

## **Session 4 : Comment se construisent les politiques foncières ?**

### **Quelques constats de départ**

Les limites des politiques foncières actuelles (qui restent largement issues d'un modèle colonial où l'essentiel du territoire demeure dans un statut ambigu au sein du Domaine de l'État, et organisent en pratique une « gestion de la confusion ») font largement consensus. La réforme des politiques foncières est à l'ordre du jour, que ce soit pour favoriser le marché et l'investissement, ou pour sécuriser des producteurs ruraux, agriculteurs et éleveurs.

Mais si les projets de réforme sont nombreux (et parfois contradictoires), on sait finalement mal comment, en pratique, se construisent politiques et réformes foncières.

Une réforme de la politique foncière suppose un fort portage politique, des arbitrages entre options et conceptions divergentes et entre logiques d'intérêts. Les recherches sur le changement dans les politiques publiques dans les pays industrialisés mettent l'accent sur la pression des mouvements sociaux, le rôle des forums où s'élaborent les alternatives, l'influence des coalitions d'acteurs portant un projet de réforme, l'importance des « fenêtres d'opportunité » liées au changement politique.

En Afrique subsaharienne, la volonté politique est souvent en question, les mouvements sociaux faibles. Les bailleurs de fonds utilisent fréquemment les projets comme expérimentations de politiques, mais si l'existence de références opérationnelles peut favoriser l'adhésion à la réforme, elle n'en est sans doute pas une condition suffisante.

L'accent est largement mis ces dernières années sur l'élaboration participative des politiques foncières, en multipliant les ateliers et séminaires. Mais l'ouverture réelle des débats est en question, dès lors que les acteurs ruraux et urbains n'ont pas la possibilité de se construire leur propre analyse et qu'on leur demande au mieux d'amender un projet déjà conçu. De nombreux projets de réforme s'enlisent.

Dès lors, il est utile de s'interroger sur les processus de définition et de négociation des politiques foncières, sur le rôle respectif de l'administration, des bailleurs de fonds, des chercheurs, de la société civile. Sur les acteurs qui portent le projet de réforme et la façon dont ils essaient – avec plus ou moins de succès – de la légitimer et de fédérer des acteurs influents autour d'eux. Sur la façon dont les coopérations facilitent ou freinent ces processus, sur les liens entre « policies » (les politiques sectorielles) et « politics » (la politique).

## Exposé introductif

Présentation : *Emergence et remise en cause d'une révolution juridique. Le cas du Bénin*, Philippe Lavigne Delville (Gret/IRD/LASDEL)

A partir du cas du Bénin, cet exposé s'interrogera sur les conditions d'émergence et d'institutionnalisation des réformes foncières. En 2007, le Bénin a adopté une « loi portant régime foncier rural », qui est une révolution juridique, car elle bascule les terres « objets de droits établis ou acquis selon la coutume ou les pratiques locales » dans les terres privées et leur offre l'accès à un « certificat foncier », alternative à l'immatriculation. Cette révolution est plus ou moins remise en cause par une initiative « concurrente », portée par le MCA-Bénin, qui veut refondre l'ensemble de la politique foncière au Bénin, autour d'un postulat de généralisation de l'immatriculation.

Ce cas permet de s'interroger sur :

- la confrontation de visions sur les réformes, et le jeu entre idées, intérêts et institutions ;
- les avantages et limites de partir des projets pour construire des politiques;
- l'enjeu du débat public et de la construction d'une vision partagée ;
- les problèmes posés par la confusion entre temps de l'élaboration et temps de la mise en œuvre.

## Questions pour la table ronde

Modérateur : *André Teyssier (Cirad, MAEE, Banque Mondiale)*

Comment les projets de réforme foncière émergent-ils ? Autour de quels débats, de quels enjeux ? Par qui sont-ils portés ? Qu'est-ce qui permet la mise sur agenda par le gouvernement ? Les orientations proposées vont-elles dans le sens des intérêts des populations ?

Par quel processus les politiques sont-elles définies et formulées ? Quelle est la place des parties prenantes (organisations paysannes, associations d'habitants, etc.), dans la mise sur agenda et sur la négociation ? Quel rôle respectif de l'administration, des bailleurs de fonds, des consultants, de la société civile ? Quel dispositif pour le processus de formulation ? Quelle place pour l'expertise interne (à l'administration), l'expertise externe, le débat public ?

Y a-t-il débat public, sur les enjeux et les options ? A quelles conditions un tel débat permet-il de faire évoluer la vision et les options ?

Qu'est-ce qui permet un certain degré de consensus (et entre qui) sur la vision proposée ? Quels sont les opposants ?

À quels intérêts les projets de réforme doivent-ils faire face ? A-t-il été possible de les contourner/neutraliser ?

Quels compromis ou omissions ont été nécessaires pour pouvoir faire passer la réforme ? Mettent-ils en question l'impact probable de la réforme ?

## Présentation des intervenants

### Vincent Basserie

De 1996 à 1998, Vincent Basserie apporta une assistance technique au projet Plan Foncier Rural de Côte d'Ivoire. Il fut chargé de mission sur le foncier au Ministère français des Affaires Etrangères en 1999 et 2000. Entre 2000 et 2006, en tant que conseiller sur les questions foncières rurales au Ministère burkinabè chargé de l'agriculture, il contribua à concevoir et initier un processus participatif de réforme foncière. Il occupe depuis 2006 le poste d'expert en politiques foncières au Hub Rural. Dans ce cadre et entre autres activités, il apporte actuellement des appuis méthodologiques aux réformes foncières du Mali et du Sénégal, aux initiatives régionales de l'UEMOA et de la CEDEAO sur le foncier, il accompagne les réflexions de l'alliance régionale des OSC et organisations de producteurs sur les instruments des politiques foncières et produit le bulletin d'information "les actualités foncières ouest-africaines" qui compte plus d'un millier d'abonnés.

### Daouda Diarra

Daouda Diarra est titulaire d'un diplôme de docteur vétérinaire. Il a suivi des formations complémentaires en Économie agricole, gestion des ressources naturelles, élaboration des politiques publiques, développement local et gestion des terroirs villageois. Il a occupé plusieurs postes techniques et administratifs (Directeur de l'élevage dans plusieurs régions du Mali pendant 15 ans ; chef de la cellule d'appui à l'élevage ; conseil à la cellule de la réforme du Ministère du développement rural ; chef de la cellule d'appui à la privatisation de la profession de vétérinaire ; coordinateur de la mise en œuvre des campagnes agricoles. Après avoir été le secrétaire permanent du processus d'élaboration de la loi d'Orientation Agricole, Daouda Diarra est aujourd'hui secrétaire permanent du Conseil supérieur chargé de sa mise en œuvre.

### Philippe Lavigne Delville

Philippe Lavigne Delville est anthropologue au Gret. Il travaille depuis 15 ans sur les dynamiques et les politiques foncières, en recherche et expertise. Il a assuré pendant 10 ans le secrétariat du Comité Technique Foncier et Développement, et a coordonné avec Alain Durand-Lasserve le *Livre Blanc des acteurs français de la coopération sur le foncier*. Il est actuellement en poste d'accueil à l'IRD et basé au LASDEL, au Niger.

### Rija Ranaivoarison

Depuis 2006, Rija Ranaivoarison est le coordonateur national du Programme National Foncier de Madagascar. Dans ce cadre, il apporte un appui au suivi et au pilotage du programme et de ses différentes activités. Il est par ailleurs le directeur adjoint du volet foncier du projet financé par le MCC.

**Dominique Savouré**

Me Dominique Savouré est notaire à Versailles, représentant du Conseil supérieur du notariat (CSN) auprès de la Commission des Affaires Européennes de l'Union Internationale du notariat (UINL) depuis 2000 et spécialisé dans les questions foncières. Il a été rapporteur pour le CSN lors du Congrès de l'UINL au Mexique en 2004 et coordonnateur pour la France lors du Congrès UINL d'octobre 2010 au Maroc. Il est actuellement membre du groupe de travail sur le projet de réforme foncière- Titrement au Vietnam dans le cadre du projet HDH du Consortium ADETEF- IGN International-Bull et CSN et responsable pour le CSN du projet de réforme foncière-Titrement à Madagascar. Il a participé à la mission d'audit de mai 2010 commandé par le gouvernement malgache.

**Camilla Toulmin**

Dr Camilla Toulmin est directrice de l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) basé à Londres. Economiste de formation, elle a principalement travaillé sur les questions de développement agricole, de changement climatique et d'amélioration des conditions de vie des populations en Afrique. Elle a allié sur le sujet recherche de terrain et expertise sur les politiques publiques. Son travail a eu pour objectif de comprendre dans quelles mesures les changements politiques, économiques et environnementaux impactent sur les conditions de vie des populations, et comment les réformes se mettent en œuvre sur le terrain. Ce travail a été mené avec les acteurs locaux à différentes positions institutionnelles : populations locales, chercheurs, représentants d'ONG et d'Organisations internationales. Camilla Toulmin a étudié à Cambridge et Londres avant d'obtenir son doctorat en Économie à Oxford. Elle est membre d'ICARDA (Syrie), du conseil franco-britannique, et du Royal African Society. Elle est plus récemment devenue membre du groupe prospectif d'experts de Haut niveau du gouvernement de Grande-Bretagne qui travaille sur la production d'un rapport sur les évolutions de l'alimentation et de l'agriculture à horizons 2050 dont la sortie est prévue pour novembre 2010. Son dernier ouvrage s'intitule *Climate change in Africa* (Zed Books, 2009).

**André Teyssier**

André Teyssier est l'un des géographes du CIRAD. Il vient de terminer ses fonctions de conseiller technique auprès du Programme National Foncier et de l'Observatoire du Foncier de Madagascar et intervient désormais en appui à la division Afrique de la Banque Mondiale pour le compte du Ministère des Affaires Étrangères et Européennes français. A. Teyssier travaille depuis 20 ans à la conception et à la mise en œuvre de programmes de sécurisation foncière et de développement territorial à Madagascar et au Nord-Cameroun. Il compte parmi les concepteurs de la nouvelle politique foncière malgache.