall write and submit to FAO an annotated outline of the *Good Governance and Natural Resources Tenure in Central Africa region covering* not later than 30 July 2008.
- c) Finalize document based on feedback. The final paper shall be submitted not later than 15 September 2008.