



Évaluation de la consultation régionale de l’Afrique francophone

Directives Volontaires sur la gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources naturelles

Ouagadougou, 23-25 juin 2010

Les appellations employées dans ce produit d’information et la présentation des données qui y figurent n’impliquent de la part de l’Organisation des Nations Unies pour l’alimentation et l’agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu’ils soient ou non brevetés, n’entraîne, de la part de la FAO, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d’autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Cette évaluation régionale est fondée sur des discussions et des résultats de la réunion de consultation de l’Afrique francophone sur les *Directives Volontaires sur le gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources naturelles* qui était organisée à Ouagadougou, Burkina Faso les 23-25 juin 2010. Les opinions exprimées dans cette évaluation sont celles des participants de la réunion de consultation et ne reflètent pas nécessairement celles de la FAO.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

- **Processus d'élaboration par la FAO des directives volontaires**
- **Organisation des consultations régionales**
- **Principaux partenaires financiers de l'initiative**
 - Fonds International pour le Développement Agricole – FIDA
 - Ministère pour la coopération économique et le développement, Allemagne
 - Ministère des Affaires Étrangères, Finlande
- **Institutions organisatrices de la consultation régionale de l'Afrique de l'Ouest et Centrale (pays francophones) et de Madagascar.**
 - Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier – GRAF
 - SNV- Burkina Faso (Pays-Bas)
 - Groupe de Recherche et d'Échanges Technologiques - GRET
 - FAO
- **Autres organisations qui ont contribué à l'organisation de la consultation**
 - Ministère des Affaires Étrangères et Européennes – France
 - Conseil Supérieur du Notariat, France
- **Participants : 70 participants originaires de 15 pays de la région (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République Démocratique du Congo, République Centrafricaine, Sénégal, Tchad) et 26 participants internationaux**
 - Représentants des administrations publiques aux niveaux central et local
 - Organisations de la société civile
 - Représentants des organisations paysannes
 - Chercheurs universitaires
 - Professionnels engagés dans la gestion foncière
 - Représentants des institutions régionales africaines
 - Représentants des institutions et organisations internationales

1. GOUVERNANCE DE LA TENURE DES TERRES ET AUTRES RESSOURCES NATURELLES : LE CONTEXTE RÉGIONAL

1.1. Les principaux facteurs affectant le foncier

L'évolution du foncier en général et de la gouvernance des terres en particulier dépend principalement de trois ensembles de facteurs : la démographie, l'évolution des milieux naturels et la situation économique.

Comparés aux autres régions du monde, l'ensemble des pays de la région sont caractérisés par une transition démographique tardive. Entre 1960 à 2010, la population totale du continent a été multipliée par 3.6. En Afrique de l'Ouest, Afrique Centrale et Afrique de l'Est, elle a été multipliée par 4 pendant la même période. La dynamique démographique contribue à accroître la pression sur les terres. Elle induit des mouvements migratoires permanents et saisonniers intra-régionaux parfois de grande ampleur (pastoralisme et migrations de travail). Combinée à la raréfaction des terres, cette dynamique peut avoir pour conséquence une intensification des conflits liés au foncier, ceux-ci induisant à leur tour des migrations et déplacements forcés de population.

Entre les zones arides de la zone sahélienne et les zones forestières des pays d'Afrique Centrale, la région est caractérisée par la grande diversité des milieux naturels et de leur évolution. Deux dynamiques sont néanmoins identifiables : une tendance à l'épuisement des ressources naturelles, en

particulier des sols (fragilité, surexploitation, érosion) et une diminution des ressources en eau, en particulier en Afrique de l'Ouest.

En milieu rural, la pression sur les terres aboutit à leur raréfaction accélérée selon un schéma très semblable dans les différents pays de la région : l'augmentation de la population rurale aggrave la pénurie de terres dans un contexte où les ressources foncières sont déjà limitées. La pauvreté qui en résulte ne permet pas la mise en œuvre de méthodes de gestion durable de la terre, aggravant encore la dégradation des terres et leur pénurie.

La nature et l'ampleur du changement climatique dont on commence à mesurer les premiers effets (élévation des températures et changement de la pluviométrie) font peser une série d'incertitudes, en particulier dans les zones agricoles déjà fragiles des pays sub-sahéliens.

Enfin, l'évolution de la situation économique aux niveaux global, national et local influe sur la gouvernance des terres. Elle est marquée dans l'ensemble de la région par une dynamique de libéralisation économique. Celle-ci est porteuse de fortes potentialités de développement mais n'est pas exempte de dangers. Elle se manifeste par une pression croissante sur les terres. Elle a une incidence sur l'investissement mais peut aussi aggraver l'insécurité foncière. Elle a une incidence sur l'amélioration des niveaux de vie mais elle est caractérisée par de fortes inégalités dans l'accès à la terre et dans la répartition des richesses produites.

1.2. Le foncier a une fonction sociale et économique essentielle

En milieu rural, la terre est le support de la production agricole et un objet de prélèvement de ressources naturelles. Elle est aussi un patrimoine économique et symbolique que l'on cherche à conserver ou à agrandir et à transmettre à ses descendants. Elle est un moyen de produire des identités et le support, d'une part, de la construction de la communauté villageoise et des statuts sociopolitiques, d'autre part, de la distribution des droits fonciers et des obligations qui y sont associées.

Dans de nombreuses régions à fortes potentialités agricoles, le foncier rural est un secteur privilégié d'investissement pour les capitaux nationaux et étrangers. Leur déploiement ont un impact sur les équilibres sociaux et économiques locaux.

En milieu urbain et périurbain, la terre est indispensable pour la production des équipements, pour les investissements immobiliers et dans les secteurs de l'habitat, de l'industrie et des services. Le passage du statut de terres agricoles à celui de terrains constructibles marque une rupture majeure dans la fonction et la valeur du sol. Le foncier joue ainsi un rôle-clef dans les stratégies de développement des entreprises et des institutions financières (sécurité de l'investissement, accès au crédit sur hypothèque), mais également dans les stratégies d'épargne et d'enrichissement des groupes à revenus élevés : le placement de l'épargne dans le foncier est une stratégie cohérente dans les pays qui n'ont pas de système de drainage de la petite épargne et où l'accès au crédit bancaire est difficile.

Pour les États, le foncier a une fonction économique régulatrice centrale. En milieu urbain en particulier, le foncier est, pour les États, un moyen privilégié, et souvent peu coûteux, de rétribution des groupes sociaux ou de clientèles politiques. Il constitue donc un moyen important de contrôle, de régulation et d'intégration sociale. Par ailleurs, en assurant un prélèvement sur la rente, la fiscalité foncière constitue l'une des sources les plus stables, sinon les mieux exploitées, des ressources publiques.

1.3. Pluralité des systèmes, des régimes fonciers et des marchés fonciers

L'ensemble des pays de la région, sans exception, est marqué par la diversité des types de tenure foncière et le pluralisme juridique. En milieu rural, les pratiques de gestion foncière coutumière ou communautaire sont largement dominantes. Les formes irrégulières/informelles d'occupation du sol occupent une place très importante en milieu urbain (30% à 90% de la population urbaine). Dans ce

contexte, la reconnaissance et l'enregistrement des droits sur la terre consacrent l'inégale valeur des titres et soulèvent une série de problèmes en matière de gouvernance des terres. À ces problèmes, s'ajoutent ceux liés à la coexistence parfois conflictuelle entre agriculture et pastoralisme.

1.4. L'urbanisation rapide de la population africaine et la pression sur le foncier urbain

L'urbanisation rapide de l'Afrique de l'Ouest et du Centre se poursuivra au cours des deux prochaines décennies. Elle atteindra 56% en 2030. L'urbanisation exerce une forte pression de la demande sur les terres dans les zones périurbaines. La faiblesse des institutions et des normes de la gouvernance foncière favorise à la fois l'extension des quartiers irréguliers/informels et l'étalement urbain.

Part de la population urbaine et rurale et taux de croissance de la population urbaine 2010-2030

Pays	Pop totale (milliers)		Pop urbaine (%)		Pop rurale (%)		Taux de croissance de la population urbaine (%)		
	2010	2030	2010	2030	2010	2030	2000-2010	2010-2020	2020-2030
Afrique	1032 013	1518310	39,9	50,0	60,1	60,1	1,1	1,1	1,1
Afrique subsaharienne	866 948	1308461	37,3	48,2	62,7	51,8	1,3	1,3	1,3
Afrique de l'Est	309 279	480 806	24,6	34,8	75,4	65,2	1,5	1,6	1,8
Afrique Australe	139 142	181 605	47,1	57,9	52,9	42,1	1,1	1,1	1,0
Afrique de l'Ouest et du Centre	415 163	641 105	44,1	56,1	55,9	43,9	1,4	1,3	1,1

Source: UN-Habitat, 2008, pp. 170-172

1.5. Gestion foncière, administration foncière et cadre politique de la gouvernance des terres

Dans l'ensemble des pays de la région, on observe une montée des tensions sociales et politiques pour l'accès au foncier en milieu rural et urbain. Elle s'accompagne d'une insécurité foncière fréquente pour les exploitants de terres agricoles et de terrains urbains qui ne disposent pas de titres reconnus par les pouvoirs publics. Pour beaucoup d'acteurs privés du secteur formel, l'insécurité foncière dissuade l'investissement.

Les conflits armés ont souvent pour résultat une perte des droits fonciers des populations, suite à leur déplacement et à leur dépossession forcés, aux problèmes liés au retour des réfugiés et à la non reconnaissance des droits antérieurs aux conflits.

Les pays de la région ont une administration foncière peu efficiente, marquée par l'absence ou le caractère incomplet de l'information foncière et sa non mise à jour et, en règle générale, par l'absence ou l'inadaptation des systèmes d'information foncière (identification des biens, des personnes et des droits). Les procédures d'attribution et d'enregistrement des droits sur la terre sont longues et complexes.

La décentralisation de l'administration foncière est engagée dans tous les pays de la région, mais sa mise en œuvre est incomplète et lente. Elle est souvent entravée par le maintien du principe de

domanialité. Celui-ci peut être vu comme un moyen de régulation de la gestion foncière, mais il constitue souvent un obstacle au développement des marchés fonciers et immobiliers et un moyen de politisation du foncier par le biais des attributions de terres

L'observation des tendances récentes révèle une ouverture croissante des marchés fonciers aux investissements étrangers en milieu rural (acquisition de terres à grande échelle), des tentatives – inégales selon les villes et les pays – de formalisation ou d'encadrement de la tenure coutumière et un rôle croissant de la société civile dans le contrôle et le suivi des politiques foncières publiques.

Enfin, le rôle des organisations régionales d'intégration politique et/ou commerciale et monétaire tend à augmenter : toutes ont une incidence sur la gestion des terres et des ressources naturelles : Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), Communauté Économique et Monétaire d'Afrique Centrale (CEMAC) ; Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILLSS) ; Coordination des politiques régionales de développement : Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO-OECD) ; Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ; Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC) ; par ailleurs, l'Union Africaine, l'Organisation des États Africains et la Commission Économique pour l'Afrique contribuent à la définition des politiques foncières (Land Policy Initiative- LPI). A ces organisations il faut ajouter des accords entre Etats visant à réguler les flux migratoires.

2. CONSTATS ET QUESTIONS

Les cinq thèmes suivants (2.1 à 2.5) ont été traités lors de la consultation régionale

2.1. Administration, fiscalité et marchés fonciers ; diversité des outils ; rôles des métiers du foncier

La gestion du domaine foncier est une prérogative de l'Etat, qui doit mettre en place des mécanismes, d'une part pour assurer la sécurité des droits acquis ; et d'autre part pour conforter la contribution du domaine foncier à l'économie nationale. Ce sont ces mécanismes d'ordre politique, institutionnel et économique qui constituent la gouvernance du foncier. La gestion du domaine foncier est cependant confrontée à un certain nombre de problèmes qui sont inhérents à l'administration et aux mécanismes mis en place par celle-ci.

En matière *d'administration foncière*, les participants ont constaté une dispersion entre plusieurs ministères des compétences en matière foncière, mais ont également soulevé les problèmes que poserait le transfert des responsabilités foncières à un seul ministère sectoriel. Une vision unique de la question foncière n'est en effet pas nécessairement adaptée à une situation régionale qui présente une grande diversité.

Les questions suivantes ont été soulevées : Quelle est l'aptitude des administrations à rendre les services aux populations en matière foncière ? Comment avoir une gestion intégrée du foncier ? Comment donner les moyens requis aux administrations et former leurs personnels ? Comment garantir la mise à jour des fichiers publics et le maintien à niveau des institutions chargées du foncier ?

La *fiscalité* ne doit pas être un obstacle à la formalisation des droits ni à la mise en œuvre d'une procédure de sécurisation foncière. La surfiscalisation risque en effet de pousser des pans entiers du marché foncier dans l'informel, ce qui contribuerait à accroître l'insécurité foncière.

Comment aider un gouvernement à déterminer le niveau de fiscalité raisonnable et le type de contribution ? N'est-il pas plus efficace de mettre en place une fiscalité annuelle faible sur le foncier plutôt que de privilégier une fiscalité dissuasive sur les transactions ?

La régulation des *marchés fonciers* soulève un ensemble des questions largement interdépendantes les unes des autres : Comment exercer sa liberté de disposer de la terre alors que l'État n'a pas délivré de titre ? L'État doit-il renoncer au principe de présomption de domanialité ? A quelles conditions ? Faut-

il promouvoir un marché foncier là où il n'existe pas ? Comment éviter que certains groupes profitent d'une asymétrie d'informations pour acquérir des terres à des conditions excessivement favorables ? Le caractère non contestable du titre foncier peut constituer un obstacle au marché ; par exemple, les terres titrées au nom de colons il y a des décennies peuvent aujourd'hui encore être indisponibles faute d'outils juridiques ; dans d'autres circonstances, les conditions d'attribution de certains titres fonciers sont entachées d'irrégularités. Comment régulariser ces situations ?

La réflexion sur les *instruments de sécurisation du foncier* s'est articulée autour de trois questions : Faut-il promouvoir des instruments plus simples que le titre foncier (exemple du certificat foncier à Madagascar) ? Quelles conditions doivent remplir ces titres simplifiés pour satisfaire l'exigence de sécurisation foncière ? Quelles administrations doivent se voir confier la délivrance de ces documents ?

Les participants à la consultation ont abordé les questions relatives aux *métiers du foncier* à partir des interrogations suivantes ; Quelles sont les évolutions prioritaires que doivent connaître les métiers du foncier ? Comment faire en sorte que ces métiers (géomètres, notaires) travaillent en synergie entre eux et avec les administrations ? Comment déterminer quelles professions sont nécessaires selon chaque catégorie de besoin en matière foncière ? Quelles conditions doivent remplir ces professions pour assumer leur utilité sociale et ne pas constituer un obstacle au processus de sécurisation foncière ? Quelles formations doivent recevoir les acteurs chargés de mettre en œuvre des procédures participatives ou de réaliser des médiations en matière foncière ? Faut-il réglementer le statut des intermédiaires intervenant dans les marchés fonciers, tels les agents immobiliers ?

2.2. Gestion et droits sur les ressources naturelles et communes (forêts, pêche, eau, pâturage), accès et droits des pasteurs, pêcheurs et usagers des produits forestiers

La gestion du domaine foncier peut avoir un impact important sur l'accès équitable aux ressources naturelles, notamment pour les populations les plus vulnérables. Il est par conséquent indispensable que les pouvoirs publics tiennent compte, dans la conception des cadres politique, juridique et institutionnel de gestion de ces ressources, des intérêts de ces populations. La multiplication des acquisitions à grande échelle compromet, substantiellement, la sécurisation de l'accès au foncier pour les populations les plus vulnérables de la société.

La gestion et les droits sur les ressources naturelles et communes soulèvent une série de *problèmes d'ordre administratif institutionnel et législatif*. Certains sont dus à l'inexistence ou à la faiblesse des politiques foncières, à l'absence de plans/schémas d'occupation de l'espace, et à la faiblesse des structures d'observation, de suivi et d'information sur les ressources. Ils sont aggravés par l'ignorance, par les Etats, de l'étendue et de la consistance effective de leurs domaines publics et privés et par l'ineffectivité des lois forestières.

À l'incohérence et au foisonnement des textes s'ajoutent une inflation d'institutions chargées des ressources naturelles et l'absence de structure sous-régionale de suivi et de contrôle des dispositions communautaires. La situation est aggravée par la faiblesse des ressources humaines, matérielles et financières des structures en charge de la gestion des ressources communes

Ces problèmes ont un impact sur les *conditions d'accès aux ressources*. La large méconnaissance des textes par les populations et leur ignorance des opportunités offertes par la loi favorisent le traitement inégal des différents usagers des ressources par l'administration (corruption, clientélisme) et l'attribution incohérente des permis d'exploitation des ressources naturelles (chasse, pêche, forêts, mines,...). À ces problèmes s'ajoutent les difficultés d'accès des non résidents aux ressources forestières, halieutiques et pastorales ainsi qu'aux ressources en eau. La concurrence de plusieurs producteurs sur le même espace est fréquente, souvent exacerbée par les modes de tenure foncière prévalant localement et par la complexité du statut de l'eau et de ses relations avec le foncier (restriction du droit de forage des puits, de pêche, d'accès aux puits pastoraux et aux mares).

Les conséquences environnementales de cette situation sont multiples : dégradation de l'environnement due à l'urbanisation anarchique ; accaparement des ressources en eau par des groupes minoritaires, et difficultés liées à la raréfaction de l'eau, obstruction, cloisonnement et fragilisation de l'espace pastoral, dégradation avérée et croissante des ressources naturelles

2.3. Accès à la terre et aux ressources naturelles des groupes sociaux spécifiques : femmes, jeunes, groupes autochtones

Les problèmes spécifiques aux femmes sont principalement dus à l'existence de règles et/ou pratiques coutumières et religieuses inégalitaires, à l'inadaptation et la non application du cadre légal et réglementaire, à son caractère souvent inégalitaire et à la faiblesse des institutions. L'inhibition culturelle des femmes et leur niveau d'éducation restreignent souvent leur accès à l'information tandis que leur faible capacité économique et/ou financière limite leur aptitude à faire valoir leurs droits. Cette situation soulève la question de la sécurisation du droit des femmes, de leur participation effective à l'élaboration des politiques, des programmes et de la législation relative au foncier. Il soulève également la question de la scolarisation des filles.

Les problèmes spécifiques aux jeunes en matière d'accès au sol et aux ressources naturelles prennent souvent la forme de conflits de générations. Ils se manifestent par la non reconnaissance des droits fonciers des jeunes. Les jeunes eux-mêmes sont souvent tenus dans l'ignorance ou la méconnaissance de leurs droits fonciers. La question centrale est celle de la participation effective des jeunes à la gestion des terres et des ressources naturelles et à une planification qui tienne compte des besoins des générations futures.

Les problèmes des *peuples autochtones et des minorités* tiennent tout d'abord à la non reconnaissance de leurs droits sur les terres et les ressources forestières et aux discriminations dont ils sont victimes de la part les peuples voisins. Les difficultés d'intégration sont aggravées par l'absence de scolarisation. La destruction de leur espace vital (par l'exploitation forestière et minière) a pour conséquence la perte de leur identité culturelle, de leurs moyens de subsistance, de leur savoir et de leur savoir-faire. Ils sont tenus à l'écart de l'élaboration des plans d'attribution des concessions forestières.

Cette situation suggère l'importance que peut avoir pour l'Etat le fait de porter attention à la situation des peuples autochtones et des minorités, de reconnaître leurs droits spécifiques, en particulier en appliquant les conventions internationales sur les droits des peuples autochtones et des minorités, et d'adapter leur éducation à leur mode de vie.

2.4. Foncier urbain et périurbain : planification, développement urbain et politique foncière en question

Dans l'ensemble des villes de la région, l'augmentation rapide de la population urbaine (taux de croissance annuel moyen de la population de l'ordre de 1,4% entre 2000 et 2010 en Afrique de l'Ouest et du Centre, 1,1% à Madagascar) et la libéralisation des marchés fonciers ont contribué à l'accroissement rapide du prix du sol. Dans un contexte où la demande solvable de terrains urbains est limitée, cette situation a contribué à accélérer l'extension des quartiers irréguliers/informels. Le cadre légal et réglementaire, les politiques foncières, les politiques d'aménagement et de planification et les pratiques administratives ne permettent de répondre qu'à une partie des besoins en terrains pour l'habitat.

On observe de fortes interactions entre *informalité, sécurité de la tenure foncière et marchés fonciers*. Les zones d'habitat en milieu urbain et périurbain sont caractérisées par leur irrégularité/informalité foncière. Des terrains ont également fait l'objet d'attributions administratives à titre précaire et révocable. La majorité des habitants des villes ne bénéficie donc pas de la sécurité de la tenure foncière. L'insécurité foncière est un facteur d'instabilité sociale. À la pluralité des systèmes de tenure et des régimes d'occupation correspondent plusieurs marchés fonciers (irréguliers, coutumiers, informels, étatiques). Chacun opère selon ses propres règles et systèmes de prix. L'insécurité foncière constitue en outre un obstacle à l'investissement.

Le *cadre légal, réglementaire et institutionnel* est inadapté aux besoins en matière de gestion foncière. Dans la majorité des pays de la région, le principe de domanialité constitue un obstacle au développement des marchés fonciers. La réticence des administrations centrales à transférer des compétences en matière foncière aux collectivités territoriales constitue un facteur d'accentuation des inégalités dans l'accès au sol. Cette situation est aggravée par l'absence de synergie entre les administrations en charge de la gestion foncière et par l'inertie des administrations dans l'application des textes législatifs et réglementaires relatifs à la gestion et à l'administration foncières.

Les *politiques foncières, d'aménagement et de planification* ne permettent pas de répondre aux besoins de formalisation de la tenure foncière. Les outils d'aménagement et de planification urbaine sont inexistantes ou largement inefficaces et les populations ne sont pas associées à leur conception et à leur mise en œuvre. Les documents d'urbanisme ne répondent pas aux besoins de villes dont la majorité de la population vit dans des quartiers informels. En outre, ils ne prennent qu'inégalement en compte les contraintes environnementales. Enfin, les politiques de régularisation foncière et de restructuration foncière à grande échelle n'ont, à ce jour, jamais abouti.

Les *procédures administratives relatives* à la reconnaissance et à l'enregistrement des droits sont longues, complexes et coûteuses. Les procédures de règlement des litiges sont inappropriées. Les pratiques administratives révèlent une politisation de la gestion foncière (attribution de terrains à des fins politiques et clientélistes) et la corruption fréquente des agents en charge de l'administration foncière, encouragée par l'impunité dont ils bénéficient : malversations en matière de ventes et d'attributions de terrains : falsification de documents, dissimulation des données, doubles attributions de terrains.

La *fiscalité foncière*, qui pourrait appuyer les politiques urbaines de régularisation foncière et d'intégration, est souvent inadaptée, soit parce qu'elle est insuffisante ou inexistante, soit *a contrario* parce qu'elle est dissuasive.

2.5. Investissements agricoles, acquisitions foncières à moyenne et à grande échelle et politiques foncières

En comparaison avec d'autres régions, c'est en Afrique subsaharienne que l'on observe aujourd'hui la plus forte demande de terres agricoles par des investisseurs étrangers. Environ 190 projets d'achats massifs de terres agricoles par des investisseurs étrangers y ont été identifiés en 2010, essentiellement pour des cultures de rente, cultures alimentaires et biocarburants. En Afrique de l'Ouest et du Centre francophone, le Mali, le Bénin, la République du Congo et Madagascar sont particulièrement concernés. Les pays où l'agriculture est faiblement mécanisée et où les droits fonciers locaux sont faiblement reconnus exercent un attrait particulier sur les investisseurs.

Cette dynamique, qui répond à la demande mondiale de produits agricoles, soulève certaines inquiétudes en raison du manque de transparence dans les procédures d'attribution des terres, de leur impact sur la paysannerie locale (privatisation des terres, déstructuration des communautés), de leur capacité à générer des richesses et des emplois aux niveaux national et local, et des risques de distorsion des marchés que la concentration de capital dans l'agrobusiness risque d'accentuer. Elle peut porter préjudice au développement d'une agriculture paysanne durable, tournée vers les marchés locaux et nationaux et risque d'accélérer la destruction des écosystèmes et la crise climatique.

Elle soulève également une série de questions : les investissements dans le secteur agricole peuvent-ils être réalisés par les exploitants eux-mêmes, par des entreprises nationales ou étrangères, ou par l'État ? Dans quels domaines faut-il investir en priorité dans le secteur agricole ? Comment mettre en cohérence la politique foncière et les autres politiques sectorielles notamment la politique agricole et la politique d'aménagement du territoire ? Comment mettre en cohérence les politiques foncières avec le développement et la diversification des filières de production agricoles ? Quelles incidences ont les investissements dans le foncier agricole sur les politiques foncières régionales et nationales ? Quelles stratégies et politiques foncières permettent de promouvoir les investissements dans le secteur agricole

sans compromettre les intérêts des exploitations familiales ? Comment les États peuvent-ils allouer des terres agricoles dans des termes et conditions qui tiennent compte de l'intérêt national et des besoins des générations actuelles et futures ?

3. ACTIONS PROPOSÉES PAR LES PARTICIPANTS À LA CONSULTATION RÉGIONALE

Les actions renvoient aux mesures susceptibles d'être mises en œuvre aux niveaux régional et national en Afrique de l'Ouest et Centrale (zone francophone) et à Madagascar.

3.1. Administration, fiscalité et marchés fonciers ; diversité des outils ; rôles des métiers du foncier

En matière d'*administration foncière et de fiscalité*, les actions doivent prioritairement viser à affecter une partie des ressources fiscales au fonctionnement et au renforcement des capacités des administrations chargées de la délivrance des instruments fonciers afin de garantir la pérennité des systèmes de sécurisation foncière. Cet objectif requiert la mise en place d'une fiscalité qui ne dissuade pas les usagers de demander la formalisation de leurs droits sur le foncier, ainsi que de mécanismes qui garantissent la transparence de la collecte et de l'emploi des impôts fonciers et des droits d'enregistrement. La publication régulière de rapports sur l'activité de l'administration foncière devrait contribuer à assurer la transparence de l'information.

Il est par ailleurs important que les contribuables perçoivent les avantages dont ils peuvent bénéficier en contrepartie du paiement de leurs impôts fonciers et immobiliers.

La régulation des marchés fonciers est considérée comme prioritaire en vue de lutter contre la spéculation. La fiscalité peut y contribuer (imposition des terrains non mis en valeur).

Des programmes et politiques de régularisation foncière doivent être entrepris ou relancés. Dans ce but, un fonds national visant à financer des actions de sécurisation foncière pourrait être mis en place. Il est recommandé d'adopter et de mettre en place des *outils fonciers* permettant la reconnaissance et l'enregistrements des droits (documents juridiques) accessibles et peu coûteux, permettant une validation des droits à la fois juridique et sociale, et une transparence locale, et d'assurer l'harmonisation entre les différents outils de gestion et d'administration foncière. La conservation et la gestion de la documentation foncière devraient être confiées à des administrations de proximité.

La géo-localisation et l'identification des biens devraient être assurées avec des moyens dont le coût ne constitue pas un obstacle à la mise en œuvre d'une politique de sécurisation foncière à grande échelle.

Enfin, il semble indispensable de clarifier ou de formuler un principe de prescription acquisitive ou prescriptive pour neutraliser les titres fonciers tombés en déshérence ou inexploités.

L'appui aux *métiers du foncier* devrait prendre appui sur une politique de recrutement des agents des services fonciers sur la base de leurs compétences techniques et relationnelles et sur une formation continue des professionnels et des agents du foncier en matière technique et déontologique. Les professionnels du droit (notaires en particulier), pourraient contribuer à assurer la formation des agents de l'administration foncière. Il est indispensable de faire évoluer le nombre des professionnels et d'adapter leur grille tarifaire pour mieux répondre à la demande sociale.

3.2. Gestion et droits sur les ressources naturelles et communes (forêts, pêche, eau, pâturage), accès et droits des pasteurs, pêcheurs et usagers des produits forestiers

L'amélioration de la gestion des ressources naturelles requiert des interventions aux plans administratif, institutionnel, législatif et réglementaire et la mise en place de procédures appropriées de planification.

Au plan législatif, le premier objectif est de procéder à une relecture des textes relatifs à la gestion des ressources naturelles en prenant en compte les pratiques et préoccupations locales et de les mettre en cohérence. Les interventions doivent également viser à améliorer la transparence des procédures d'attribution des permis d'exploiter et à assurer leur rationalité. Elles doivent chercher à renforcer les capacités des structures en charge de la gestion des ressources communes ainsi que celles des acteurs qui y sont impliqués.

Une attention particulière doit être portée à la *gestion locale des ressources naturelles*. Il est recommandé, dans le cadre des politiques de décentralisation, de promouvoir la mise en place d'un *système de gestion concertée* entre les différents usagers (conventions locales, consensuelles, ayant une valeur légale) comme mode de gestion des ressources naturelles. L'élaboration et la mise en œuvre de *schémas d'aménagement* du territoire, aux différents échelons, pour inventorier les espaces et clarifier leur vocation, pourraient y contribuer, ainsi que la mise en place des plans d'action pays pour le suivi de la mise en œuvre des dispositions relatives à la gestion des ressources naturelles. Des moyens propres à ces objectifs devront être mobilisés. En règle générale, il est recommandé de systématiser les *études d'impact* et de prendre en compte les aspects environnementaux pour une urbanisation « durable ».

En matière d'*information*, les objectifs prioritaires sont de dynamiser et rendre accessibles les structures d'information et de suivi sur le potentiel et la disponibilité des ressources naturelles, en particulier des ressources en eau, et d'impliquer les médias dans la diffusion de l'information sur les ressources partagées. La promotion d'un contrôle citoyen de proximité pourrait y contribuer. Des mesures de discrimination positive favorisant l'accès aux ressources naturelles des groupes marginalisés devraient également être envisagées.

3.3. Accès à la terre et aux ressources naturelles des groupes sociaux spécifiques : femmes, jeunes, groupes autochtones

Les actions relatives à la *situation des femmes* devraient, au plan législatif et réglementaire, mettre l'accent sur l'enregistrement des droits des femmes au même titre que ceux des hommes, sur l'application des conventions sur les droits de la femme et sur la reconnaissance des droits coutumiers des femmes sur les terres et les ressources naturelles. La priorité devrait être donnée à l'harmonisation et à l'adaptation de la législation aux politiques sectorielles de gestion des ressources naturelles. Enfin, l'introduction, dans les législations foncières, de mesures de discrimination positive au profit des femmes devrait également être envisagée (ex : introduction de quotas d'attribution de parcelles, ou inscription du nom du mari et de la femme sur le certificat foncier, etc...)

Au plan institutionnel, les actions devraient donner la priorité à l'intégration des femmes aux instances de gestion et de contrôle des services fonciers, au renforcement des capacités des femmes (notamment paysannes) et de leurs organisations et à la mise en place d'institutions chargées du suivi et des sanctions ainsi que d'instances de dialogue et de concertation à tous les niveaux.

Les actions relatives à la *situation des jeunes* devraient viser à assurer leur protection, à mettre en œuvre des projets d'appui aux jeunes ruraux (projets agricoles, artisanat, insertion), à instituer des lieux de concertations et de décision incluant les jeunes, et à renforcer leurs capacités (organisation et formation), notamment par des mesures incitatives (exonérations fiscales, prêts,...). Le système éducatif devrait mieux intégrer les préoccupations environnementales afin d'y sensibiliser les jeunes. Il serait à ce titre important de concevoir des programmes appropriés et flexible (bourses, internat et assistance scolaire) de scolarisation des jeunes et d'alphabétisation des adultes.

Les actions relatives à la situation des *peuples autochtones et des minorités* devraient concilier les législations protégeant leurs droits avec celles qui préservent l'environnement. Elles devraient également viser au respect des conventions internationales relatives à la protection des peuples indigènes et des minorités (droits humains, conventions de l'OIT, ...), protéger les communautés autochtones par des textes adaptés (droits d'accès aux terres et ressources naturelles) et un accès plus

facile à la justice, et renforcer les organisations de défense des droits des peuples autochtones (capacités financières, de plaider, etc...). Il serait également nécessaire de faire connaître leurs droits aux peuples autochtones par l'éducation civique.

Les peuples autochtones et les minorités devraient se voir garantir un accès équitable et paisible à la terre et aux ressources naturelles. Ils devraient, en particulier, être impliqués dans les grands projets d'exploitation des terres et des ressources naturelles et être associés aux processus décisionnels et au partage des bénéfices.

3.4. Foncier urbain et périurbain, planification et développement urbain et politique foncière en question

Les actions prioritaires devraient porter sur la mise en place d'un système visant à assurer la sécurité de la tenure foncière, par une meilleure articulation avec les politiques foncières aux autres politiques sectorielles (aménagement du territoire, décentralisation) et par une simplification et un allègement des procédures et une réduction de leur coût. Elles devraient également viser à développer et réguler les marchés fonciers, à assurer leur transparence et à contrecarrer les stratégies spéculatives.

L'élaboration et la mise en œuvre des politiques foncières en milieu urbain et périurbain doivent impliquer les différents acteurs (administrations, collectivités locales, société civile et populations). Ces politiques doivent viser à améliorer les modes de règlement des litiges fonciers, et à faciliter l'accès à la ville et aux services et équipements urbains des occupants qui ne peuvent produire de documents légalement reconnus. Elles doivent, parallèlement, informer les populations de leurs droits (textes de lois, politiques,...).

La réforme du cadre juridique doit mettre l'accent sur quelques principes novateurs : redéfinir le principe de domanialité et limiter le principe de l'incontestabilité du titre foncier. Le droit de propriété est reconnu dans la Constitution, mais pas le principe d'incontestabilité du titre foncier. Il relève de la loi foncière. L'objectif n'est pas d'ouvrir la voie à une fragilisation du titre foncier mais de donner la possibilité de le remettre en question lorsque ses conditions d'attribution ont été entachées d'irrégularités (non respect des procédures, malversations) ou lorsqu'il aboutit à des blocages lors de projets d'aménagement et de mise en valeur.

L'adoption d'une loi sur la copropriété permettrait de développer l'accès au logement et d'assurer la densification des quartiers d'habitat.

Ces actions impliquent une réforme de l'administration foncière, en particulier le renforcement des capacités techniques et financières des administrations en charge du foncier ainsi que des acteurs, et la mise en place d'un guichet unique du foncier. La centralisation des données foncières à l'échelle urbaine permettra une simplification des procédures, une réduction des coûts et des délais et un meilleur recouvrement des taxes.

La lutte contre la corruption dans la gestion et l'administration foncière doit être considérée comme une priorité. Elle implique la définition et l'application d'un système de sanctions. Elle peut être appuyée par le transfert effectif des compétences et des moyens aux collectivités territoriales, par un contrôle citoyen (suivi des politiques, des textes et des actions de terrain), par l'informatisation des données liées à la gestion foncière (numérisation, vectorisation,...) et par la mise en place d'un observatoire du foncier permettant d'évaluer l'impact des réformes foncières engagées. La mise en place d'un système d'identification des biens, des personnes et des droits (système géodésique référencé performant, système d'informations foncières) peut contribuer à améliorer la transparence de l'administration foncière.

Un dernier ensemble d'actions doit viser à mettre en place des outils d'aménagement du territoire en particulier dans le but de favoriser l'accès au logement. L'accent devrait être mis sur la création de communautés d'agglomération, en vue d'assurer la gestion des réserves foncières, de commissions d'aménagement du territoire, impliquant les organisations représentatives de la population, et

l'établissement de plans d'urbanisme de référence et de plans locaux d'urbanisme, dans le but d'encadrer l'occupation du sol et d'assurer la protection de l'environnement. La définition de stratégies et de politiques de prise en charge des quartiers précaires/irréguliers requiert la mise en place d'un dispositif d'accompagnement socio-économique et foncier des populations vivant dans ces quartiers ainsi que d'un dispositif de financement des opérations de régularisation.

3.5. Investissements agricoles, acquisitions foncières à moyenne et à grande échelles et politiques foncières

Les actions à entreprendre au niveau national ou au niveau local doivent viser principalement à une meilleure compréhension des mécanismes d'acquisitions de terres à moyenne et grande échelles et de leurs conséquences socio-économiques.

Elles concernent principalement la réalisation d'études sur la diversité des droits fonciers et sur leur vulnérabilité à la pression du marché, sur les processus et mécanismes d'acquisition des terres, sur l'impact de l'introduction des variétés de plantes et de semences sur la production agricole locale, et sur la contribution à la sécurité alimentaire des différents acteurs intervenant dans le secteur agricole. Ce dernier type d'étude devrait être entrepris systématiquement avant toute décision relative à un projet d'investissement à grande échelle dans le foncier agricole.

Un autre type d'action doit viser à assurer le renforcement des capacités des communautés pour l'application du principe de consentement préalable, informé et libre.

D'autres actions doivent viser à s'assurer que les instances élues au niveau national ou local ont été saisies des projets d'acquisitions foncières à grande échelle.

4. RECOMMANDATIONS POUR LES DIRECTIVES VOLONTAIRES

Les recommandations renvoient aux mesures d'ordre stratégique et politiques susceptibles d'être intégrées aux directives volontaires sur la gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources naturelles.

4.1. Administration, fiscalité et marchés fonciers

En matière d'*administration foncière*, il est nécessaire que les États définissent des politiques foncières nationales cohérentes et précisent les conditions de leur mise en œuvre. Celle-ci doit privilégier les processus participatifs associant l'ensemble des acteurs concernés.

Les modifications affectant la législation foncière et/ou l'adoption de nouvelles dispositions législatives en matière foncière doivent s'intégrer aux stratégies d'accès à la terre agricole, au sol urbain et aux ressources naturelles qui ont été définies au niveau local/municipal, national ou régional. Elles doivent tenir compte de la mise en valeur du sol et des formes de tenures préexistantes. Elles doivent également tenir compte des ressources financières disponibles, et des compétences et capacités susceptibles d'être mobilisées. Le niveau de *fiscalité foncière* que les titulaires de droits fonciers sont prêts à supporter doit faire l'objet d'une évaluation fondée sur des études et sur un débat public.

Les pouvoirs publics doivent reconnaître la *pluralité des droits fonciers* existants pour être en mesure de répondre aux besoins de sécurisation des différents acteurs. Ils doivent également reconnaître la *diversité des marchés fonciers*, réguler leur fonctionnement et contribuer à leur bonne articulation. Ils doivent en outre veiller à limiter l'impact des stratégies foncières spéculatives, assurer la transparence et l'égal accès de tous les acteurs à l'information relative au foncier (législation, procédures, prix). Si la problématique du marché foncier rural doit être dissociée de celle des marchés fonciers urbains, la définition des stratégies foncières doit tenir compte du continuum rural – urbain.

Les *métiers du foncier* doivent faire l'objet d'une attention particulière. Pour chaque type de besoin, il est nécessaire de déterminer quels professionnels ou administrations rempliront le plus efficacement la

mission de sécurisation foncière. Les tâches, les missions et les procédures d'intervention des différentes catégories de professionnels devront être précisées pour éviter qu'ils n'ajoutent à complexité de l'administration foncière. Des espaces d'information et de concertation entre les professionnels du foncier devront être créés afin d'assurer une meilleure complémentarité de leurs interventions. La mise en place un système de suivi, de contrôle et d'évaluation de ces professions et des agents chargé du foncier devra permettre de mieux lutter contre la corruption affectant certains secteurs en charge de l'administration foncière. La formation initiale et continue des professionnels et agents du foncier devra être assurée dans la durée. Les professionnels du foncier (notaires, géomètres) devront être associés aux consultations préalables aux réformes foncières.

4.2. Gestion et droits sur les ressources naturelles et communes : accès et droits des pasteurs, pêcheurs et usagers des produits forestiers

Il est nécessaire de mettre en œuvre des stratégies nationales de promotion de la bonne gouvernance des ressources naturelles, à tous les niveaux.

Les populations locales doivent bénéficier des recettes fiscales engendrées par l'exploitation ou la préservation des ressources naturelles, par exemple en mettant en place des fonds de développement locaux.

L'ensemble des acteurs, y compris les acteurs locaux, doivent être associés au processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des politiques et législations relatives à la gestion des ressources naturelles

Une attention particulière doit être portée à l'accès aux ressources stratégiques et à la question de la mobilité interne aux pays et entre pays.

Des mesures de discrimination positive favorisant l'accès des groupes marginalisés aux ressources naturelles peuvent doivent être mise en œuvre.

Les conventions concertées entre acteurs locaux en vue d'assurer la gestion des ressources naturelles doivent être encouragées.

Les parcours pastoraux doivent faire l'objet de classement dans le domaine public et leur gestion doit être confiée aux collectivités locales.

4.3. Accès à la terre et aux ressources naturelles des groupes sociaux spécifiques

L'État doit veiller à l'application effective des lois et conventions garantissant *l'accès de femme aux terres et aux ressources naturelles*. Il doit mettre en place des mécanismes de suivi, d'évaluation et d'adaptation des lois relatives à l'accès de la femme aux terres et aux ressources naturelles, faciliter et simplifier les procédures d'accès et veiller à ce que les règles et pratiques sociales et religieuses ne soient pas discriminatoire envers les femmes.

L'État doit élaborer les politiques et programmes de gestion foncière et des ressources naturelles en tenant compte des besoins des générations futures et mettre en place des mécanismes favorisant la participation *des jeunes dans les processus décisionnels* de gestion des terres et des ressources naturelles.

Il doit veiller à l'application effective des lois et conventions garantissant l'accès *des populations autochtones et des minorités* aux terres et aux ressources naturelles, mettre en place des mécanismes de suivi, d'évaluation et d'adaptation des lois relatives à l'accès de ces populations aux terres et aux ressources. Il doit également veiller à ce que les règles et pratiques sociales et religieuses ne discriminent pas les des populations autochtones et les minorités.

4.4. Foncier urbain et périurbain, planification et développement urbain et politique foncière

La gouvernance foncière dans les villes et leur périphérie doit être améliorée. Les politiques foncières mises en place en milieu urbain doivent être adaptées aux enjeux de développement urbain (sécurisation des droits, accès au logement, accès aux services essentiels, accès aux infrastructures de base).

Les coûts et les délais d'obtention des autorisations administratives d'occupation des terres et des titres fonciers doivent être réduits. Parallèlement un système simple et effectifs d'enregistrement et de sécurisation des droits fonciers doit être mis en place ainsi qu'un système simplifié et évolutif d'identification des biens, des personnes et des droits, plus facile à gérer et à mettre à jour qu'un cadastre.

La spéculation sur le foncier urbain doit faire l'objet de mesures de régulation afin de limiter l'ampleur des phénomènes d'exclusion des populations les plus vulnérables par les mécanismes du marché. Les programmes d'aménagement du territoire doivent intégrer les zones urbaines et périurbaines. Le processus d'élaboration et la mise en œuvre des politiques foncières en milieu urbain et périurbain doit impliquer tous les acteurs.

Des outils appropriés de planification et d'aménagement adaptés aux réalités locales doivent être adoptés, par exemple des documents susceptibles de se substituer aux SDAU, souvent peu opérants (grandes trame d'équipement, schémas de structure).

Le contenu des réformes touchant au foncier et les droits et obligations qui en découlent pour les différents acteurs doit être porté à la connaissance des populations. Il requiert la mise en place d'un dispositif spécifique d'information et de communication.

Enfin, les moyens et les ressources nécessaires à la mise en œuvre des politiques foncières urbaines devront être identifiés et mobilisés (système de péréquation, fiscalité...)

4.5. Investissements agricoles, acquisitions foncières à moyenne et à grande échelle et politiques foncières

Il est indispensable d'adopter un cadre juridique garantissant la sécurité des investissements dans le foncier agricole ; aussi bien les investissements d'exploitation familiale que ceux des opérateurs privés.

Il est important de s'assurer que ces investissements ne mettent pas en danger la sécurité alimentaire locale et nationale. Ils doivent être réalisés dans le cadre de procédures transparentes. Les droits fonciers existants, collectifs et individuels doivent être identifiés, délimités et reconnus formellement.

La population doit être informée, consultée et donner son consentement sur les projets d'investissement dans le foncier agricole. L'expropriation ne doit être pas utilisée pour transférer des terres au secteur privé et les transferts ne se font pas sans le consentement « informé » des populations. Il est nécessaire de promouvoir l'adoption de procédures participatives et transparentes d'acquisition de terres, respectueuses des droits locaux. Les initiatives multi-acteurs pour la transparence des décisions d'allocation foncière à moyenne et grande échelle doivent être soutenues.

Des mécanismes transparents et inclusifs de régulation des transactions qui tiennent compte de la valeur de la terre et garantissent un paiement effectif doivent être mises en place.

Les investissements dans le secteur agricole qui ne nécessitent pas nécessairement des acquisitions de terres (par exemple par l'appui au développement de la contractualisation de la production agricole) doivent être encouragés. Les communautés locales doivent être sensibilisées à l'option de ne pas

vendre systématiquement leurs terres, mais à les mettre à la disposition des investisseurs sous d'autres formes de transaction telle que la location.

L'utilisation de la terre doit donner lieu préalablement à une planification participative qui tienne compte des impératifs d'aménagement du territoire.

Les cessions et concessions de terres doivent être conditionnées au respect d'un cahier des charges et des dispositions doivent être prises afin de s'assurer que l'investisseur s'y conforme (suivi-évaluation des actions).

Il est nécessaire de promouvoir les investissements publics et les politiques publiques en faveur de l'agriculture paysanne, du pastoralisme et de la pêche artisanale (accès aux crédits, infrastructures, agriculture de conservation, formation, marchés...)

Les dimensions environnementales et sociales des investissements à moyenne et grande échelle dans le foncier agricole doivent être prises en compte.

LES PROCHAINES ÉTAPES DE L'INITIATIVE

L'évaluation régionale sera prise en compte lors de l'évaluation des directives volontaires

Une première version sera produite à la fin de l'année 2010 sur laquelle une consultation électronique sera organisée.

Par la suite, une deuxième version, intégrant les commentaires et suggestions de la consultation électronique sera produite vers mars 2010 et également soumise à une deuxième consultation électronique.

Suite à cette deuxième consultation électronique, une version finale des directives sera produite et soumise à l'adoption par l'un des organes directeurs de la FAO, représentant l'ensemble des Etats membres.