

Session 5: Comment les politiques foncières sont-elles mises en œuvre?

Quelques constats de départ

La question de la mise en œuvre est un problème crucial de l'action publique. Il ne suffit pas d'avoir de « bonnes » politiques sur le papier, encore faut-il qu'elles soient applicables et appliquées. Etre « applicables » suppose que les options soient réalistes, et qu'un ensemble d'instruments (légaux, réglementaires, institutionnels, financiers) soient définis et mis au point. Etre « appliquées » suppose que les dispositifs institutionnels soient mis en place sur le terrain, que les gens soient formés, que les outils soient effectivement disponibles, et que les acteurs chargés de la mise en œuvre jouent en pratique le rôle qu'on attend d'eux : on sait qu'en pratique, une politique publique est plus la résultant des pratiques effectives des agents chargés de sa mise en œuvre que ce qui est écrit sur le papier...

Or, la question de « l'instrumentation » est souvent sous-estimée. Les dispositifs de mise en œuvre sont souvent incomplets, la définition des décrets d'application peut être une occasion de « détourner » la réforme. De nombreux outils, procédures, ne sont pas définis et doivent être expérimentés. Les ressources humaines compétentes sont peu nombreuses et doivent être formées. Les moyens peuvent manquer ou au contraire être trop abondants, la volonté d'aller vite amenant à court-circuiter les étapes d'expérimentation et de développement des ressources humaines...

Au-delà du cercle des acteurs directement concernés, de nombreux autres acteurs doivent intégrer la nouvelle donne dans leurs pratiques : justice, administration territoriale, système de crédit, projets de développement, etc.

Sur le terrain, la réforme suscite des enjeux et des opportunités, et la façon dont elle est perçue par les différents acteurs est déterminante dans leurs réactions. Vu les enjeux politiques du foncier et les habitudes en termes de malversations sur le foncier, rien ne dit qu'une gestion foncière locale sera transparente et équitable...

La mise en œuvre est donc un enjeu crucial, ce qui suppose une véritable stratégie, une forte capacité de pilotage et une capacité de suivi/évaluation en temps réel.

Questions pour la table ronde

Modérateur : *Etienne Le Roy (LAJP)*

Quels sont les dispositifs institutionnels mis en place pour piloter la mise en œuvre de la réforme ? Quel statut et quel rattachement institutionnel ? Quelle légitimité ? Quelles ressources humaines ?

Y a-t-il une stratégie claire et par phase de mise en œuvre et d'extension ? (sites expérimentaux, phasage expérimentation/mise en œuvre ; zones prioritaires, etc.) ;

Intègre-t-elle une dimension expérimentale ? Un mécanisme clair de suivi-évaluation contribuant au pilotage stratégique ? Les questions de ressources humaines et de capacités ont-elles été prises en compte à leur juste mesure ?

Quelles sont les modalités de financement de la mise en œuvre ? Quelle coordination des bailleurs de fonds ? La question de la viabilité des instances de gestion foncière a-t-elle fait l'objet de réflexions suffisantes ?

La mise en place des instruments (légaux, réglementaires, institutionnels) a-t-elle suivi l'avancement de la mise en œuvre ? Pourquoi ? Y a-t-il eu des manques, des dérives ?

Intervenants

Alhou Abey Bazo

Alhou Abey Bazo est magistrat de formation. Depuis quelques années, il a été détaché des juridictions pour servir à des postes de responsabilité dans l'administration centrale. Il a occupé plusieurs postes de Directeur national. Le Ministère de la justice du Niger l'a désigné dans les Comités nationaux chargés des affaires rurales et l'a mis à la disposition du Comité national du code rural en qualité de conseiller juridique, en même temps qu'il assumait les fonctions de directeur de la Législation au Ministère du développement agricole. Depuis 5 mois, il occupe le poste de secrétaire permanent du code rural.

Pierre Clergeot

Géographe ruraliste de formation, Pierre Clergeot a été initialement responsable de l'enseignement et de la recherche en photo-interprétation et en télédétection à l'UER de géographie de Paris 1. Il est actuellement maître de conférences à l'École Supérieures des Géomètres et Topographes (ESGT) qui dépend du CNAM. Il fut responsable du mastère aménagement foncier et systèmes cadastraux de 1997 à 2005. Ce mastère était commun à L'ESGT, l'ENC (école nationale du cadastre) et l'ENSG (école nationale des sciences géographiques). P. Clergeot a été également chargé de la mise en place et du suivi de l'ESGT-Liban à Beyrouth. Il participe à différentes commissions de l'Ordre des Géomètres Experts. Ses recherches actuelles portent principalement sur l'histoire foncière et cadastrale française et plus particulièrement sur les problèmes de la délimitation. Compte tenu de ses activités antérieures, il attache une grande importance à l'aspect métiers et formation tant au niveau de la

formation initiale que continue et à l'insertion professionnelle des jeunes, conditions indispensables, quelque soit le pays, à un véritable développement durable. Depuis cette année, il est vice-président de l'association FIEF.

Etienne Le Roy

Anthropologue, juriste, historien des institutions et politiste, E. Le Roy a été professeur d'anthropologie du droit à l'université Paris 1 de 1988 à 2007 où il a dirigé le Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris et la formation doctorale des études africaines. Sa pratique de recherche initiée sur le terrain au Sénégal en 1968 en relation avec l'adoption de la réforme foncière de 1964 s'est ensuite élargie à d'autres pays africains. Il a été associé aux réformes foncières de nombreux pays, en particulier le Mali, le Niger, les Comores et Madagascar. Il a participé à la fondation de l'Association pour la Promotion des Recherches et Études foncières en Afrique qu'il a présidée de 1987 à 1997 puis, en 1996, au Comité technique Foncier développement qui en a pris le relais. Il est l'éditeur des nombreux ouvrages aux éditions Karthala et termine la synthèse de ses travaux sous le titre « La terre de l'autre, une anthropologie des régimes d'appropriation foncière », à paraître chez LGDJ.

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.

Paul Mathieu

Paul Mathieu est fonctionnaire principal (Senior Officer) au sein de l'équipe « questions foncières » de la Division du Climat, de l'Énergie et du Foncier, dans le département des ressources naturelles et de l'environnement de la FAO, depuis 2002. Économiste et docteur en études de l'environnement, spécialisé dans l'étude des institutions et politiques foncières, il a aussi été professeur et chercheur à l'Institut d'études du développement, à l'Université catholique de Louvain-la-Neuve (Belgique) entre 1990 et 2002. Il a été chercheur visiteur au Land Tenure Centre de l'université de Madison au Wisconsin (en 1993) et a collaboré avec de nombreux autres centres de recherche et universités en Afrique de l'ouest et en Asie. Il a également travaillé comme consultant pour de nombreuses organisations internationales, coopérations bilatérales et ONG de développement. Ses travaux actuels portent principalement sur l'acquisition des terres à grande échelle, les institutions et les politiques foncières (principalement en Afrique), les questions de gouvernance foncière et le développement rural.

Alain Rochegude

Docteur en droit et diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris, Alain Rochegude intervient aujourd'hui en appui aux acteurs impliqués dans l'élaboration et la mise en

œuvre des politiques foncières, sur les aspects liés au cadre législatif et institutionnel, et les questions de fiscalité locale et de décentralisation notamment en milieu urbain. Il a plus particulièrement travaillé sur les processus en cours au Bénin, au Niger, à Madagascar, au Sénégal et plus récemment dans des contextes post-crise comme au Burundi.

Alain Rochegude est par ailleurs Professeur en droit public associé à l'Université de Paris I. Il est également membre permanent du Comité Technique Foncier et développement, membre du comité international « Titrisation foncière » de la Chambre des Notaires, et Président de l'Association pour la promotion des recherches et études foncières en Afrique (APREFA).

Koudregma Zongo

Avec plus de 20 ans d'expérience, Koudrègma Zongo s'est surtout consacré au cours des 10 dernières années à la mise en place et à l'animation du Comité National de Sécurisation Foncière en Milieu rural au Burkina Faso (2002 – 2007), à la conduite du processus d'élaboration du document de politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (2005 – 2007) et à l'organisation de la consultation des acteurs catégoriels (services techniques, coutumiers, paysans, élus locaux, organisations de femmes et de la société civile) pour l'adoption de la loi portant régime foncier rural en 2009 et les travaux de révision de la loi portant Réorganisation Agraire et Foncière en 2010.

Chef de projet sécurisation Foncière depuis 2008, il est chargé de (i) l'accompagnement du Gouvernement du Burkina Faso à l'élaboration d'une législation et d'une réglementation adaptés sur le foncier ; (ii) l'appui au développement institutionnel et au renforcement des capacités des institutions de la chaîne de gestion foncière du pays ; (iii) la conduite d'interventions spécifiques de sites en vue d'améliorer la gestion foncière locale dans 47 communes du Burkina Faso.