



Capitalisation d'Expériences

Étude de cas

Contribution de la plateforme multi-acteurs
sur le foncier aux processus d'élaboration
des politiques foncières agricole et
nationale en Guinée

Saa Pascal Tenguiano
Macky Bah
Michael Camara



Capitalisation d'Expériences
Étude de cas

Contribution de la plateforme multi-acteurs sur le
foncier aux processus d'élaboration des politiques
foncières agricole et nationale en Guinée

Saa Pascal Tenguiano
Macky Bah
Michael Camara

2025



La capitalisation d'expériences (Capex) est une initiative du projet Mekong Region Land Governance (MRLG) qui vise à étudier les conditions de réussite des plateformes multipartites qu'il a accompagnées en Asie du Sud-Est dans le secteur de la gouvernance foncière de manière à en dégager des enseignements pour des initiatives futures. Afin d'appréhender la diversité de ces mécanismes, le projet MRLG s'est associé à d'autres partenaires : le Comité technique « Foncier et développement » (CTFD), l'International Land Coalition (ILC) et Welthungerhilfe (WHH), afin d'élargir cette recherche à une analyse comparative incluant des exemples d'initiatives dans d'autres pays, dont la Guinée. C'est dans ce contexte que s'inscrit la présente étude de cas, conduite par ACORD Guinée avec l'appui du CTFD.

Le Comité technique « Foncier et développement » est un groupe de réflexion sur la gouvernance foncière qui vise à produire des connaissances et à les mettre en débat, afin d'alimenter le dialogue multi-acteurs dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre de politiques foncières. Soutenu par l'Agence française de développement (AFD), il accompagne depuis plus de 25 ans les réflexions des acteurs stratégiques du foncier et dispose d'un réseau élargi de partenaires en Afrique de l'Ouest, dont il soutient les initiatives afin de renforcer leur contribution aux réformes en cours.

En Guinée, le CTFD collabore depuis 2019 avec **ACORD-Guinée**, qui assure le secrétariat technique de la **Plateforme nationale multi-acteurs sur la gouvernance foncière (PFMA)**, un espace de concertation nationale mis en place en 2018 avec l'appui de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

Remerciements

Nous remercions chaleureusement toutes celles et tous ceux qui ont contribué à ce document de capitalisation. Ce travail est le résultat d'une intelligence collective et d'un engagement partagé pour une meilleure gouvernance foncière en Guinée. Nos pensées reconnaissantes vont :

- aux autorités nationales, services techniques et collectivités, pour leur disponibilité ;
- aux organisations paysannes, OSC, leaders communautaires, communicateurs traditionnels et cadres de concertation, pour leurs témoignages et leur implication sur le terrain ;
- aux chercheurs, universitaires et experts, pour leurs analyses précieuses ;
- aux partenaires techniques et financiers, notamment le Comité technique « Foncier et développement », l'AFD et la FAO, pour leur soutien ;
- à toute l'équipe de rédaction et de coordination, qui a permis de donner vie à ce rapport.

Ce document est avant tout celui des acteurs du foncier guinéen ; qu'il serve d'outil pour renforcer le dialogue et la concertation au service des communautés.

Rédaction: Pascal Tonguino, Macky Bah et Michael Camara

Avec des contributions de Aïssata Yattara, Mamoudou Traoré, Amadou Bah (CODEC) et Vincent Basserie

Édition: Amel Benkahla, Pauline Caclin, Christian Castellanet et Antoine Deligne

Photographies: Aïssatou Diallo (ACORD Guinée) et Amel Benkahla (CTFD)

Mise en page: Watcharapol Isarangkul Na Ayuthaya

Pour citer cet ouvrage:

Tenguino, S. P., Bah, M., & Camara, M. (2025). *Contribution de la plateforme multi-acteurs sur le foncier aux processus d'élaboration des politiques foncières agricole et nationale en Guinée. Étude de cas*. Capitalisation d'expériences #8. Conackry, Paris et Vientiane: ACORD Guinée, CNOP-G, CTFD et MRLG.



Ce travail est sous licence **Creative Commons Attribution – Utilisation non commerciale 4.0 International**

Avertissement

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs. Elles ne prétendent pas refléter la position officielle ou non-officielle des partenaires financiers et techniques du projet.

SOMMAIRE

SIGLES ET ABRÉVIATIONS	4
RÉSUMÉ EXÉCUTIF	5
1. INTRODUCTION	7
2. CONTEXTE POLITIQUE	8
Brève histoire de la gouvernance foncière guinéenne	8
Un cadre juridique inadapté aux enjeux de sécurisation foncière	8
Des processus de réforme parallèles et partiellement complémentaires	12
PFA : un processus d'élaboration participatif	13
PFN : un processus parallèle avec une participation limitée des parties prenantes	16
Des complémentarités et articulations à renforcer entre la PFA et la PFN	17
3. CRÉATION ET ORGANISATION DE LA PLATEFORME MULTI-ACTEURS SUR LE FONCIER	18
Origine, objectif et mission de la plateforme	18
Diversité d'acteurs et division des rôles	19
Modalités de fonctionnement de la plateforme	20
4. MODES D'INTERVENTION ET D'INFLUENCE POLITIQUE DE LA PLATEFORME MULTI-ACTEURS	22
Capitalisation : documenter les pratiques de gestion foncière locale	22
Vulgarisation : rendre accessibles les textes législatifs et outils existants	23
Plaidoyer : participer à l'organisation des États généraux du foncier	24
Renforcement des capacités : préparer la société civile en vue de l'élaboration de la PFA	25
Approche participative : impliquer une diversité d'acteurs	25
Réforme des politiques foncières en Guinée : chronique d'une collaboration multi-acteurs	26
5. RÉSULTATS ET LEÇONS APPRISSES	29
Changements engagés grâce à l'action de la plateforme	29
Difficultés rencontrées	31
Leçons apprises	32
Perspectives	34
6. CONCLUSION	35
BIBLIOGRAPHIE	36
ANNEXES	38
Annexe 1 : Recommandations des organisations paysannes lors de la clôture des États généraux du foncier (extrait du memorandum des organisations paysannes)	38
Annexe 2 : Recommandations principales des États généraux du foncier (novembre 2022)	40
Annexe 3 : Communiqué de presse des organisations de la société civile (novembre 2024)	41
Annexe 4 : Communication et visibilité de la plateforme	42

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ACORD	Agence de coopération et de recherche pour le développement
AFD	Agence française de développement
ASAF	Appui aux statistiques agricoles et au Foncier
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CNOP-G	Confédération nationale des organisations paysannes de Guinée
CODEC	Collectif des organisations de la société civile pour la défense des droits des communautés impactées par les projets de développement
CTFD	Comité technique « Foncier et développement »
EGF	États généraux du foncier
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
MAGEL	Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage
MUHAT	Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Aménagement du territoire
OPA	Organisation professionnelle agricole
OSC	Organisation de la société civile
ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
PFA	Politique foncière Agricole
PFN	Politique foncière nationale
PFMA	Plateforme multi-acteurs sur le foncier

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Depuis les années 2000, la Guinée a engagé des réformes foncières visant à sortir des cadres réglementaires hérités de la période coloniale pour répondre aux enjeux de sécurisation foncière du plus grand nombre en s'appuyant davantage sur les pratiques et instances locales de gouvernance. Mise en place en 2018 avec l'appui de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et soutenue par le Comité technique « Foncier et développement » (CTFD), la Plateforme nationale multi-acteurs sur la gouvernance foncière (PFMA) mobilise largement les différentes parties prenantes en vue de faciliter ces processus politiques, notamment la politique foncière Agricole.

La présente étude de cas est une contribution à l'étude des conditions de réussite des partenariats multipartites dans le secteur de la gouvernance foncière de différents pays.

Objectifs et méthodologie

L'étude vise à identifier les leçons issues de l'expérience d'une plateforme multi-acteurs dans le cadre d'un processus de réforme foncière en Guinée. La méthode d'enquête participative s'est basée sur une revue documentaire et sur la collecte de données au moyen d'ateliers en groupe et d'entretiens individuels avec des acteurs clés.

Principales observations

1. Deux processus parallèles et partiellement complémentaires

En 2015, la réforme foncière initiée par le gouvernement guinéen s'est traduite par deux dynamiques parallèles : la Politique foncière Agricole (PFA) et la Politique foncière nationale (PFN). Sous la tutelle du ministère de l'Agriculture, la PFA porte sur la gestion des terres destinées aux activités agricoles. La PFN, quant à elle, est pilotée par le ministère de l'Urbanisme et concerne tous les autres usages du foncier. La PFA est donc une composante de la PFN et des connexions existent entre les deux textes, telles que la décentralisation de la gouvernance foncière, l'importance accordée à la sécurisation foncière et la reconnaissance des droits fonciers coutumiers, en particulier ceux des groupes vulnérables. Cependant, des incohérences entre les deux politiques restent à corriger, tout comme certaines faiblesses de la PFN (manque d'inclusivité du processus d'élaboration, absence de cadre clair).

2. Une approche multi-acteurs participative

Depuis 2019, la PFMA se consacre pleinement à l'accompagnement de la réforme de la gouvernance foncière en Guinée. Avec l'appui du CTFD, elle a conduit six études de capitalisation portant sur les pratiques de gestion foncière existantes dans les quatre régions naturelles du pays. Elle a aussi activement participé à l'organisation des États généraux du foncier (EGF) et a pris part au comité technique multi-acteurs ad hoc des EGF. Par ailleurs, elle a assuré l'inclusivité de cet événement et de l'élaboration de la PFA en préparant la société civile aux débats : mobilisation des différentes parties prenantes dans le cadre de concertations nationales, régionales et locales, renforcement des capacités des acteurs locaux, vulgarisation des textes législatifs et des outils, etc. Ces activités ont toutes reposé sur une approche participative, qui met en œuvre la collaboration entre une diversité d'acteurs aux responsabilités partagées.

3. Résultats et changements observés

Les principaux changements s'observent au niveau de l'organisation institutionnelle, de l'orientation des politiques publiques et des comportements et pratiques des acteurs. La tenue fin 2022 des États généraux du foncier, présidés par le ministre de l'Urbanisme, a confirmé le portage de la réforme par le gouvernement, avec une meilleure collaboration entre les parties prenantes, notamment entre les ministères concernés. À cette occasion, la PFMA a été désignée comme l'organe de suivi des recommandations des EGF. Par ailleurs, la mise en place de quatre cadres de concertation régionaux a renforcé l'implication des acteurs locaux pour un processus de réforme plus inclusif. Grâce à la vulgarisation des textes législatifs et des outils, les populations sont parvenues à s'approprier le sujet et à faire entendre leurs préoccupations et revendications.

Principales leçons apprises

- **Ancrer administrativement les décisions.** Pour éviter des obstacles liés à la personnalisation des décisions, celles-ci doivent être solidement ancrées au sein des ministères via des procédures administratives (arrêtés). Des changements à la tête des institutions (ministres, directeurs de cabinet, directeurs nationaux, etc.) peuvent en effet remettre en cause les acquis passés.

- **Former les parties prenantes locales.** La formation des leaders communautaires et autres acteurs locaux doit leur permettre de participer activement aux débats sur la gestion foncière. Sans la volonté et la détermination de la PFMA, les autorités coutumières n'auraient pas été autant associées aux réflexions. Aujourd'hui, elles jouent un rôle majeur dans la gouvernance foncière locale. Les nombreuses formations et rencontres organisées par la plateforme ont permis de sensibiliser les acteurs locaux aux processus politiques en cours et de faire valoir leurs intérêts dans les concertations conduites.
- **Mettre en œuvre effectivement les politiques.** Les membres de la plateforme ont déployé de grands efforts dans l'élaboration de la PFA, mais rien ne sera réellement acquis tant que les politiques n'auront pas été adoptées et mises en œuvre conformément à leurs orientations.

Conclusion

L'expérience de la PFMA en Guinée a montré que l'existence d'un cadre inclusif regroupant l'ensemble des acteurs pouvait favoriser le dialogue et la collaboration entre les différents ministères et les parties prenantes socio-professionnelles de manière à limiter les concurrences institutionnelles, mais aussi à faciliter la participation des organisations paysannes et de la société civile aux débats politiques. La désignation de la PFMA comme entité chargée du suivi des recommandations issues des EGF est le signe que son positionnement et sa contribution positive à la réforme foncière sont reconnus au plus haut niveau. Malgré de multiples obstacles, tant financiers qu'institutionnels, les résultats atteints par la plateforme en démontrent le bon fonctionnement. Désormais, les enjeux du travail de la PFMA seront notamment de contribuer à l'harmonisation des cadres juridiques et institutionnels, de suivre la mise en œuvre des politiques de façon participative et inclusive, de poursuivre le plaidoyer en faveur de l'inclusivité de la gouvernance foncière et de renforcer les partenariats financiers et techniques afin d'assurer la pérennité de son intervention.



Consultations régionales sur la gestion foncière conduites à travers l'outil Terristories ©ACORD Guinée

1. INTRODUCTION

Composée de parties prenantes issues d'Organisations de la société civile (OSC), du milieu universitaire, du gouvernement, du secteur privé, des collectivités locales et des organisations paysannes, la Plateforme nationale multi-acteurs sur la gouvernance foncière (PFMA) joue un rôle de facilitation de premier plan dans les processus politiques conduits depuis 2021 sur le foncier en Guinée. Elle a notamment participé à l'élaboration de la politique foncière Agricole (PFA), dont la mise en œuvre est pilotée par le ministère de l'Agriculture et de l'Élevage. Elle a également été un interlocuteur privilégié du ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire dans le processus d'organisation des États généraux du foncier qui ont donné lieu à des recommandations partagées sur les réformes en cours.

D'une part, la plateforme a largement mobilisé les acteurs du foncier rural (organisations paysannes, OSC, élus locaux, acteurs de la justice, autorités coutumières, etc.) dans les différentes régions afin qu'ils s'emparent du sujet, facilitant ainsi leur participation active et constructive aux concertations organisées par le ministère. D'autre part, elle a servi d'interface entre les institutions, afin que chaque ministère puisse travailler sur les prérogatives qui sont les siennes. Cette étude de cas vise à tirer des enseignements de ces activités de manière à assurer la pérennité des dialogues multi-acteurs favorisés par la plateforme.

Objectifs et méthodologie

Six ans après la création de la PFMA en Guinée, la capitalisation a pour objectif d'étudier spécifiquement les stratégies mises en œuvre, la manière dont elles ont été soutenues par le Comité technique « Foncier et développement » (CTFD) afin de faire face aux évolutions du contexte et les principaux changements que ces actions ont permis d'accompagner.

L'approche méthodologique déployée a adopté une démarche participative et inclusive. Elle s'est appuyée sur les deux volets suivants :

- **revue documentaire et logique d'analyse** : croisement des informations recueillies auprès des nombreux acteurs concernés (administration publique, OSC, organisations professionnelles agricoles (OPA), élus locaux) afin d'appréhender les enjeux sur les plans historique, technique et pratique qui ont conduit à l'émergence de la plateforme multi-acteurs ;
- **collecte des données et recueil des informations** (avec le soutien du secrétariat technique de la plateforme) : rencontre avec les acteurs de la plateforme et recueil de leurs points de vue concernant les acquis de la PFMA, les facteurs de réussite et d'échec, les stratégies d'intervention et la perception des parties prenantes. Des ateliers collectifs et des entretiens individuels semi-structurés avec 23 acteurs (dont six femmes) issus de la société civile, des OPA, des partenaires techniques et financiers, des membres des cadres de concertation régionaux et des personnes ressources sur les différents aspects de la capitalisation ont permis d'obtenir des renseignements et des témoignages.



Forêt du centre de Kilissi à Kindia ©ACORD Guinée

2. CONTEXTE POLITIQUE

Brève histoire de la gouvernance foncière guinéenne

Les réformes foncières engagées au début des années 2000 dans plusieurs pays (Burkina Faso, Mali, Sénégal, Côte d'Ivoire, Madagascar, etc.) visaient à sortir des cadres réglementaires hérités de la période coloniale pour répondre aux enjeux de sécurisation foncière du plus grand nombre en s'appuyant davantage sur les pratiques et instances locales de gouvernance foncière.

En effet, au début du XXe siècle, l'administration coloniale française avait élaboré un régime foncier pour ses colonies reposant sur trois piliers : la présomption de domanialité de l'État sur les terres dites « vacantes et sans maître », la reconnaissance de la propriété par l'immatriculation au livre foncier et une procédure individuelle de constatation des droits coutumiers. Ce système a introduit un dualisme entre droit de propriété « moderne » et droits fonciers coutumiers non reconnus officiellement. Progressivement, le régime a évolué de manière à encadrer davantage la notion de terres vacantes et à faciliter la reconnaissance des droits coutumiers. Toutefois, intervenant à la veille des indépendances, ce mouvement ne débouchera jamais sur une telle reconnaissance par les Assemblées territoriales, dont les membres craignaient, en limitant les droits domaniaux des futures nations indépendantes, d'hériter d'États sans pouvoir de contrôle sur les terres face à des droits coutumiers forts et multiples.

La Guinée, qui choisit dès 1958 de rompre avec la tutelle française, réaffirme alors la présomption de domanialité sur tout le territoire national, s'appuyant sur les anciens décrets coloniaux. Le décret 242/PRG de 1959 instaure le monopole de l'État sur l'ensemble des terres et remplace les titres fonciers par des arrêtés administratifs. En 1976, cette orientation se traduit par la nationalisation des terres appartenant aux entreprises françaises, notamment celles du « contentieux franco-guinéen ». Dans les années 1980, une première tentative de réforme foncière échoue mais en 1992, la Guinée adopte finalement le Code foncier et domanial dans un contexte d'ouverture à l'économie libérale. Toujours en vigueur aujourd'hui, ce texte a abrogé le décret de 1959 et réinstauré l'accès à la propriété individuelle pour les personnes physiques et morales, tout en maintenant la présomption de

domanialité de l'État sur les terres vacantes et sans maître. Il a libéralisé l'accès au foncier par le droit de propriété privée, obtenu sous la forme d'un titre foncier dans le cadre d'une procédure d'immatriculation de l'immeuble au livre foncier. Après avoir expérimenté le monopole de l'État sur les terres, associé au régime foncier des concessions et à des formes de collectivisation des facteurs de production (par exemple, les fermes agro-pastorales) sous la première République, le gouvernement prône dès lors le désengagement public de toutes les activités de production et de commercialisation. Le Code foncier et domanial introduit des outils variés (plan foncier, immatriculation, titres de propriété, etc.) tout en maintenant la présomption de domanialité de l'État. Le Code foncier et domanial intègre également une « logique notariale » qui vise à encadrer les transactions, les transferts et les délégations, traduisant la volonté d'assurer un meilleur encadrement juridique de manière à stimuler les investissements agricoles, à garantir la sécurité alimentaire et à protéger les ressources naturelles.

Un cadre juridique inadapté aux enjeux de sécurisation foncière

Dans son ensemble, le cadre juridique, très partiellement mobilisé sur le foncier urbain, n'a pas apporté de réponse spécifique aux problématiques foncières rurales et les droits fonciers locaux n'y sont toujours pas reconnus. Seul l'article 92 du Code foncier et domanial traite du foncier rural et ce, uniquement à travers le prisme de règles d'aménagement à des fins environnementales ou productives, renvoyant la définition de ces règles à des textes d'application. Par ailleurs, l'espace rural n'est pas défini dans les textes, bien que le Code révisé des collectivités locales distingue les communes urbaines et les communes rurales. Pour mieux adapter la gestion foncière aux réalités locales, une Déclaration de politique de sécurisation foncière en milieu rural (DPFMR) a par conséquent été adoptée en 2001. Son objectif principal était d'inscrire les droits locaux dans des plans fonciers ruraux gérés au niveau des communes rurales. Cependant, cette déclaration n'a jamais été mise en œuvre en raison notamment du contexte politique de transition qui prévalait alors.

Au début des années 2010, la Guinée a lancé plusieurs processus de révision de son cadre juridique et institutionnel avec l'appui de partenaires techniques et financiers tels que la Banque mondiale, l'USAID, l'Union européenne et l'Agence française de développement (AFD) :

- **une étude sur les outils juridiques du foncier** a été initiée en 2012 par le ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Aménagement du territoire (MUHAT) à l'aide du Land Governance Assessment Framework, un instrument de la Banque mondiale, et des diagnostics fonciers ont été menés dans chaque préfecture, donnant lieu à des restitutions dans tout le pays. Ce processus a été interrompu par la crise Ebola en 2014, puis par l'arrêt du financement du programme soutenu par l'Union européenne. Ce n'est qu'une dizaine d'années plus tard, après le coup d'État de septembre 2021, qu'il a été achevé grâce au portage politique du sujet par les autorités de transition et à l'octroi d'un financement de la FAO qui a permis la tenue des États généraux du foncier (EGF) en novembre 2022 puis l'élaboration d'un document de Politique foncière nationale (PFN) ;
- **une démarche de réflexion sur l'expropriation pour cause d'utilité publique** et l'indemnisation des terres rurales a été piloté par le ministère des Mines et le ministère de l'Énergie, avec le soutien de partenaires tels que l'USAID (DPDDA II) et la GWI (IIED/UICN). Cette démarche a entraîné la rédaction en 2016 d'un manuel consensuel élaboré dans une approche multi-acteurs. Ce document n'a cependant jamais été adopté officiellement

par décret comme cela était initialement prévu. Un référentiel national pour la réinstallation des personnes impactées par les projets de développement en République de Guinée a été élaboré en 2021 et devrait être prochainement adopté ;

- **une étude sur le foncier Agricole et rural** a été lancée en 2015 et a conduit à l'élaboration participative d'une feuille de route pour une réforme du foncier Agricole. Cette feuille de route a été validée en 2016 lors d'un atelier national et elle est actuellement mise en œuvre par le ministère de l'Agriculture dans le cadre de l'élaboration de la PFA via la composante 3 du projet d'Appui aux statistiques agricoles et au foncier (ASAF) sur financement de l'AFD.

À partir de 2018, les actions de la Plateforme nationale multi-acteurs sur la gouvernance foncière (PFMA) se sont situées à l'interface entre ces différents processus en vue de les rendre inclusifs et complémentaires et d'associer les différents acteurs aux réflexions. Néanmoins, ces processus se sont finalement traduits par des difficultés dans la collaboration entre ministères et par un déficit de coordination globale. Le coup d'État du 5 septembre 2021, qui a mis au pouvoir un gouvernement de transition, a constitué une fenêtre d'opportunité et permis de faire avancer la réforme de la gouvernance foncière en Guinée, qui était à l'arrêt depuis de nombreuses années, faute de financement et de volonté politique. Ces deux dernières années, les efforts de la PFMA se sont concentrés sur les principaux projets d'amélioration du cadre juridique, à savoir la PFA et la PFN. .



La préservation des vocations des zones agricoles, pastorales, forestières : la perception d'un danger de disparition progressive des terres et ressources agricoles, notamment sous l'effet de l'urbanisation et des concessions minières, constitue une préoccupation partagée par l'ensemble des acteurs du foncier Agricole. La nécessité de les préserver est donc clairement affirmée.

L'amélioration de la gouvernance du foncier Agricole : aucun acteur ne peut seul garantir une bonne gouvernance foncière et il est nécessaire de mettre en place des dispositifs associant différents acteurs afin de favoriser l'établissement et le respect d'arrangements locaux, tout en limitant les risques de corruption et de spéculation foncière. Il y a également lieu de définir dans quelles mesures les autorités coutumières pourraient se voir reconnaître officiellement un rôle dans la gouvernance foncière. En outre, des conflits de compétences entre services déconcentrés de l'Agriculture et de l'Habitat, ainsi que des cas de substitution entre autorités préfectorales et communales, sont couramment relevés. Ainsi, la clarification de la répartition des responsabilités entre services de l'État, les collectivités locales, préfets et autorités coutumières s'impose.

La sécurisation et formalisation des droits locaux, des transactions foncières et des arrangements fonciers locaux : la reconnaissance et la sécurisation des droits qu'exercent les différents acteurs sur la terre constituent un enjeu central de la politique foncière Agricole, que ces droits soient exercés par l'État ou des particuliers, et qu'ils soient individuels ou collectifs. La formalisation écrite apparaît comme un moyen privilégié pour favoriser les arrangements fonciers et permettre un accès facilité à la terre pour les exploitants non propriétaires à moyen terme. C'est aussi une manière de sécuriser les investissements publics réalisés par des projets ou des collectivités locales. L'encadrement et le contrôle des transactions foncières sont également un moyen de limiter la spéculation et la concentration foncière. Ces nouveaux outils de sécurisation foncière doivent être adaptés aux réalités rurales de la Guinée et facilement accessibles pour les communautés paysannes.

La facilitation de l'accès à la terre des populations les plus précaires : de nombreux exploitants agricoles ne possédant pas de terres connaissent une forte précarité foncière, dans la mesure où ils sont obligés de renouveler régulièrement, parfois chaque année, leur demande de prêt de terre aux propriétaires. Cette précarité est surtout observée dans les zones de forte pression foncière et empêche ces acteurs d'investir durablement pour améliorer la productivité des parcelles qu'ils exploitent. Sortir cette catégorie d'acteurs de la précarité dans laquelle elle vit et sécuriser les investissements consentis par les exploitants non propriétaires fait aussi partie des enjeux forts identifiés comme consensuels.

Au-delà des enjeux classiques de reconnaissance et de sécurisation des droits fonciers des populations locales, des problématiques spécifiques caractérisent la gouvernance foncière en Guinée et les relations qu'entretiennent les citoyens et l'État :

- **redistribution des terres issues de la colonisation :** de nombreuses terres du contentieux franco-guinéen (des plantations appartenant à des colons et qui sont localisées dans le triangle bananier en Basse Guinée et dans le sud de la Moyenne Guinée) ont été nationalisées et attribuées à des entreprises d'État pour être exploitées pour des cultures industrielles. Cette réquisition et redistribution de terres par les pouvoirs publics a engendré des conflits au sein des communautés, qui espéraient bénéficier de ces terres récupérées. Les populations qui autrefois étaient employées dans ces exploitations agricoles se sont senties marginalisées et se sont installées ailleurs ;
- **conflits liés à la collectivisation :** les politiques de collectivisation des terres et des facteurs de production mises en place sous la première république (les fermes agro-pastorales (FAPA), par exemple) ont généré des situations foncières conflictuelles dans lesquelles à la fois l'État et les communautés revendiquent des droits sur des espaces valorisés depuis la décollectivisation par des populations locales ;
- **dépossession des populations par l'État :** la constitution unilatérale de nouvelles réserves foncières par les pouvoirs publics, sans considération des droits fonciers locaux existants, entraîne actuellement des phénomènes de dépossession et des formes d'insécurité majeure pour les populations locales ;

- **informalité du droit foncier agricole :** contrairement à certains sous-secteurs fonciers qui sont régis par des textes spécifiques (Code minier ou Code pastoral, par exemple), le foncier agricole n'est régi par aucun texte spécifique. Les pratiques foncières locales sont gouvernées par le droit coutumier et par des procédures de transactions semi-formelles validées par les autorités administratives locales, mais sans cadre juridique sur lequel s'adosser.

Malgré les réformes initiées depuis trois décennies, la gouvernance foncière actuelle peine à répondre aux objectifs de développement économique et social, ainsi qu'aux besoins de sécurité foncière des populations. Plus de 30 ans après l'adoption du Code foncier et domanial, force est de constater que celui-ci s'est avéré incapable de répondre aux réalités foncières contemporaines, tant en milieu urbain que rural, et que l'élaboration d'une politique foncière Agricole et d'une révision du Code foncier et domanial s'impose, aussi bien au niveau des praticiens et usagers qu'au niveau des institutions.

Encadré 2 : Parole d'acteurs

“

« J'ai seulement accès à la terre à travers le métayage. Au départ, il consistait à partager les régimes de palme qu'on récoltait entre le propriétaire terrien et nous. Ce contrat est maintenant basé sur le partage des récoltes depuis plus de cinq ans. C'est-à-dire que le propriétaire terrien laisse sa parcelle au métayer pour exploitation et, à la fin de chaque saison agricole, le fruit de la récolte est réparti suivant une clé de partage définie au début de la saison, en général dans une proportion de 50 % pour chacun des bénéficiaires ou de 30 % pour le propriétaire contre 70 % pour l'exploitant. Bon nombre d'exploitants ont recours à ce mode de fonctionnement dans notre village car ils ne possèdent pas de terrains propres. Il s'agit surtout de jeunes agriculteurs, de femmes et d'autochtones sans terres. »

Un jeune agriculteur

”

« Une femme ne peut hériter des terres laissées par ses parents. Ces terres reviennent à ses frères. On pense que la femme est appelée à se marier et par conséquent à rejoindre une autre famille. C'est pour cette raison qu'elle ne peut avoir des terres dans sa famille d'origine. C'est très mal vu par la communauté qu'une femme réclame sa part d'héritage en ce qui concerne la terre ou bien qu'elle en vienne à se disputer avec des hommes pour avoir des terres. En revanche, si elle souhaite cultiver, elle peut demander une parcelle aux hommes. Cette pratique n'est pas liée à la religion, mais plutôt à la tradition. Dans notre village, le droit coutumier est encore très vivace et les chefs de lignage sont très conservateurs de la coutume. Certes, pour certains chefs de lignage aujourd'hui, il est normal de faire bénéficier les femmes du foncier paternel. Mais accorder à la femme tous les droits privatifs que confère l'héritage est hors de question. »

Un chef religieux

“

« La terre pour la femme rurale représente tout. C'est de là qu'elle tire l'essentiel de ses revenus, de son capital. Déjà avec les pesanteurs socioculturelles, on a du mal à avoir accès à la terre ou à la sécuriser. Il y a aussi la question de la corruption. Il apparaît donc clairement que l'accès à la propriété de la terre participe, dans une très large mesure, à l'autonomisation des femmes et que la difficulté d'accès à la propriété et au contrôle de ces terres se traduit souvent par l'impossibilité de s'engager efficacement dans des activités économiques et de disposer de moyens de subsistance sûrs et durables. Ce qui place la famille dans une situation d'insécurité alimentaire et de précarité financière. »

Une agricultrice

Des processus de réforme parallèles et partiellement complémentaires

En 2015, le gouvernement guinéen a initié une réforme foncière qui s'est traduite par deux dynamiques conduites en parallèle. La première porte sur la réorganisation du foncier agricole, c'est-à-dire la gestion des terres destinées aux activités agricoles (production végétale, production animale sédentaire, sylviculture et production halieutique continentale). Ce volet est piloté par le ministère de l'Agriculture et de l'Élevage (MAGEL) et, selon la feuille de route élaborée par ce ministère¹, devrait aboutir à une politique foncière Agricole ainsi qu'à une loi foncière Agricole.

La seconde dynamique de réforme foncière est pilotée par le ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire chargé de la récupération des domaines spoliés de l'État (MUHAT) et concerne l'élaboration de la PFN, ainsi que la révision du Code foncier et domanial de 1992. La PFN concerne tous les autres usages du foncier et devrait être élaborée en cohérence et de façon complémentaire avec la PFA, ainsi que

le préconisent les recommandations issues des États généraux du foncier. La PFA constitue ainsi la composante consacrée au foncier agricole de la PFN en cours d'élaboration. Selon le ministère de l'Urbanisme, la PFN devrait également résulter d'un processus participatif associant tous les acteurs, du niveau local au niveau national, afin de leur permettre d'exprimer leurs préoccupations et leurs propositions d'amélioration de la gouvernance foncière en Guinée. Cette approche inclusive représentait une volonté d'ouverture de la part du ministère, qui ne consultait généralement que ses propres services³.

La pertinence de cette réforme foncière agricole et le consensus qui l'entoure ont été réaffirmés par la deuxième recommandation principale des EGF⁴ en 2022. La réforme foncière agricole entre également en cohérence avec la loi L/2024/007/CNT portant orientation agricole, qui annonce l'élaboration de la PFA et de la loi foncière Agricole. Un comité de pilotage interministériel et multi-acteurs créé par décret en 2022 est chargé de la mise en œuvre de la réforme, qui fait l'objet d'un suivi rapproché par la PFMA.

« En République de Guinée, le Code foncier et domanial qui régit la gestion foncière ne traite du foncier rural que de façon très marginale. Il ne présente aucune réponse adaptée aux problématiques foncières agricoles et crée un vide juridique en la matière, ce qui fait que le contexte actuel est marqué par une situation de tensions et de pressions foncières inégalées dans notre pays. Cette situation résulte de plusieurs facteurs, notamment l'accroissement démographique, l'expansion urbaine, les changements climatiques et la dégradation de l'environnement et le développement des activités minières. En conséquence, les conflits fonciers liés à l'utilisation des ressources foncières agricoles se multiplient. Ils gangrènent les relations sociales entre nos communautés rurales, mais également au sein de chaque communauté, et jusqu'à l'intérieur même des familles... Il est donc primordial de mettre en place, au profit de tous les acteurs, un nouveau système de gouvernance foncière réellement transparent et sécurisant qui permettra à tous d'investir sereinement dans les activités agricoles, sylvicoles, d'élevage et de production halieutique continentale. Je peux assurer que cette réforme s'inscrit au nombre des grandes priorités de mon département et qu'elle bénéficiera de tout le soutien politique nécessaire. »

Hawa Sylla, secrétaire générale du ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, lors de la première réunion du comité de pilotage de la réforme foncière Agricole en mai 2023²

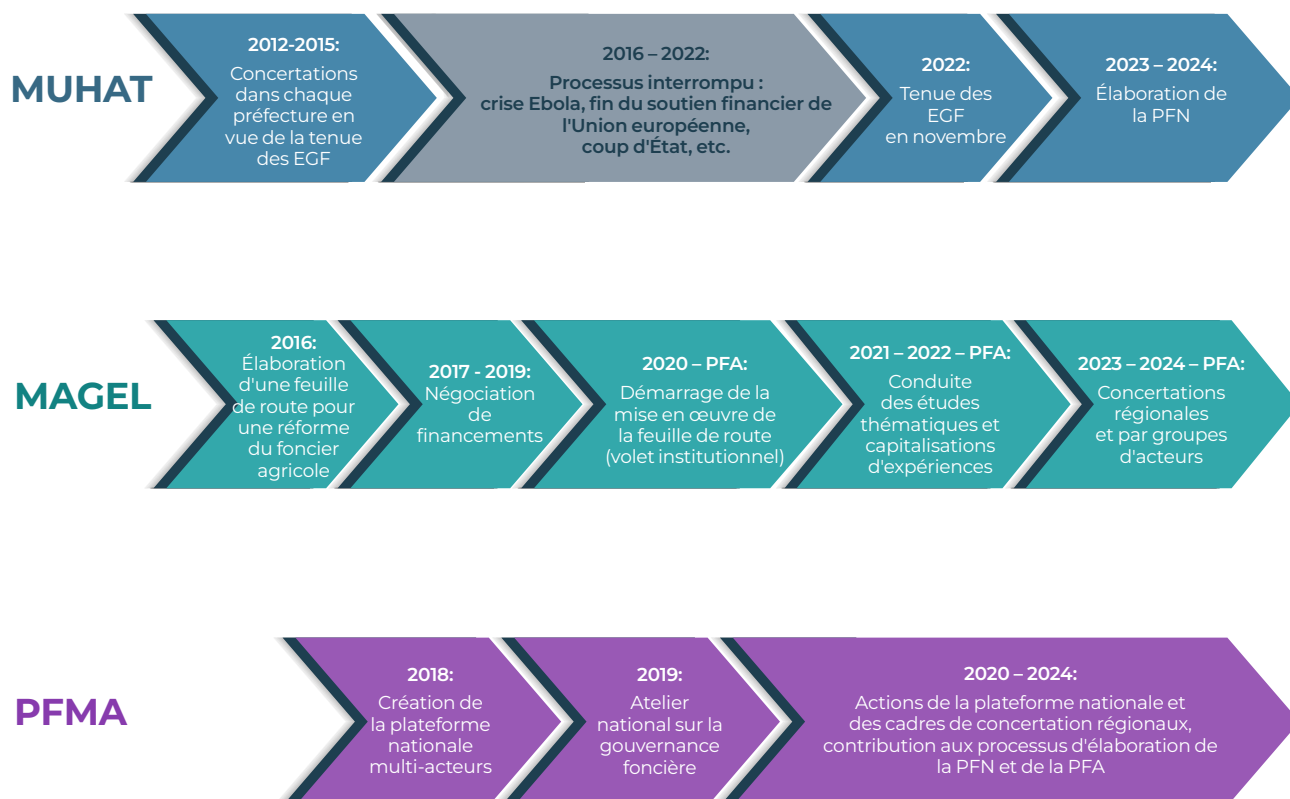
1 « Feuille de route de la réforme foncière Agricole. Version révisée. », Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage (mai 2021).

2 Source : « Agriculture : tenue de la première réunion du comité de pilotage de la réforme foncière agricole », La Voix du Peuple (17 mai 2023) : <https://lavoixdup peuple.info/agriculture-tenue-de-la-1ere-reunion-du-comite-de-pilotage-de-la-reforme-fonciere-agricole/>

3 En témoigne par exemple le forum urbain, organisé par le ministère de l'Urbanisme en 2019 et auquel n'ont participé que ses propres départements ministériels et services techniques, ainsi que certains de ses partenaires techniques et financiers.

4 Voir Annexe 2.

Figure 1 : Processus politiques engagés parallèlement par les ministères guinéens de l'Urbanisme (MUHAT) et de l'Agriculture (MAGEL) et actions conduites par la PFMA entre 2012 et 2024



PFA : un processus d'élaboration participatif

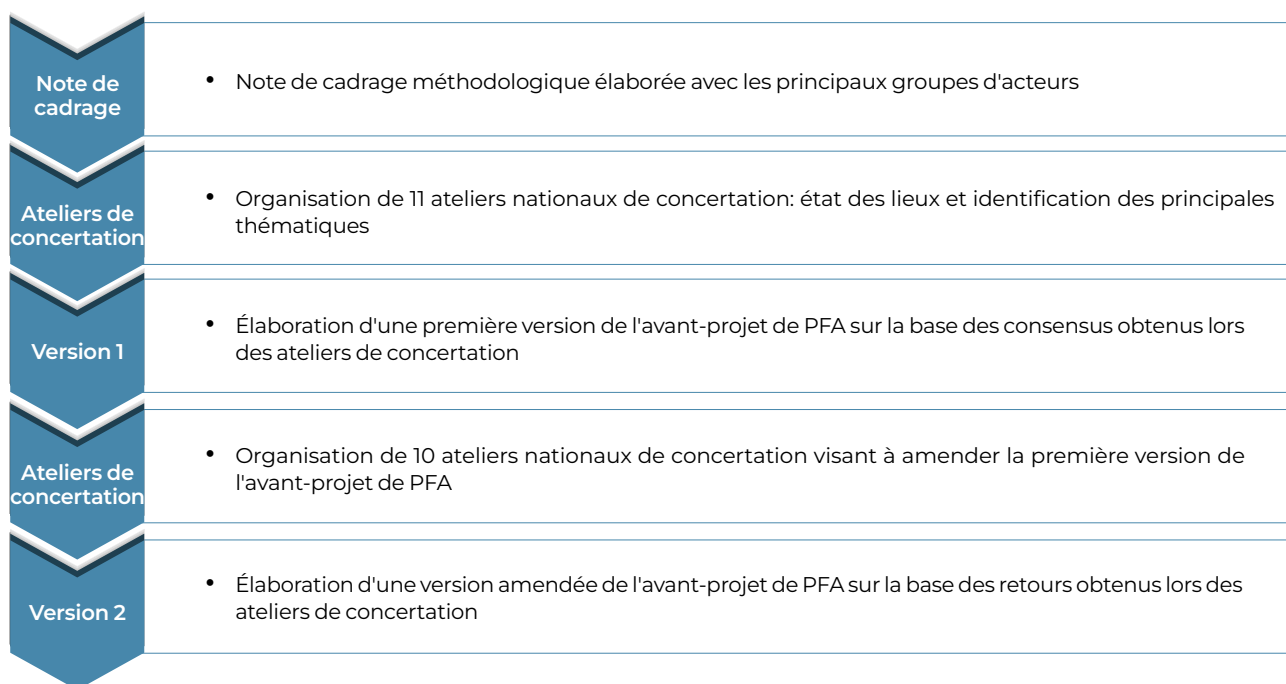
À partir de 2021, plusieurs activités préparatoires à l'élaboration de la PFA ont été réalisées⁵ :

- capitalisation de 37 expériences concernant le foncier agricole, portées par des projets de développement, des sociétés minières, des OPA et des OSC,
- étude des différents types de propriété et de transactions foncières liées aux terres agricoles et des pratiques de leur sécurisation foncière,
- dix sessions de « formation-débat » à l'attention de 150 personnes issues de la Direction du foncier rural, d'OSC, d'OPA et d'organisations de défense des droits foncières des femmes,
- état des lieux de la situation foncière agricole en Guinée.

Sur cette base, un vaste processus de dialogue multi-acteurs a été mis en œuvre depuis la fin de l'année 2023 avec l'animation de 21 sessions de concertation, combinant des ateliers par groupes d'acteurs et des ateliers thématiques multi-acteurs. La PFA traduit ainsi les consensus qui se sont dégagés lors de ces concertations largement participatives et inclusives, qui ont totalisé plus de 500 participants issus de 22 groupes d'acteurs. L'avant-projet de politique foncière Agricole a ensuite été élaboré selon un processus itératif en cinq étapes (voir Figure 2 ci-dessous).

⁵ Voir la note technique du projet ASAF, décembre 2024.

Figure 2 : Processus itératif d'élaboration de l'avant-projet de PFA



Les différentes concertations ont vu naître un consensus sur deux principaux points : la reconnaissance de tous les droits fonciers et de toutes les transactions foncières agricoles légitimes, individuels et collectifs, et leur

sécurisation pleine et entière à travers un système décentralisé (au niveau des communes et districts ou quartiers) impliquant une participation citoyenne via la mise en place de commissions foncières locales (voir Encadré 3 ci-dessous).



Atelier national de la Plateforme multi-acteurs sur le foncier et la promotion des directives volontaires ©ACORD Guinée

« Les grandes lignes directrices que l'action publique doit suivre pour concrétiser la vision de la PFA et atteindre ses objectifs sont formulées en quatre orientations stratégiques qui se complètent mutuellement :

Orientation 1 : Reconnaître et sécuriser les droits fonciers et les transactions foncières légitimes des populations et opérateurs économiques

- Reconnaissance de tous les droits fonciers et toutes les transactions foncières Agricoles : légitimes, individuels et collectifs, sur les terres relevant du statut des patrimoines Agricoles des particuliers (= création d'un nouveau statut)
- Système de sécurisation pleine et entière de ces droits et transactions : système décentralisé (communes, districts / quartiers), avec une participation citoyenne (commissions foncières multi-acteurs) et qui soit accessible pour les populations rurales (proximité, rapidité, coûts abordables). Mise en place de procédures de régularisation des documents semi-formels délivrés avant l'entrée en vigueur de la réforme. Prise en charge des contestations : pendant la procédure de sécurisation (publicité foncière), après la procédure de sécurisation (mécanisme de réception et de traitement des plaintes) et adoption de mesures spécifiques en faveur des personnes vulnérables (réduction des coûts, paiement échelonné etc.)

Orientation 2 : Clarifier la gouvernance foncière des aménagements hydro-agricoles pour en optimiser l'exploitation équitable et durable

- Clarification consensuelle et obligatoire du statut foncier des terres avant tout aménagement (domaine de l'État ou patrimoines de particuliers) et sécurisation de ces terres :
 - ◊ Cas des domaines de l'État : sécurisation juridique, cartographie et sécurisation physique sur le terrain ; Transfert de la maîtrise d'ouvrage aux communes lorsqu'elles ont les capacités de les gérer ;
 - ◊ Cas des patrimoines des particuliers : classement des périmètres en "Zone Agricole aménagée spéciale" ;
- Mesures visant à attribuer les parcelles avec équité, sécuriser les bénéficiaires (propriétaires-attributaires, attributaires et exploitants) et réguler les transactions foncières, mesures spécifiques en faveur des personnes vulnérables.

Orientation 3 : Promouvoir la mise en valeur des terres, les investissements et l'équité par la régulation des marchés fonciers agricoles, l'accès aux crédits et la gestion optimisée des conflits

- Mesures visant à : (i) limiter les ventes de terres Agricoles et lutter contre les ventes "à vil prix" et favoriser les transactions foncières Agricoles temporaires d'une durée d'au moins 5 ans ; (ii) lutter contre la concentration foncière ; (iii) lutter contre l'absence de mise en valeur des terres Agricoles et contre la spéculation foncière et (iv) promouvoir l'accès des producteurs Agricoles aux crédits ;
- Mécanisme obligatoire de conciliation foncière Agricole ;
- Amélioration du traitement des conflits par la justice.

Orientation 4 : Optimiser la gestion des domaines de l'État et préserver le patrimoine foncier agricole national

Gestion des domaines de l'État :

- Recensement des domaines Agricoles de l'État et clarification consensuelle de leur statut (domaine de l'État ou patrimoines de particuliers) et de leurs limites ;
- Lorsque le statut domanial est confirmé : sécurisation juridique, cartographie et sécurisation physique sur le terrain ;
- Identification des bénéficiaires potentiels de droits d'exploitation sécurisés sur les domaines Agricoles de l'État.

Préservation du patrimoine foncier Agricole national :

- Identification et protection des terres à haut potentiel Agricole sur tout le territoire et de toutes les terres à vocation Agricole urbaines et périurbaines par leur classement en "Zone Agricole stratégique"
- Identification et préservation des "Zones à vocation Agricole" dans tous les documents de planification territoriale requis ;
- Inscription du maintien obligatoire de la vocation Agricole des terres, pendant au moins dix ans, dans les actes de sécurisation des propriétés foncières Agricoles ;
- Accès à la propriété foncière Agricole réservé exclusivement aux personnes physiques et morales guinéennes ;
- Réservation de l'accès à la propriété foncière seulement aux guinéens. Le droit d'usage est reconnu aux non guinéens. Néanmoins, les droits de propriété régulièrement acquis par des non guinéens antérieurement à l'entrée en vigueur de cette réforme, ne sont pas remis en cause. »

6 Source : projet de politique foncière Agricole, décembre 2024.

PFN: un processus parallèle avec une participation limitée des parties prenantes

En 2023, le ministère de l'Urbanisme – grâce au soutien financier de la FAO et du Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix – a engagé deux consultants afin d'élaborer l'avant-projet de PFN. Diverses activités ont jalonné la conception de ce document :

- **organisation d'un atelier de cadrage** avec les membres de la PFMA autour des axes d'orientation de la PFN. À l'issue de cet atelier, un consensus s'est dégagé sur la vision, l'objectif, les rôles et les responsabilités des acteurs et la feuille de route de l'élaboration de la PFN a été validée ;
- **organisation par la PFMA d'une dizaine de réunions d'information** et de sensibilisation à l'attention des parties prenantes clés (organisations membres de la plateforme, cadres de concertation régionaux, communicateurs traditionnels, journalistes, magistrats, etc.). Ces réunions ont porté sur des thématiques telles que les enjeux fonciers, les directives volontaires, la prévention et la gestion des conflits fonciers ou encore le partage d'expériences avec des acteurs du Mali et du Sénégal ;
- **capitalisation des travaux** existants (EGF, études menées par le ministère de l'Urbanisme, etc.) afin de proposer les grandes orientations de la PFN ;
- **organisation de quatre ateliers régionaux** avec la participation des OSC, des OPA, des autorités coutumières et des cadres de l'administration déconcentrée. Ces ateliers ont permis aux acteurs régionaux d'échanger

sur les études menées et capitalisées afin d'enrichir les axes d'orientation de la PFN ;

- **élaboration de l'avant-projet** de la politique foncière nationale.

Lors d'une rencontre organisée en février 2024 et dédiée à l'analyse de la PFN, les membres de la PFMA ont formulé plusieurs observations qui portent essentiellement sur des faiblesses méthodologiques, aussi bien dans le contenu de l'avant-projet de PFN, que dans son processus d'élaboration :

- **sur le processus**, les membres de la plateforme ont déploré le manque d'inclusivité et la faible concertation des acteurs à la base, l'absence de renforcement des capacités en amont de l'élaboration de la PFN, le non-respect des étapes prévues dans la feuille de route, l'absence de restitution des résultats des concertations auprès des participants, l'opacité du processus et le non-partage des ébauches avec les acteurs de la PFMA ;
- **sur le contenu**, les membres de la plateforme saluent l'importance donnée dans l'avant-projet de PFN à la reconnaissance des droits fonciers locaux ; il s'agit là d'un acquis important. Néanmoins, ils ont jugé le document trop administratif et peu attentif aux réalités vécues par les populations. Celui-ci ne propose aucun cadre global ni aucune méthodologie précise permettant de déterminer les domaines de l'État et de leur attribuer un statut juridique cohérent. Il ne définit pas non plus d'outils de sécurisation foncière accessibles et efficaces permettant de protéger les populations rurales et ne parvient pas à établir un équilibre juridique clair entre les outils adaptés au contexte urbain et ceux relatifs aux droits ruraux.



Atelier régional de consultation des OSC et OPA sur la PFN à Mamou ©ACORD Guinée



Des complémentarités et articulations à renforcer entre la PFA et la PFN

L'analyse croisée des avant-projets de PFN et de PFA révèle plusieurs points de convergence et des complémentarités notables, traduisant une volonté commune de réformer la gouvernance foncière en Guinée. Toutefois, certains aspects méritent d'être renforcés afin d'éviter les chevauchements et contradictions entre les deux politiques.

Complémentarités identifiées

- *Intégration de la PFA dans la PFN* : les textes reconnaissent explicitement que la PFA constitue un sous-ensemble de la PFN, dédié spécifiquement au foncier Agricole à l'échelle nationale.
- *Reconnaissance des droits fonciers coutumiers et communautaires* : les deux politiques mettent en avant la reconnaissance des droits fonciers coutumiers, qu'ils soient individuels ou collectifs.
- *Prise en compte des groupes vulnérables* : bien que cet aspect soit davantage développé dans la PFA que dans la PFN, toutes deux soulignent la nécessité d'inclure les droits fonciers des femmes, des jeunes, des éleveurs et des migrants.
- *Gouvernance foncière décentralisée* : les deux documents favorisent une gouvernance participative et décentralisée du foncier. Cependant, la PFA en précise davantage les modalités opérationnelles que la PFN.
- *Sécurisation foncière* : les deux politiques considèrent la sécurisation foncière comme un levier essentiel de développement durable et de cohésion sociale, même si des divergences subsistent quant aux outils et mécanismes préconisés par la PFN.

Points à renforcer pour une meilleure articulation

Plusieurs zones d'ombre ou incohérences subsistent entre les deux textes et nécessitent des clarifications et ajustements.

- *Absence de référence à la PFA* : afin d'éviter les doublons, la PFN devrait renvoyer explicitement à la PFA pour tout ce qui touche au foncier agricole.
- *Incohérences entre la PFN et la PFA* : l'avant-projet de PFN est parfois redondant, voire contradictoire, avec certaines dispositions de la PFA. Une clarification s'impose donc dans le but d'assurer la cohérence entre les deux politiques en ce qui concerne la composition, les rôles et les niveaux d'intervention des commissions foncières, la reconnaissance des droits fonciers locaux et la méthodologie de sécurisation des terres.
- *Absence de définition commune des concepts* : la PFN devrait distinguer les concepts de foncier rural, urbain et péri-urbain, afin qu'une même acceptation en soit faite par les deux politiques.
- *Faible coordination interministérielle* : les ministères de l'Urbanisme et de l'Agriculture devraient mieux se concerter dans l'élaboration de leurs politiques respectives pour en garantir la complémentarité.
- *Manque d'application des recommandations* : l'absence de suivi et d'application effective des recommandations issues des EGF pourrait limiter l'impact réel des résolutions adoptées.

3. CRÉATION ET ORGANISATION DE LA PLATEFORME MULTI-ACTEURS SUR LE FONCIER

Origine, objectif et mission de la plateforme

Avant la création de la PFMA, il existait des initiatives locales menées par des OPA et des OSC dans les quatre régions naturelles de Guinée. Cependant, ces initiatives n'agissaient pas en synergie avec les approches sectorielles au niveau national en matière de gestion foncière et les parties prenantes se coordonnaient peu. De plus, les communautés et certains techniciens manquaient d'informations sur le cadre juridique national et international relatif à la gouvernance foncière. Entre 2013 et 2014, des concertations locales ont été organisées par diverses structures (OPA et OSC principalement) afin de mobiliser les acteurs, ce qui a conduit à l'idée de rassembler les parties prenantes concernées.

Cette volonté s'est concrétisée en juin 2018 par la création de la PFMA, dans un contexte de dissémination et de mise en œuvre des principes promus dans les directives volontaires pour une gouvernance foncière responsable des terres, des pêches et des forêts adoptées en 2012 par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale

(CSA). Soutenue par des partenaires techniques et financiers comme la FAO et l'AFD via le CTFD, la PFMA a été largement portée par l'association ACORD Guinée et les autorités guinéennes, notamment le ministère de l'Urbanisme et celui de l'Agriculture, qui se sont formellement engagés à soutenir pleinement la plateforme multi-acteurs.

La PFMA a pour objectif d'ouvrir un espace de dialogue, de sensibilisation et de formation sur les enjeux du foncier en Guinée et d'élaborer des recommandations visant à améliorer les politiques publiques et les cadres juridiques. Sa mission consiste à faciliter la concertation entre acteurs – notamment l'État, les communautés locales, la société civile, les universités et le secteur privé – afin de promouvoir une gouvernance foncière inclusive et durable. Plus particulièrement, la PFMA œuvre à la vulgarisation des textes juridiques sur le foncier, à l'évaluation des outils de gestion et de planification des politiques foncières, au renforcement des capacités des acteurs concernés et à la veille citoyenne sur les accaparements de terres et les expropriations.



Zone de pâturage à Timbi Madina ©ACORD Guinée

Diversité d'acteurs et division des rôles

Au sein de la PFMA, chaque groupe d'acteurs dispose d'une fonction particulière. Des points focaux ont été désignés par les entités membres de la plateforme afin de participer activement et de manière continue à toutes les rencontres organisées.

“ *« Le climat de méfiance entre les acteurs n'existe plus. J'anime les débats à la radio grâce au partage des documents (loi d'orientation agricole, Code foncier et domanial, loi pastorale, etc.) Avant, nous étions observateurs des processus d'élaboration des politiques, mais aujourd'hui nous en sommes des acteurs clés. »*

Un acteur du cadre de concertation de Faranah ”

Les représentants du gouvernement : ils sont responsables de l'élaboration et de l'application des politiques foncières. Leur mission inclut la régulation des pratiques foncières, la résolution des conflits et la mise en place d'un cadre légal adapté.

Les élus locaux : représentés par l'association des maires de Guinée, ils assurent la liaison entre les préoccupations locales et les politiques foncières en participant à la prise de décisions et à la mise en œuvre des stratégies de gestion des ressources foncières.

Les organisations de la société civile : elles veillent à la défense des droits des citoyens, notamment des communautés vulnérables. Elles sensibilisent à l'importance d'une meilleure sécurisation des droits foncières et participent au développement des politiques en représentant les intérêts des populations.

Les communautés locales : elles apportent une connaissance des réalités locales et des pratiques traditionnelles. Elles contribuent à la gestion des ressources foncières et à la prise de décisions au niveau local. Les politiques doivent répondre effectivement à leurs besoins. Au sein de la plateforme, elles sont principalement représentées

par des fédérations et plateformes nationales d'organisations paysannes.

Les communicateurs traditionnels : ils interviennent pour faciliter la communication et la médiation au sein des communautés et s'assurer que les voix locales sont entendues et respectées dans les discussions sur le foncier.

Le secteur privé : les acteurs du secteur privé sont impliqués dans le développement économique lié à l'utilisation des terres. Ils doivent respecter les normes foncières et travailler en collaboration avec les autres parties prenantes pour un développement durable.

Les ordres socio-professionnels : comprenant les ordres des avocats, des huissiers, des géomètres et des architectes, ils apportent une expertise technique et juridique afin de garantir que les questions foncières sont traitées conformément aux normes professionnelles et légales.

Les universités et les centres de recherche : en fournissant des analyses, des études et des données, ces institutions contribuent à l'élaboration de politiques fondées sur des preuves et renforcent les capacités des autres acteurs en matière de recherche et de formation.

Les médias : regroupés au sein de la Plateforme des médias sur la gestion des ressources naturelles, ils jouent un rôle de sensibilisation et d'information, contribuant ainsi à la transparence et à la diffusion des connaissances sur les enjeux fonciers.

Les cadres de concertation régionaux sur le foncier : mis en place progressivement depuis 2019 par la PFMA dans les quatre régions naturelles de Guinée, les cadres de concertation participent à la gestion et à la régulation des ressources foncières. Leur mission principale est de faciliter le dialogue entre les parties prenantes, notamment les autorités gouvernementales, les collectivités locales, les agriculteurs, les éleveurs et la société civile. Ils visent à promouvoir une gouvernance inclusive et

“ *« Auparavant, tout se passait à Conakry. Aujourd'hui, nous sommes informés de ce qui se passe au niveau national grâce à cette plateforme multi-acteurs et au cadre de concertation de Kankan. »*

Une actrice du cadre de concertation de Kankan ”

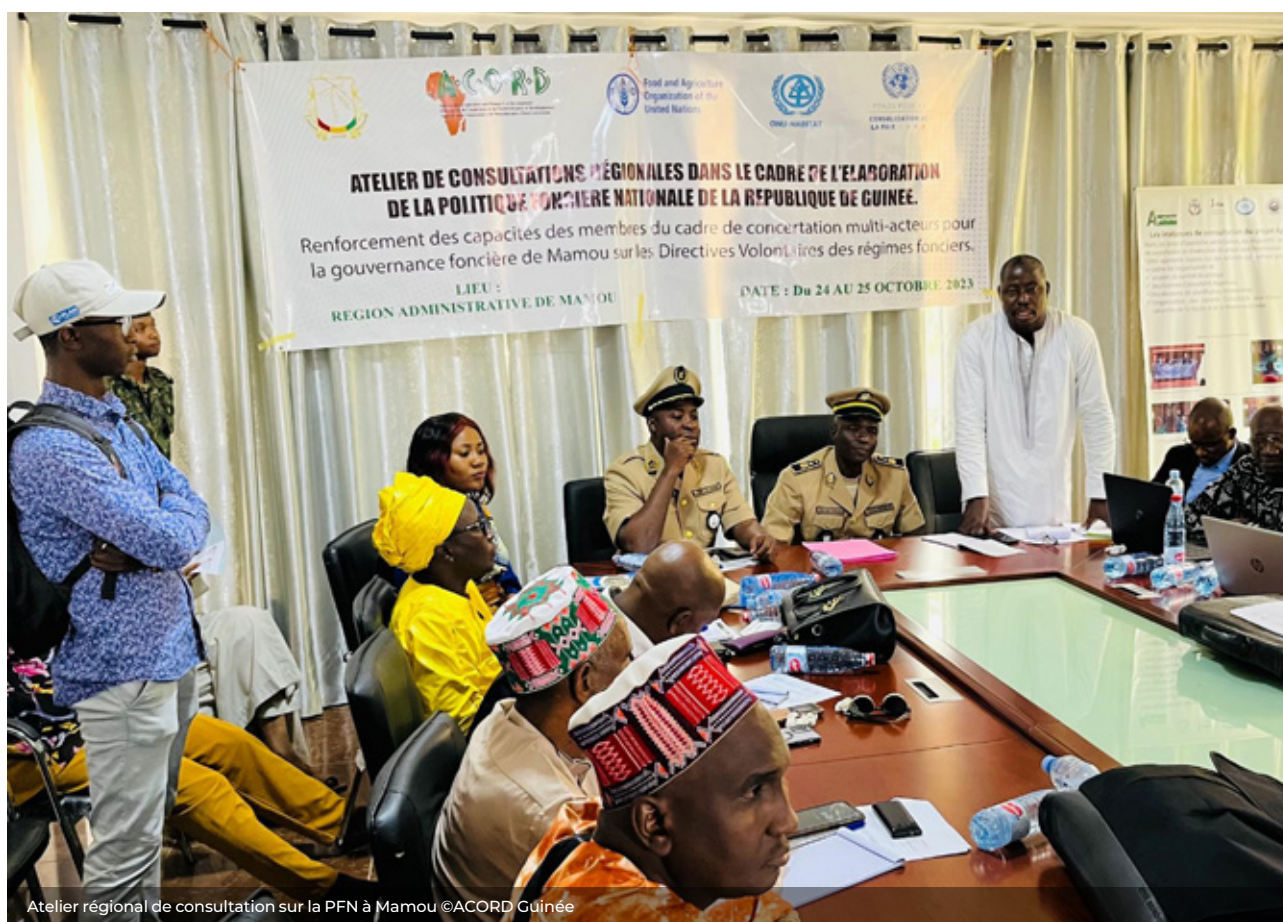
participative en abordant les questions de droits fonciers, de planification territoriale et de conflits fonciers. Ils permettent également d'élaborer des politiques foncières adaptées aux besoins locaux, de sensibiliser les acteurs aux enjeux liés à la terre et de renforcer la transparence et la responsabilité dans la gestion des ressources foncières. En somme, ils contribuent à la sécurisation des droits fonciers, à la prévention des conflits et au développement durable des territoires.

Modalités de fonctionnement de la plateforme

Approuvé par les différents acteurs, le mode de gouvernance de la PFMA vise à favoriser l'implication de chaque membre dans l'organisation des activités. C'est dans ce cadre qu'une présidence tournante entre le ministère de l'Urbanisme et celui de l'Agriculture a été décidée, tandis que la vice-présidence est assurée par la Confédération nationale des organisations paysannes de Guinée (CNOP-G). Le secrétariat de la plateforme est quant à lui confié à l'association ACORD Guinée, qui est chargée de l'élaboration du budget annuel – soumis aux partenaires techniques et financiers – et de la contractualisation avec les partenaires.

Un comité technique approfondit l'analyse et le traitement des questions stratégiques et planifie et anime les activités de la plateforme liées aux réformes foncières. Ce comité comprend 16 membres aux profils techniques et scientifiques variés :

- représentants des ministères de l'Agriculture et de l'Élevage, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Aménagement du territoire, des Mines et de la Géologie, de la Justice, de l'Énergie et du Droit des femmes,
- représentants d'organisations de la société civile (ACORD Guinée, CNOP-G, CNOSC, CODEC, CGLTE AO, Réseau national des organisations féminines sur la gouvernance foncière en Guinée – ReNOFF),
- représentants d'universités et de cadres de concertation (Université de Sonfonia, cadre de concertation de Kindia),
- représentants des projets et partenaires techniques et financiers (Commission économique pour l'Afrique, FAO et projet ASAF).



Atelier régional de consultation sur la PFN à Mamou ©ACORD Guinée

Le comité technique collabore également avec les partenaires techniques et financiers et les faitières d'acteurs nationaux, les communicateurs traditionnels et d'autres réseaux au niveau sous régional, notamment la Coalition pour la protection du patrimoine génétique africain (Copagen) et la Convergence globale des luttes pour la terre et l'eau en Afrique de l'Ouest. Le comité technique convoque les réunions selon la demande, le plan d'action et les besoins. Ses activités s'appuient sur la feuille de route élaborée par le ministère de l'Urbanisme à l'issue des États généraux du foncier et qui sert de référence pour la formulation des notes techniques.

Les membres de la PFMA se rencontrent régulièrement dans le cadre de réunions techniques afin d'échanger des informations, de partager des expériences et de définir des stratégies communes. Ils sont également mobilisés dans le cadre du suivi-évaluation afin de mesurer l'impact des actions menées et d'ajuster les stratégies en fonction des résultats obtenus.

Par ailleurs, la plateforme multi-acteurs a également mis en place des cadres de concertation

dans les quatre régions naturelles. Ceux-ci ont pour mission de renforcer la gouvernance foncière en impliquant divers acteurs tels que les autorités locales, la société civile et le secteur privé. Créée en 2019 grâce à un appui financier ponctuel de la FAO, la plateforme de Mamou a servi d'expérience-pilote. Trois autres cadres de concertation régionaux ont par la suite été accompagnés avec le soutien du CTFD, de l'ambassade de France en Guinée ou encore du CCFD-Terre Solidaire. La formation des membres des cadres de concertation régionaux a été assurée par le comité technique.

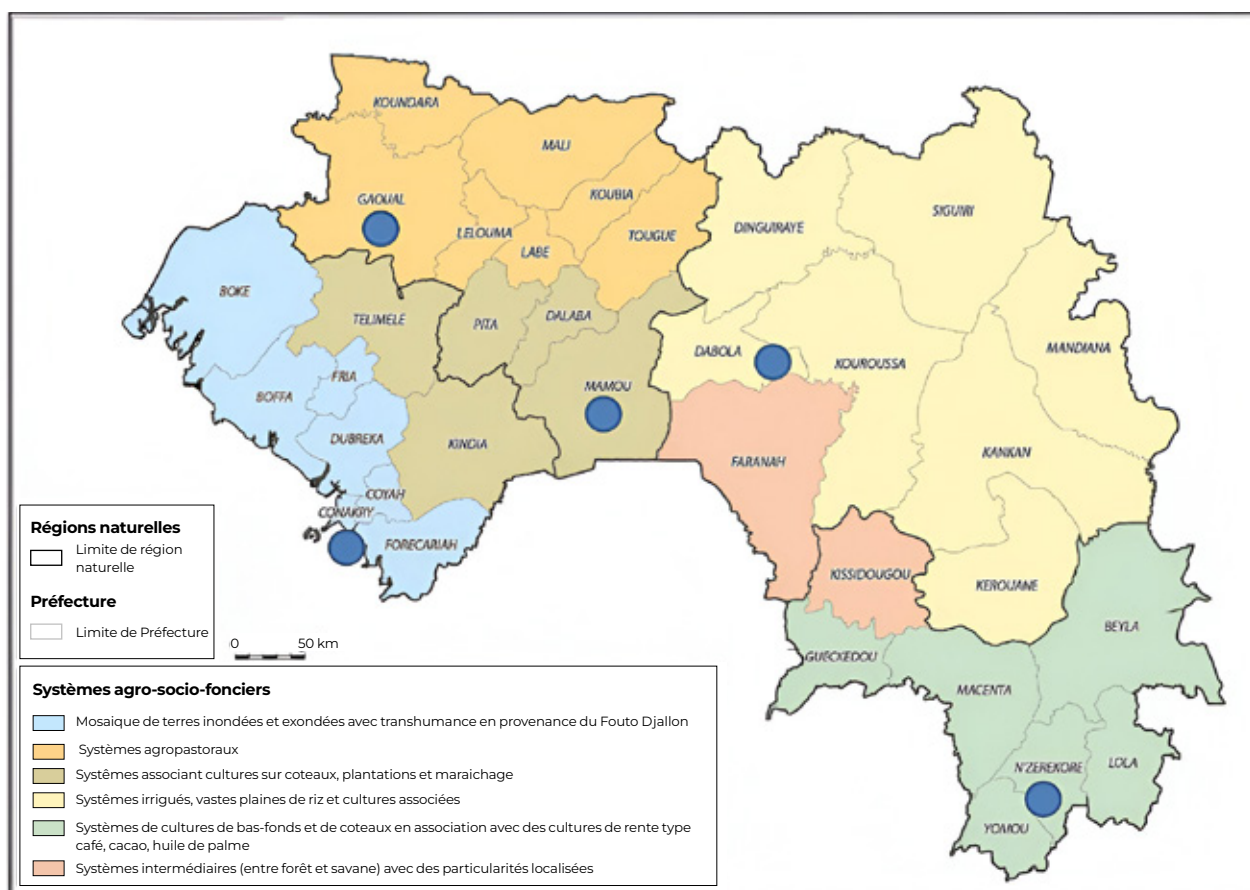
“

« Cette plateforme me permet d'organiser des réunions sur le foncier sans être appuyée et j'ai désormais des facilités à m'exprimer. »

Une actrice du cadre de concertation de la préfecture de Dabola

”

Figure 3 : Carte de localisation de la plateforme nationale (Conakry) et des cadres de concertation régionaux des quatre régions naturelles



4. MODES D'INTERVENTION ET D'INFLUENCE POLITIQUE DE LA PLATEFORME MULTI-ACTEURS

Capitalisation : documenter les pratiques de gestion foncière locale

La plateforme a accompagné les organisations paysannes et OSC actives sur le foncier dans les quatre régions naturelles dans la documentation des pratiques de gestion foncière existantes. Six études ont été conduites entre 2019 et 2021, au démarrage du processus d'élaboration de la PFA, avec l'appui du CTFD. Elles mettent en avant les processus de sécurisation foncière et de gestion des conflits fonciers qui sont menés, leurs résultats et les limites actuelles, en particulier sur les sujets suivants :

- modes d'accès sécurisés aux ressources foncières rurales dans la préfecture de Faranah (Haute Guinée),
- bonnes pratiques locales de gestion foncière dans la préfecture de Nzérékoré (Guinée forestière),
- pratiques des unions de groupements maraîchers de Koumbia et Tanda Kandé dans la préfecture de Gaoual (Moyenne Guinée),
- intégration entre agriculture et élevage comme modèle de résolution durable des conflits autour du foncier dans la préfecture de Kindia (Basse Guinée),
- modes d'accès sécurisés au foncier dans les préfectures de Dalaba et Labé (Moyenne Guinée),
- mobilisation du droit coutumier et du droit positif pour faciliter l'accès des femmes à la terre dans la préfecture de Macenta (Guinée forestière).

Ces travaux de capitalisation ont permis de souligner l'importance des arrangements existants entre acteurs locaux dans la gouvernance foncière.

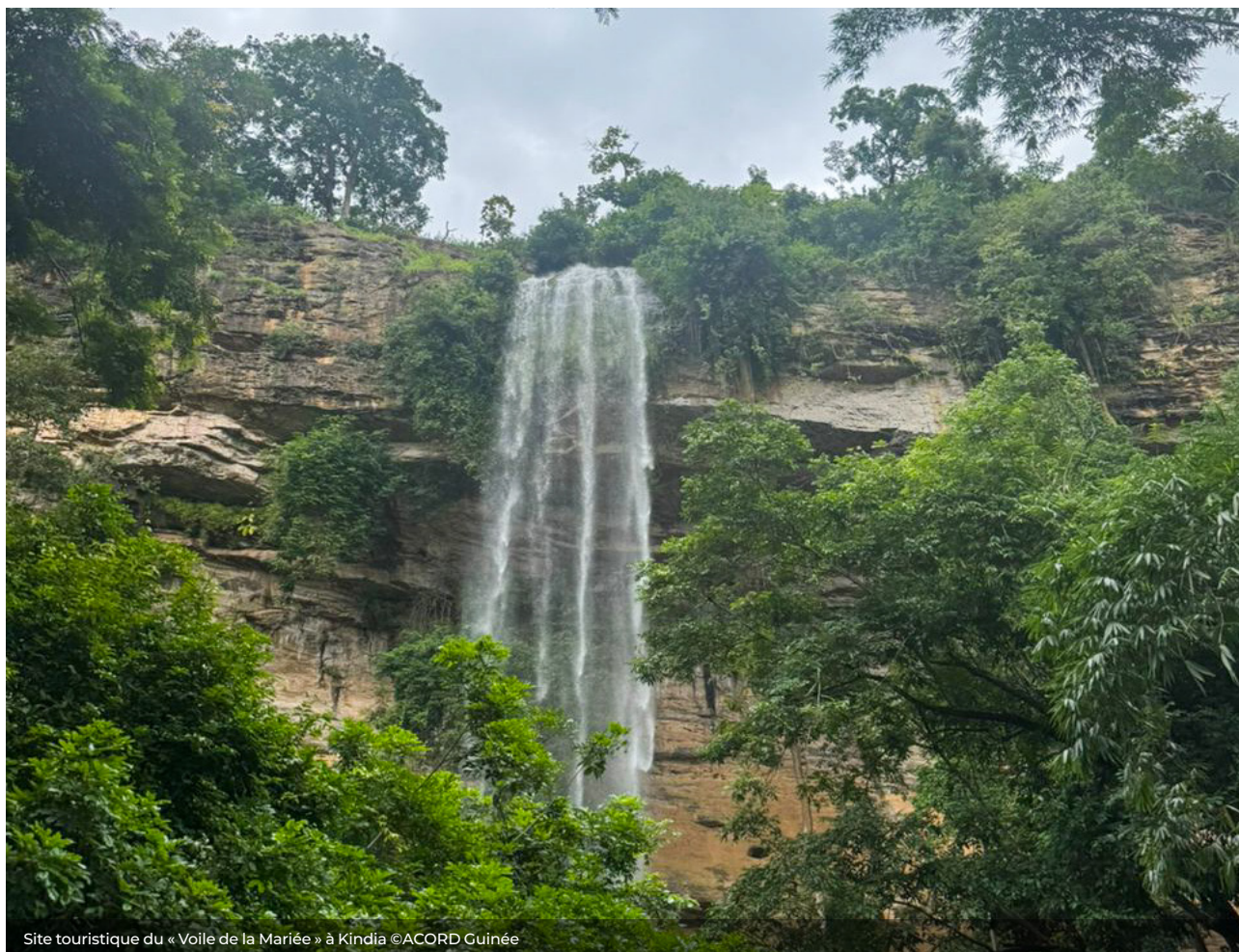
“

« Il a fallu cette plateforme multi-acteurs pour qu'on comprenne les enjeux en matière de droits fonciers des femmes et des jeunes dans notre zone mais aussi au niveau national, de sécurisation foncière ou encore de sécurisation des transactions foncières. »

Un ancien maire et acteur du cadre de concertation de Mamou

”

Parmi ces arrangements, on compte notamment le règlement des conflits et la réduction des inégalités d'accès à la terre par les autorités coutumières, la négociation de conventions entre propriétaires et paysans sans terre par les organisations paysannes, ainsi que l'attribution de vocations aux terres et la négociation des règles d'utilisation partagées sur la base d'expériences précédentes. Ces études ont permis aux OSC de faire valoir dans les débats les bienfaits du dialogue, de la concertation et de l'implication d'une diversité d'acteurs dans la gouvernance foncière locale et ainsi d'argumenter en faveur de l'intégration de commissions foncières locales dans les instruments de gouvernance prévus par les politiques foncières. Elles ont aussi permis de légitimer, aux yeux des autorités nationales, la place à accorder dans le dialogue politique aux OSC et autorités coutumières, qui étaient souvent marginalisées voire totalement ignorées.



Site touristique du « Voile de la Mariée » à Kindia ©ACORD Guinée

Vulgarisation : rendre accessibles les textes législatifs et outils existants

La PFMA a conçu des supports de vulgarisation du corpus législatif guinéen, des outils prévus par les textes, ainsi que des autres outils de planification et de gestion du foncier mis en œuvre dans certaines régions naturelles de la Guinée (tels que le plan d'occupation et d'affectation des sols ou le schéma de cohérence territoriale), voire dans d'autres pays de la sous-région (Mali, Sénégal et Côte d'Ivoire). Ces supports ont été partagés aux niveaux national et régional avec les acteurs engagés dans les débats sur la réforme du foncier Agricole afin de renforcer leurs connaissances en les mettant en regard avec les pratiques locales de gestion foncière et les problèmes rencontrés dans les communes en matière de gouvernance foncière. Ces échanges ont permis de mettre en évidence les défis en matière de réforme foncière, pour une meilleure adéquation entre législation nationale et pratiques, afin que les us et coutumes locaux puissent davantage être pris en compte et influencer les orientations de la future politique foncière Agricole.

“

« La plateforme a été bénéfique grâce à la décentralisation des actions de renforcement des capacités, la sensibilisation et l'information que nous avons reçues depuis 2018. L'explication du contenu de textes comme les directives volontaires, le Code foncier et domanial, la politique foncière et les mécanismes de prévention et de gestion des conflits domaniaux nous a beaucoup aidés. Tout ça, c'est grâce à la plateforme multi-acteurs. »

Un acteur du cadre de concertation de Dinguiraye

”

Plaidoyer : participer à l'organisation des États généraux du foncier

La plateforme multi-acteurs a mis en œuvre des actions de plaidoyer afin d'influencer les politiques publiques et de promouvoir une meilleure gouvernance des ressources foncières.

En particulier, les organisations paysannes et de la société civile membres de la PFMA se sont fortement engagées dans la préparation des États généraux du foncier, qui se sont tenus à Conakry en novembre 2022. Cette implication avant et pendant les EGF leur a permis de contribuer à l'élaboration des termes de référence et du programme de cet événement majeur. Après de longues discussions préliminaires avec le gouvernement et les partenaires techniques et financiers, la PFMA a intégré un comité technique multi-acteurs ad hoc, mis en place par arrêté par le ministère de l'Urbanisme et chargé de préparer les États généraux. Ce comité était composé, entre autres, de représentants des ministères et institutions techniques concernés, des OSC, du Collectif des organisations de la société civile pour la défense des droits des communautés impactées par les projets de développement (CODEC), des organisations paysannes et de la CNOP-G, des universitaires et des partenaires. Ces membres étaient répartis en trois sous-comités, chargés respectivement de préparer la réflexion des EGF sur le cadre juridique et institutionnel, sur la sécurisation et l'aménagement fonciers et sur les enjeux et les défis.

En outre, grâce à sa capacité de mobilisation, la PFMA a sollicité l'engagement de divers parties prenantes – cadres techniques des ministères, OSC, organisations professionnelles, autorités coutumières, chercheurs, universités et secteur privé – et préparé les acteurs de la société civile à participer aux EGF en vue d'en influencer les résolutions et de renforcer la contribution de la société civile aux processus politiques en cours. La plateforme a notamment initié la rédaction et la publication d'un memorandum des organisations paysannes et de la société civile (voir Annexe 1). Dans le cadre de ce processus préliminaire très inclusif, impliquant l'ensemble des entités concernées par la question foncière, la PFMA est également parvenue à rassembler un grand nombre de parties prenantes via des concertations locales, régionales et nationales, facilitées par la CNOP-G et les autres membres du comité technique de



Lecture de la déclaration finale des EGF par une représentante de la plateforme ©Amel Benkahla

la plateforme. Des ateliers de renforcement des capacités concernant les directives volontaires ont été conduits à l'attention des acteurs des quatre régions naturelles. Les OSC, OPA, chercheurs et chefs coutumiers y ont été répartis en groupes thématiques en fonction de leurs compétences. L'organisation des EGF a également inclus des réunions d'information et de dialogue avec les différentes parties prenantes, des études menées dans les quatre régions naturelles et l'analyse des textes juridiques. À la suite de l'envoi de lettres d'information aux partenaires, le gouvernement guinéen et plusieurs partenaires techniques et financiers – dont l'AFD, le CTFD, la FAO et la Commission économique pour l'Afrique – se sont engagés à soutenir la tenue des EGF.

La forte mobilisation de la plateforme a permis d'obtenir plusieurs acquis importants, repris dans les recommandations finales des États généraux (voir Annexe 2). Ces acquis portent notamment sur la nécessité pour le pays de se doter d'une politique foncière Agricole, sur l'importance d'engager de manière inclusive la révision du Code foncier et domanial et sur la désignation de la plateforme comme structure responsable du suivi de la mise en œuvre des 26 recommandations.

Renforcement des capacités : préparer la société civile en vue de l'élaboration de la PFA

Tout d'abord, la PFMA a joué un rôle moteur dans la mise en place de deux nouveaux cadres de concertation multi-acteurs dans les régions de la Basse Guinée (Kindia) et de la Haute Guinée (Kankan), en plus de ceux de Mamou et de N'Zérékoré. Avec l'appui de partenaires (FAO, CTFD, ambassade de France, etc.), la plateforme a accompagné le fonctionnement de ces cadres.

Par ailleurs, elle a également contribué à renforcer les capacités des acteurs en matière de gouvernance foncière. En collaboration étroite avec la Direction nationale du foncier rural et du patrimoine (DNFRP) en charge de l'élaboration de la politique foncière Agricole, la PFMA a formé les leaders des organisations paysannes, des OSC et des organisations de défense des droits des femmes. Elle a été appuyée dans cette tâche par l'assistant technique de la DNFRP, financé par l'AFD, qui dispose d'une grande expérience dans l'accompagnement à l'élaboration de politiques foncières dans la sous-région. La plateforme a aussi organisé des ateliers de formation auprès des acteurs de la justice, des services techniques et de la société civile, et des rencontres avec les autorités coutumières afin que celles-ci soient pleinement informées des processus politiques en cours. L'ensemble de ces activités ont permis de préparer les acteurs locaux aux concertations conduites par le gouvernement dans le cadre des processus d'élaboration des politiques foncières Agricole et nationale.

Approche participative : impliquer une diversité d'acteurs

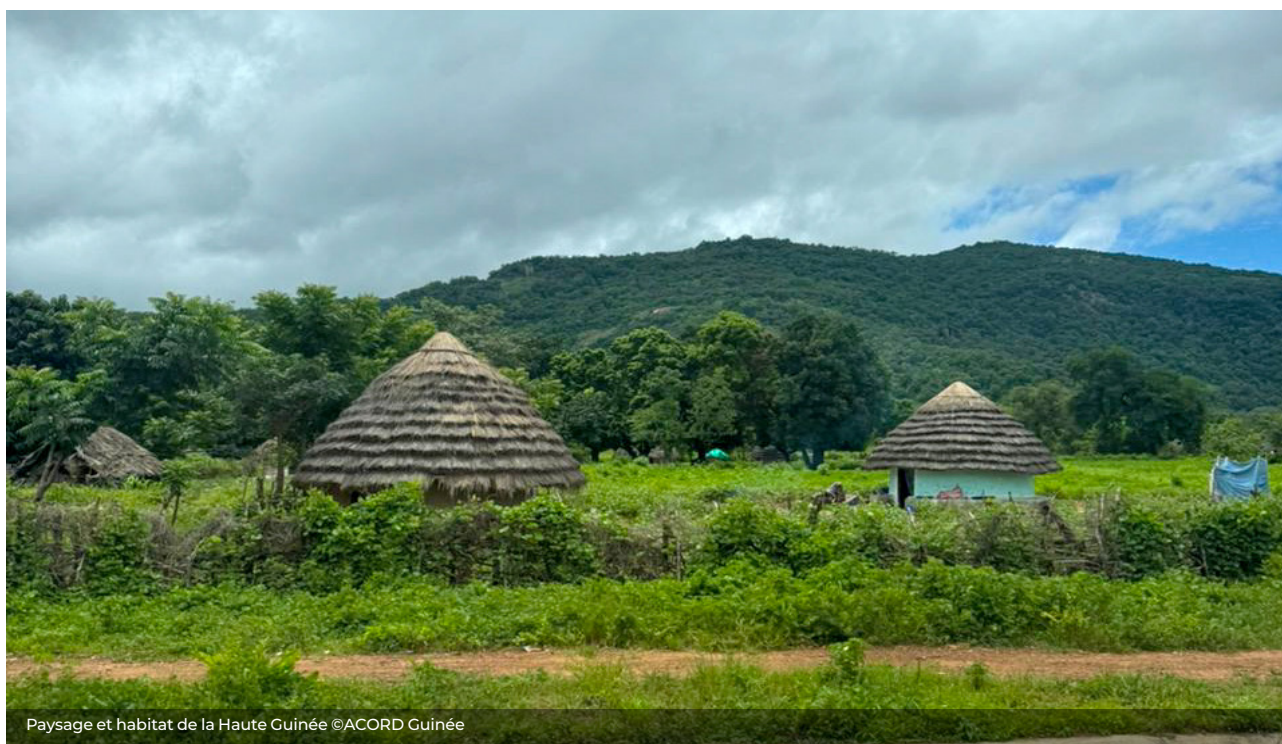
L'approche mise en œuvre en Guinée afin d'infléchir les différentes politiques foncières repose avant tout sur la collaboration d'une diversité d'acteurs aux responsabilités partagées :

- **le gouvernement de transition**, soucieux d'afficher son engagement en faveur des réformes structurelles,
- **les partenaires techniques et financiers** – notamment l'AFD, la FAO et le CTFD – qui ont apporté conseils et appui pécuniaire,
- **les organisations de la société civile et les organisations paysannes**, qui ont joué un rôle essentiel dans la consultation et la mobilisation des acteurs locaux,
- **la PFMA**, qui a facilité les dialogues entre ces différentes parties prenantes et renforcé la cohérence des initiatives. Son expertise technique et sa connaissance des réalités locales ont renforcé sa légitimité auprès des décideurs nationaux et des partenaires techniques et financiers, ce qui lui a permis de rallier des soutiens influents autour de ses propositions.

Grâce à cette approche participative impliquant largement les acteurs du foncier guinéen, des avancées notoires ont été enregistrées concernant les deux politiques, aboutissant à l'élaboration des avant-projets de la PFA et de la PFN.



Les consultations régionales sur la gestion foncière conduites à travers l'outil Terristories ©ACORD Guinée



Paysage et habitat de la Haute Guinée ©ACORD Guinée

Réforme des politiques foncières en Guinée : chronique d'une collaboration multi-acteurs

2018 – 2020 : planter les jalons d'une réforme foncière

En janvier 2018, la Guinée a participé à l'atelier sous-régional sur les trajectoires des politiques foncières rurales, qui s'est tenu à Saint-Louis, au Sénégal, à l'initiative du CTFD. Réunissant des délégations de huit pays, cet atelier visait à discuter des défis et des trajectoires des politiques foncières en Afrique de l'Ouest et à Madagascar. Un an plus tard, en mars 2019, le ministère guinéen de l'Agriculture, la PFMA et le CTFD organisaient un premier atelier de dialogue politique sur la gouvernance foncière dans le pays et le CTFD démarrait son appui auprès de la plateforme. C'est également à cette époque qu'ont été lancées les six études de capitalisation sur les pratiques de sécurisation foncière dans les quatre régions naturelles.

À partir de 2021 : nouvel essor des politiques foncières

Le coup d'État intervenu le 5 septembre 2021 entraîna la chute d'Alpha Condé et le renversement du pouvoir par le Comité national du rassemblement pour le développement (CNRD).

Cet événement marqua l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité permettant de relancer des réformes longtemps bloquées, notamment les EGF, l'élaboration de la PFA et la révision du Code foncier et domanial. Avant le coup d'État, la plateforme rencontrait des difficultés à faire entendre la voix des organisations de base auprès des autorités concernant le processus de réforme foncière. La société civile était souvent perçue comme un obstacle au système en place. Depuis 2021, avec le changement de régime et la volonté politique affichée par le CNRD, une nouvelle dynamique s'est installée. La conjonction de plusieurs forces et acteurs a favorisé la tenue des EGF fin 2022.

En vue de cet événement, différents acteurs ont contribué à développer les compétences de la société civile et à préparer les acteurs de base à participer aux États généraux. La Direction du foncier rural a d'abord renforcé les capacités des fédérations membres de la CNOP-G et de la Confédération nationale des organisations socioprofessionnelles du secteur de l'élevage (CONASEG), ainsi que des organisations membres du CODEC en février et mars 2022. Puis, en avril de la même année, huit sessions de formation-débat ont été animées en faveur des membres des OPA et du ReNOFF dans le cadre de la composante 3 du projet ASAF. C'est par ailleurs à cette période que se sont tenus les ateliers de concertation dans le cadre de l'élaboration de la PFA dans les quatre régions naturelles.

En parallèle, le Comité de pilotage de la réforme foncière agricole a été créé par décret en juillet 2022 ⁷ et sa composition, son organisation et son fonctionnement ont été précisés par arrêté quelques mois plus tard ⁸. La Direction du foncier rural a identifié et capitalisé 37 nouvelles initiatives en complément des six rapports publiés par le CTFD. Ces études portaient sur :

- les aménagements hydro-agricoles (accès aux terres, sécurisation des aménagements, sécurisation des bénéficiaires et parfois des exploitants non bénéficiaires),
- la gestion des conflits fonciers,
- la mise à disposition de terres agricoles à des groupements paysans négociés par des fédérations membres de la CNOP-G,
- l'accès sécurisé à des terres agricoles pour les réfugiés,
- la mise à disposition de terres agricoles pour l'installation de plantations, d'abreuvoirs, etc.,
- l'accès sécurisé des femmes à la terre.

Enfin, les États généraux du foncier se sont tenus du 14 au 17 novembre 2022 à Conakry avec la forte mobilisation des OSC et des organisations de base. Ayant pour objectif de définir les orientations stratégiques de la politique foncière de la Guinée, ces assises ont abouti à 26 recommandations, parmi lesquelles celles d'élaborer une politique foncière Agricole et de réviser le Code foncier et domanial.

2023 – 2024 : des initiatives menées par la plateforme

Après les EGF, la PFMA a continué de s'engager dans les processus politiques en organisant des réunions techniques au niveau national avec le ministère de l'Agriculture et le ministère de l'Urbanisme. Parallèlement, des concertations ont été menées au niveau local à travers des espaces de dialogue facilitant les consultations, le partage d'informations et l'établissement de comptes-rendus sur les évolutions en cours. La plateforme a aussi mis à disposition des acteurs en charge de l'élaboration de la PFA et de la PFN des rapports d'études réalisées au niveau national.

En mai 2023, la PFMA a participé à la première réunion du comité de pilotage de la réforme foncière agricole. À cette réunion, les représentants

des OSC et des OPA membres de la plateforme ont contribué à sélectionner les participants à inviter aux ateliers de dialogue multi-acteurs concernant la réforme foncière agricole de manière à enrichir au mieux les recommandations qui en sortiraient. En novembre, en vue de préparer ce dialogue multi-acteurs au niveau national, la PFMA a organisé une rencontre avec les autorités coutumières, les OPA et les OSC.

En février 2024, la PFMA a renforcé les capacités des médias sur le processus de réforme foncière en cours. De février à mai 2024, ses membres ont organisé des réunions techniques afin d'évaluer le niveau de mise en œuvre des recommandations issues des EGF et de présenter le premier avant-projet de PFN au comité technique de la PFMA de manière à en améliorer le contenu. Ces rencontres ont également permis de mener une réflexion sur le décret portant création de la CONAREFH⁹. De son côté, le CODEC – membre de la PFMA – a formulé des propositions et des notes techniques qu'il a partagées en mai 2024 avec les acteurs impliqués dans les réformes. Ces notes techniques visaient à promouvoir une démarche inclusive et transparente d'élaboration des lois foncières, tenant compte des préoccupations des communautés locales.

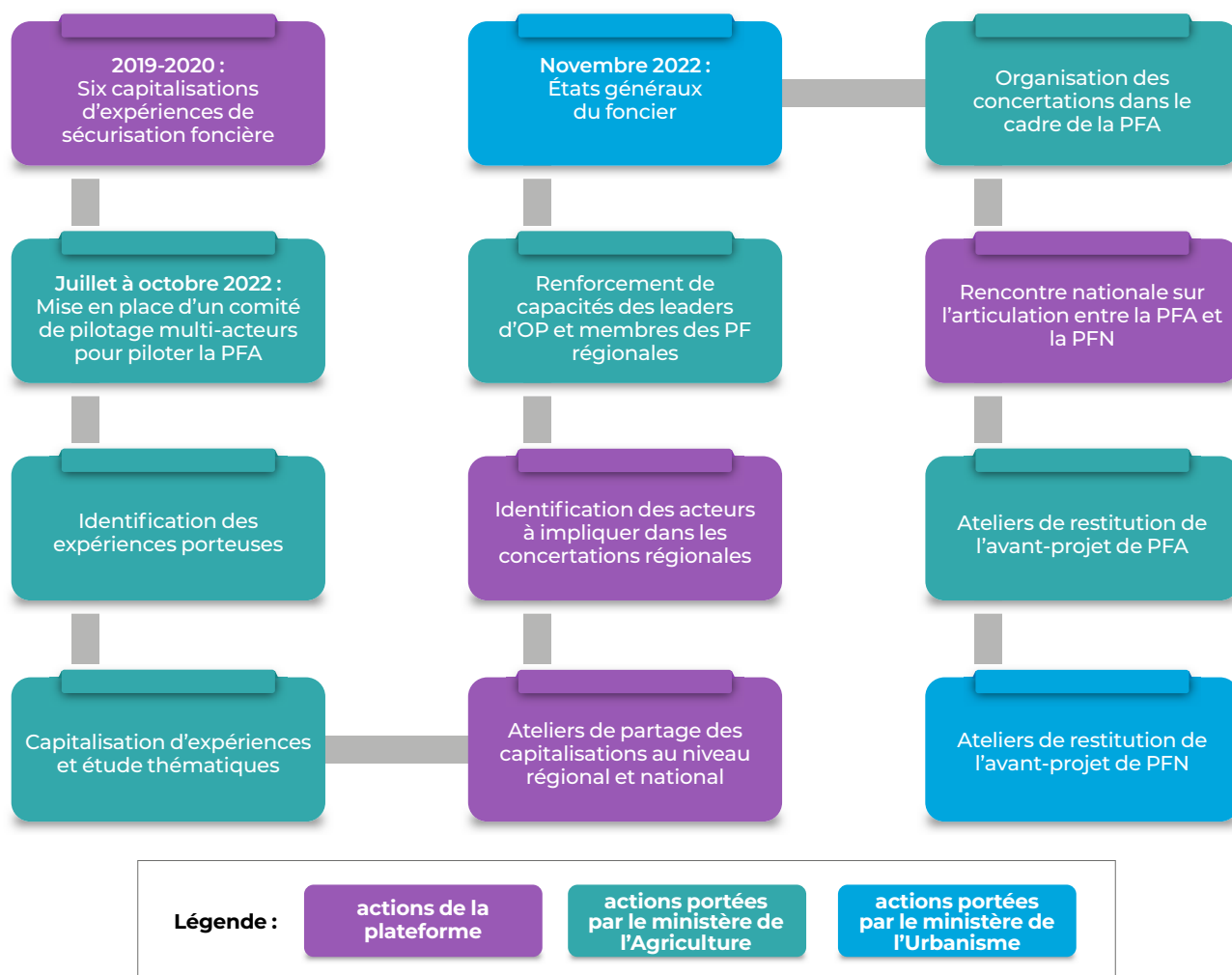
Tout au long des processus d'élaboration des politiques foncières Agricole et nationale, des rencontres ont été organisées au niveau national par la PFMA en collaboration avec les ministères de l'Urbanisme et de l'Agriculture afin d'échanger sur l'avancement des deux processus et de formuler des recommandations. La figure 4 ci-dessous retrace la façon dont les actions sous la responsabilité du ministère de l'Agriculture, du ministère de l'Urbanisme et de la plateforme se sont articulées de manière itérative entre 2019 et 2024. Plus généralement, la PFMA s'est efforcée de faciliter les processus politiques et d'apporter une contribution utile par la préparation des cadres régionaux, le partage des connaissances disponibles et l'organisation des rencontres de coordination avec le gouvernement. Grâce à sa position unique, à l'interface entre les deux ministères, elle a joué un rôle majeur dans le dialogue politique.

7 Signature du décret D/2022/0359/PRG/CNRD/SCG du 21 juillet 2022 portant création, attributions, organisation et fonctionnement du Comité de pilotage de la réforme foncière agricole.

8 Signature de l'arrêté A/2022/3024/MAE/CAB/SCG du 26 octobre 2022 portant composition, organisation et fonctionnement du Comité de pilotage de la réforme foncière agricole.

9 Voir l'encadré 4 de la partie 5 « Résultats et leçons apprises ».

Figure 4 : Articulation entre les actions sous la responsabilité des ministères et celles de la plateforme



5. RÉSULTATS ET LEÇONS APPRIS

Changements engagés grâce à l'action de la plateforme

Changements institutionnels

- **Portage du gouvernement :** la tenue des États généraux du foncier a renforcé le portage politique des processus en cours et a offert une nouvelle orientation stratégique à la plateforme et aux autres acteurs. Les recommandations qui en ont découlé ont été endossées par le ministère de l'Urbanisme et la présidence des EGF a été assurée par le ministre lui-même. Les principales recommandations réaffirment la nécessité de l'élaboration d'une politique foncière Agricole avant de réviser le Code foncier et domanial, consolidant ainsi la légitimité du ministère de l'Agriculture à porter un processus politique centré sur le foncier agricole.
- **Renforcement des collaborations entre les ministères :** la collaboration entre le ministère de l'Agriculture et celui de l'Urbanisme au sein de la PFMA a permis d'aplanir les divergences initiales. La fréquence des rencontres techniques entre les deux ministères et la plateforme a concouru à l'instauration d'un dialogue régulier. Ces échanges ont permis de clarifier les orientations du gouvernement dans le cadre des réformes foncières et d'orienter le suivi de l'élaboration de la PFA et de la PFN.
- **Mandat de la PFMA pour le suivi des politiques :** la plateforme a été désignée comme l'organe chargé du suivi des



Plantation de palmier à Sérédougou, Guinée Forestière ©ACORD Guinée

recommandations des EGF, garantissant de ce fait une approche inclusive et multi-acteurs des processus à venir. Cette décision est le signe de la confiance entre les décideurs politiques et les membres de la plateforme¹⁰.

- **Création de cadres de dialogue régionaux :** la PFMA a mis en place quatre cadres de concertation qui ont permis aux différents acteurs d'échanger régulièrement sur les problématiques foncières. Cette démarche a facilité la mise en réseau et le partage d'informations afin que toutes les parties prenantes puissent exprimer leurs préoccupations et s'assurer que celles-ci soient intégrées aux politiques foncières. D'une part, les débats au niveau national ont pu mieux prendre en compte les spécificités et la diversité des problématiques locales, et d'autre part, les acteurs régionaux ont été informés des processus et réflexions en cours au niveau national et ont eu l'occasion de se préparer aux concertations.



« L'existence de cette plateforme avant le lancement de la réforme foncière a été une grande opportunité et a facilité le travail à travers la mobilisation des acteurs pour l'élaboration participative et inclusive de la PFN. Elle sera au cœur du dispositif institutionnel de mise en œuvre de la politique et continuera à fonctionner conformément à ses règles internes. Le caractère multi-acteurs de la plateforme en fait l'espace privilégié de dialogue permanent, d'orientation et d'assurance-qualité du processus de la réforme foncière en Guinée, en appui au MUHAT dans son rôle de mise en œuvre de la PFN et au MAGEL en ce qui concerne la PFA et son plan d'actions. »

Extrait de la politique foncière nationale

¹⁰ Toutefois, la création récente de la Commission nationale de réforme foncière et de l'habitat semble remettre en cause cet acquis (voir Encadré 4).

Changements dans les orientations des politiques publiques

- **Vulgarisation du Code foncier et domanial :** une étude approfondie des éléments clés du Code foncier et domanial a été réalisée et partagée largement auprès des acteurs de base. Réalisée en juin 2020, cette analyse des textes législatifs et règlementaires et des processus sectoriels a suscité des échanges sur la propriété foncière, les droits coutumiers et collectifs, ainsi que les mécanismes et institutions impliqués dans la gouvernance foncière. Elle a confirmé l'inadéquation du code (même avec une révision) et la nécessité d'élaborer des politiques complémentaires sur le foncier Agricole s'appuyant davantage sur la reconnaissance des droits fonciers locaux et les pratiques de gestion foncière locales. Ces conclusions ont conforté les orientations de la PFA en cours d'adoption, qui propose la reconnaissance et la sécurisation de l'ensemble des droits fonciers et des transactions foncières agricoles légitimes".
- **Concertations nationales et régionales inclusives :** les organisations paysannes ont pleinement participé aux concertations qui se sont tenues dans le cadre de l'élaboration de la PFA. Afin de contribuer à des réformes foncières plus inclusives, les débats ont porté sur des sujets spécifiques, tels que les droits fonciers des femmes et des groupes vulnérables. L'existence de cadres multi-acteurs et la préparation des parties prenantes aux débats ont grandement facilité la logistique des concertations, ainsi que la représentation de tous les groupes d'acteurs, la qualité des échanges et la prise de parole par chacun de ces acteurs.
- **Reconnaissance des droits fonciers locaux:** un consensus a émergé concernant la nécessité de reconnaître et de protéger des droits fonciers légitimes, qu'ils soient individuels ou collectifs, élargissant le cadre de sécurisation foncière au-delà du titre foncier. Les pratiques semi-formelles encadrant les transactions foncières ont aussi fait l'objet de nombreux débats.
- **Élaboration de recommandations:** la plateforme a élaboré des recommandations politiques qui ont été soumises aux autorités compétentes. Ces recommandations visent à améliorer le cadre légal et réglementaire en matière de foncier (voir Annexe 2).

Changements dans les comportements et les pratiques des acteurs :

- **Collaboration renforcée entre les parties prenantes :** du fait de la participation de différents groupes d'acteurs aux processus d'élaboration des politiques, la synergie d'action entre les parties prenantes a été renforcée, ce qui a fortement contribué à atténuer les conflits fonciers autrefois récurrents.
- **Résolution plus inclusive des conflits fonciers :** les cours et tribunaux, tels que celui de Kankan, commencent à considérer les cadres de concertation régionaux comme des instances consultatives pouvant aider à régler les conflits. Les autorités coutumières impliquent désormais des jeunes, autrefois jugés sans expertise.
- **Reconnaissance de la place des femmes et des jeunes :** l'implication, auparavant négligée, des femmes, des jeunes et des groupes vulnérables dans les processus de réformes foncières est aujourd'hui reconnue comme un principe fondamental.
- **Appropriation des enjeux par les communautés :** les populations ont acquis une meilleure connaissance des enjeux fonciers et maîtrisent des concepts tels que la sécurisation des droits fonciers, l'héritage foncier et les documents de sécurisation. Elles ont formulé des recommandations pour une gouvernance foncière inclusive, y compris la mise en place d'outils simplifiés pour la sécurisation foncière, la protection des groupes spécifiques et la reconnaissance des droits fonciers collectifs et des pratiques coutumières de gestion foncière.



11 Voir Encadré 3 « Principales innovations de fond de l'avant-projet de PFA ».



Zone de rizière de mangrove en Basse Guinée ©Amel Benkahla

Difficultés rencontrées

Dans le cadre du processus d'élaboration des politiques foncières, la plateforme a fait face à certaines difficultés structurelles.

- **Conflits de compétence entre ministères :** les ministères de l'Urbanisme et de l'Agriculture se sont montrés réticents à mettre en commun leurs feuilles de route. Jusqu'à la tenue des EGF, le ministère de l'Agriculture n'était pas reconnu comme légitime par le ministère de l'Urbanisme pour porter un tel processus, malgré l'adoption du décret de juillet 2022, qui a créé le comité de pilotage de la réforme foncière Agricole et précisé ses prérogatives.
- **Divergence d'intérêts :** au niveau local, les agriculteurs, les éleveurs, les investisseurs, les élus locaux et l'État ont parfois des intérêts divergents qui entraînent des tensions concernant l'utilisation des terres. Le cas des contentieux sur les anciennes terres de colons saisies par l'État alors qu'elles étaient exploitées par les communautés locales en est un exemple probant. Depuis plusieurs années, la politique de délimitation des domaines de l'État est également source de conflits liés à l'expropriation des populations sans indemnisations puisque l'État ne reconnaît pas la légitimité des droits existants.
- **Cadre juridique inefficace et marchandisation de la terre :** des lois sur la gouvernance foncière souvent obsolètes ou mal appliquées limitent la protection des droits fonciers, en particulier pour les communautés vulnérables. Les agents de l'administration foncière peuvent tirer profit de cette situation et ne pas avoir d'intérêt à ce que le cadre juridique soit clarifié ou que certaines prérogatives, qui constituent une forme de rente, leur soient retirées. Cette question a été largement débattue durant les EGF, où ont été dénoncés des comportements conduisant à une accélération de la marchandisation de la terre : les propriétaires légitimes et les autorités coutumières vendent massivement les terrains en zone péri-urbaine, les agents de l'administration procèdent aux lotissements (parfois illégaux) et s'approprient une partie des lots qui devraient normalement revenir à l'État dans le cadre d'aménagements d'intérêt public (infrastructures, voirie, etc.).
- **Capacité institutionnelle limitée :** les institutions responsables de la gestion foncière manquent souvent de moyens humains et financiers pour fonctionner efficacement. Les départs à la retraite de certains fonctionnaires ou changements à la tête des directions techniques ou postes ministériels peuvent également fortement fragiliser, voire remettre en cause, les processus engagés.
- **Faible participation du ministère :** le ministère de l'Urbanisme a de moins en moins souvent participé aux réunions de la PFMA, dont il assure pourtant la présidence de manière tournante avec le ministère de l'Agriculture. Il exige désormais d'y être invité par courrier, ce qui alourdit la collaboration, qui était pourtant jusqu'alors très fluide, avec certaines réunions organisées dans l'enceinte de ce ministère.

Encadré 4 : Le cas de la CONAREFH

Les acquis enregistrés par la PFMA depuis ces dernières années sont aujourd'hui fragilisés par la création, en mai 2024, de la Commission nationale de réforme foncière et de l'habitat (CONAREFH). Placée sous l'autorité du ministère de l'Urbanisme et composée d'un comité de pilotage appuyé par un secrétariat technique, la CONAREFH a pour mission de planifier, de coordonner, d'orienter et de suivre le processus de réforme foncière de l'habitat en Guinée. De manière spécifique, il est prévu qu'elle soit chargée de :

- réaliser la révision du cadre juridique et institutionnel du secteur foncier et de l'habitat en vigueur et formuler des propositions d'amélioration ;
- identifier et formuler de nouvelles politiques innovantes pour rendre le cadre juridique et institutionnel attractifs, offrant des opportunités et des garanties aux investisseurs (guinéens et étrangers) et promouvoir la sécurité et la paix sociale ;
- proposer des solutions durables de prévention des conflits fonciers et contre l'occupation anarchique des voiries et équipements collectifs ;
- proposer des projets de résolution et des mesures transitoires en matière de gestion foncière et de l'habitat.

Pourtant, la PFMA semblait être devenue l'espace de référence d'animation du dialogue politique sur le foncier. D'après les membres de la plateforme, la composition de la CONAREFH est pléthorique et sa mission, telle que prévue par le décret, est en contradiction avec le niveau actuel des réformes foncières. Alors que celles-ci en sont à la phase d'élaboration des politiques, la CONAREFH est appelée à définir de nouvelles orientations pour le processus de réforme et à réaliser un diagnostic du secteur ainsi que des études et des analyses. En outre, la société civile craint que ce nouvel organe ne conduise à une réduction de l'espace de dialogue politique permis par la PFMA et à un enfermement sectoriel de la suite du processus. Par conséquent, la PFMA a mobilisé les acteurs autour de ces préoccupations et a sollicité une audience auprès du ministre de l'Urbanisme.

À l'heure où la présente étude de cas est rédigée, la CONAREFH n'a toujours pas eu de fonctionnement concret.

Leçons apprises

Parmi les innovations et les bonnes pratiques mises en place par la PFMA, on mentionnera la stratégie d'influence politique basée sur des données probantes, issues d'études, ainsi que la vulgarisation des outils juridiques auprès des communautés pour favoriser la participation de ces dernières. L'exécution du plan d'action de la plateforme a été suivie régulièrement à l'occasion de réunions techniques et les débats au niveau national ont été alimentés grâce à la mobilisation des acteurs locaux dans la collecte de données sur les enjeux de la gouvernance foncière. Enfin, le plaidoyer pour une politique foncière inclusive met en avant plusieurs éléments clés : la sécurisation des droits fonciers des communautés rurales, l'intégration des femmes et des jeunes dans les réformes foncières et la reconnaissance des conséquences des conflits fonciers sur la stabilité sociale et économique.

Les membres de la PFMA ont tiré huit leçons essentielles des initiatives de la plateforme :

- 1. Ancrer administrativement les décisions.** Pour éviter des obstacles liés à la personnalisation des décisions, celles-ci doivent être solidement ancrées au sein des ministères via des procédures administratives (arrêtés). Des changements à la tête des institutions (ministres, directeurs de cabinet, directeurs nationaux, etc.) peuvent en effet remettre en cause les acquis passés.
- 2. Mettre en œuvre effectivement les politiques.** Les membres de la plateforme ont déployé de grands efforts dans l'élaboration de la PFA, mais rien ne sera réellement acquis tant que les politiques n'auront pas été adoptées et mises en œuvre conformément à leurs orientations.
- 3. Accompagner les processus politiques déjà en cours.** Afin d'éviter des contradictions, les activités de la PFMA doivent concorder avec les processus actuels d'élaboration des politiques foncières nationales. Par exemple,

la plateforme a organisé avec ses membres des réunions de sensibilisation, de préparation des débats ou encore d'analyse des textes en vue des rencontres techniques de validation de documents avec les ministères. À ce titre, la flexibilité des financements et la capacité d'adaptation et de réactivité de la PFMA ont constitué des atouts importants.

- 4. Former les parties prenantes locales.** La formation des leaders communautaires et autres acteurs locaux doit leur permettre de participer activement aux débats sur la gestion foncière. Sans la volonté et la détermination de la PFMA, les autorités coutumières n'auraient pas été autant associées aux réflexions. Aujourd'hui, elles jouent un rôle majeur dans la gouvernance foncière locale. Les nombreuses formations et rencontres organisées par la plateforme ont permis de sensibiliser les acteurs locaux aux processus politiques en cours et de faire valoir leurs intérêts dans les concertations conduites.
- 5. Impliquer les groupes marginalisés.** Les financements externes et la collaboration multi-acteurs contribuent à renforcer l'inclusion des groupes marginalisés dans les processus politiques. La mise en place des cadres de concertation dans les régions a ainsi permis d'engager avec les acteurs locaux des discussions sur l'accès des femmes et des jeunes à la terre ou sur les moyens de réduire les inégalités et la précarité des paysans sans terre, par exemple.

- 6. Assurer une veille citoyenne.** Une veille citoyenne active est nécessaire pour faire progresser les négociations avec l'État, grâce au soutien d'alliés influents au sein des ministères.

- 7. Favoriser un climat de confiance.** Parmi les membres du comité technique de la PFMA, certains hauts fonctionnaires des deux ministères, des experts fonciers et des leaders de la société civile et des organisations paysannes ont noué des liens forts. Cette complicité s'est traduite en une coopération fluide au sein de la plateforme, ce qui a permis aux acteurs de pallier ensemble les difficultés rencontrées. De même, une bonne relation avec les cadres des ministères et un secrétariat actif favorisent un climat de confiance.

- 8. Mobiliser des financements adéquats et des ressources techniques.** Les appuis du CTFD ont été déterminants dans toutes les actions conduites par la PFMA depuis 2019, mais l'arrêt durant quelques mois des financements fin 2024 en attendant qu'une nouvelle convention ne soit signée a mis à mal le fonctionnement de la plateforme en l'absence d'autres sources de financement. Seuls des soutiens financiers et techniques adaptés peuvent garantir la pérennité de la plateforme.



Zone agricole de bas-fond affectée par le développement urbain à Dubreka ©Amel Benkahla

Perspectives

Plusieurs perspectives s'ouvrent en lien avec la mise en œuvre effective des politiques en cours de finalisation. Ces perspectives visent à renforcer l'ancrage institutionnel, opérationnel et participatif des réformes engagées.

Appui à la vulgarisation du contenu des politiques foncières

La plateforme est appelée à jouer un rôle central dans :

- la vulgarisation des contenus de la PFA et de la PFN au moyen de supports adaptés et de sessions d'information ciblées, y compris dans les langues locales et sur les radios communautaires ;
- le renforcement des capacités des acteurs locaux (élus, OSC, OPA, femmes, jeunes, autorités coutumières, etc.) concernant les outils et mécanismes prévus par les politiques afin de garantir leur appropriation ;
- l'animation des cadres de concertation régionaux de manière à favoriser la participation effective des communautés à la mise en œuvre des réformes.

Suivi de la mise en œuvre des politiques de façon participative et inclusive

En cohérence avec sa fonction accordée lors des États généraux du foncier, la plateforme devra :

- contribuer à l'opérationnalisation du mécanisme de suivi-évaluation des politiques foncières par la production de rapports ;
- appuyer la mise en place et le fonctionnement des commissions foncières locales prévues par la PFA afin d'assurer la transparence et la redevabilité des actions foncières ;
- servir d'espace de remontée des préoccupations, des conflits et des leçons issues des expériences locales vers les instances nationales.

Contribution à la cohérence et à l'harmonisation des cadres juridiques et institutionnels

La PFMA devra poursuivre sa mission d'interface entre les ministères sectoriels (Agriculture et Urbanisme), en veillant à :

- la complémentarité entre la PFN et la PFA, notamment en ce qui concerne les définitions, les outils de sécurisation et les responsabilités partagées entre les niveaux de gouvernance ;

- la mise en cohérence des textes législatifs et réglementaires issus des politiques (Code foncier et domanial, loi foncière Agricole, etc.) ;
- la prise en compte des mécanismes locaux de gestion des conflits fonciers dans les instruments juridiques nationaux.

Poursuite du plaidoyer en faveur d'une gouvernance foncière inclusive

La plateforme devra maintenir une forte dynamique de plaidoyer visant à :

- garantir la reconnaissance des droits fonciers coutumiers, collectifs et individuels, notamment pour les femmes, les jeunes et les groupes vulnérables ;
- promouvoir l'adoption de mesures concrètes de lutte contre la spéculation et l'accaparement des terres au niveau communautaire ;
- assurer une gouvernance foncière équitable et durable au service de la souveraineté alimentaire et du développement territorial.

Développement et consolidation des partenariats

Afin de garantir sa pérennité, la PFMA doit également se charger de :

- consolider les partenariats existants (FAO, ONU Habitat, CTFD, ambassade de France) ;
- rechercher de nouveaux partenaires techniques et financiers tels que la Banque mondiale, l'Union européenne, la CEDEAO ou encore le FIDA ;
- définir une stratégie de mobilisation des bailleurs et des fonds ;
- évaluer les résultats et adapter les stratégies ;
- encourager les partenaires techniques et financiers actuels à continuer l'accompagnement de la plateforme multi-acteurs.

6. CONCLUSION

La présente étude de cas visait à partager les enseignements concernant l'implication de la PFMA dans l'élaboration de la politique foncière Agricole en Guinée. Elle a montré que l'existence d'un cadre inclusif regroupant l'ensemble des acteurs pouvait favoriser le dialogue et la collaboration entre les différents ministères et les parties prenantes socio-professionnelles de manière à limiter les concurrences institutionnelles, mais aussi à faciliter la participation des organisations paysannes et de la société civile aux débats politiques.

En Guinée, les enjeux de gouvernance foncière sont d'ordre social, économique et juridique, mais aussi institutionnel. Grâce à son rôle catalyseur, la PFMA a permis de renforcer le dialogue entre acteurs et de porter la voix des communautés et collectivités à travers leurs organisations et structures. Du fait de sa composition et de son mode de fonctionnement, elle a réussi à fédérer les acteurs autour d'un objectif commun : améliorer la gouvernance foncière en tenant compte des réalités locales et des préoccupations concrètes des parties concernées. C'est dans cet objectif, partagé par la Direction nationale du foncier rural en charge du pilotage du processus d'élaboration de la PFA, qu'une place privilégiée a pu être accordée aux membres de la plateforme – en particulier aux organisations paysannes représentées par la CNOP-G – dans les concertations qui ont été conduites dans tout le pays. Les actions déployées par la PFMA ont également contribué à renforcer le caractère participatif des processus politiques et à préparer les acteurs aux débats et concertations afin qu'ils y fassent valoir leurs préoccupations.

À la suite du coup d'État du 5 septembre 2021, le contexte politique national de transition a constitué une fenêtre d'opportunité qui a permis la tenue en novembre 2022 des États généraux du foncier, attendus depuis une dizaine d'années. À cette occasion, la désignation par le gouvernement de transition de la PFMA comme organe de suivi des recommandations issues des EGF montre qu'en quelques années, la plateforme a réussi à faire reconnaître l'utilité de son positionnement et sa contribution positive à la conduite des processus politiques. Malgré de multiples obstacles, tant financiers qu'institutionnels, les résultats atteints par la plateforme démontrent son bon fonctionnement.

Parmi les enseignements tirés de cette expérience, les membres de la plateforme soulignent l'importance de consolider les acquis dans des dispositifs réglementaires et institutionnels (arrêtés et décrets, notamment) capables de protéger les résultats obtenus d'éventuelles remises en cause ultérieures dépendantes d'une personnalisation des espaces de décision. De ce point de vue, l'ancrage des pratiques (rencontres régulières entre parties prenantes, contributions aux discussions basées sur des données objectives, renforcement des capacités des acteurs à dialoguer autour des préoccupations réelles rencontrées en matière de gouvernance foncière) constitue un point d'appui précieux, qui permet d'assurer la pérennité des espaces de dialogue et de concertation tels que la PFMA. Toutefois, cet ancrage des pratiques demande également à être formalisé pour en garantir la pérennité.



Paysage montagneux entre Dabola et Mamou ©ACORD Guinée

Bibliographie

Documents de référence de base produits par des organisations de la société civile

- ACORD Guinée (2022) Guide de recours citoyen des parajuristes pour la protection des droits des communautés locales impactées par les projets d'exploitation des ressources minières et des carrières.
- Bah, M. (2020, septembre). *La problématique de l'accès des femmes au foncier dans les localités de Kolaboui et de Katougouma dans la préfecture de Boké en République de Guinée*. https://www.codecguinee.org/wp-content/uploads/2022/12/Rapport_etude-_legere-1.pdf
- Camara, M. S. (2021, janvier). *Capitalisation d'une expérience de mobilisation du droit coutumier et du droit positif pour faciliter l'accès des femmes à la terre : Guinée forestière – Préfecture de Macenta*. <https://www.foncier-developpement.fr/wp-content/uploads/Rapport-Guinee-forestiere-Seredou-VF.pdf>
- Diallo, A. M., Souare, O. et Diallo, B. B. (2022, novembre). *Les Commissions foncières en république de Guinée : état des lieux et réforme*. https://www.codecguinee.org/wp-content/uploads/2022/12/221102_Rapport-CF-07-NOV-22-1.pdf
- Diallo, L. (2021, janvier). *Capitalisation des bonnes pratiques de gestion foncière basée sur les us et coutumes dans les Unions des groupements maraichers de Koumbia et Tanda Kadè : préfecture de Gaoual*. <https://www.foncier-developpement.fr/wp-content/uploads/Rapport-Basse-Guinee-Koumbia-VF.pdf>
- Diallo, M. (2021, janvier). *Valorisation des modes d'accès sécurisés au foncier selon les us et coutumes en moyenne Guinée – Cas des Préfectures de Dalaba et Labé*. <https://www.foncier-developpement.fr/wp-content/uploads/Rapport-Moyenne-Guinee-Dalaba-Labe-VF.pdf>
- Koulemou, K.. (2021, janvier). *Capitalisation des bonnes pratiques locales de gestion foncière – « la valorisation des pratiques locales de sécurisation foncière dans la préfecture de N'zérékoré en Guinée forestière »*. <https://www.foncier-developpement.fr/wp-content/uploads/Rapport-Guinee-forestiere-Nzerekore-VF.pdf>
- Mariam Diallo, M., Grovogui, D. et Soumaoro, M. (2021, mars). *Réformes foncières en Guinée : défis et perspectives pour la reconnaissance des droits légitimes*. <https://www.iied.org/fr/17778iied>
- Tenguiano, S. P. (2021, janvier). *Capitalisation des modes d'accès sécurisés aux ressources foncières rurales selon les us et coutumes : Haute Guinée, préfecture de Faranah*. <https://www.foncier-developpement.fr/wp-content/uploads/Rapport-Haute-Guinee-Faranah-VF.pdf>
- Yatara, A. (2021, janvier). *Capitalisation sur l'intégration entre agriculture et élevage comme modèle de résolution durable des conflits autour du foncier : Basse Guinée – préfecture de Kindia*. <https://www.foncier-developpement.fr/wp-content/uploads/Rapport-Basse-Guinee-Kindia-VF.pdf>

Législation nationale

- Ordonnance n° 019/PRG/SGG/92 du 30 mars 1992, portant code foncier et domanial de la République de Guinée.
- Loi L/96/009 du 22 juillet 1996, relative à la gestion des catastrophes naturelles et anthropiques en République de Guinée.
- Loi L/2016/039/AN/SGG du 09 août 2016, autorisant la ratification de l'Accord de Paris relatif à la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques adopté le 12 décembre 2015 (J.O. 9 août 2016).
- Décret D/2014/205/PRG/SGG du 19 septembre 2014, portant suspension des commissions foncières et domaniales en République de Guinée (J.O. 19 septembre 2014).

Rapports de concertation

Ateliers de consultations régionales dans le cadre de l'élaboration de la politique foncière nationale de la république de Guinée, rapport de la Basse Guinée 3-4 novembre 2023.

Ateliers de consultations régionales dans le cadre de l'élaboration de la politique de la politique foncière nationale de la République de Guinée, rapport Mamou du 24 au 25 octobre 2023.

Comptes-rendus des réunions techniques de la plateforme nationales et des cadres de concertation régionaux.

Rapport général des travaux des états généraux du foncier en Guinée, novembre 2022.

Recommandations de l'atelier national multi-acteurs sur la gouvernance foncière en Guinée tenue les 4 et 5 avril 2018 à l'hôtel Riviera, Conakry (Guinée).

Rapport final d'exécutions de la loi d'orientation agricole no 2 FAO-IPAR dans le cadre du projet « Une gouvernance foncière améliorée pour une prospérité partagée dans le bassin du fleuve Sénégal » (GCP/GLO/599/GER) 01 novembre au 30 octobre 2017.

Rapport provisoire de la réunion préparatoire autour de la proposition de création et de mise en place d'une plateforme multi-acteurs pour une gouvernance foncière responsable en République de Guinée suivi d'un plan d'action, 07 juin 2018.

Rapport final d'exécution de la loi d'orientation agricole FAO – ACORD-Guinée du 8 décembre 2017 au 31 octobre 2018.



Membre du cadre de concertation de Kankan dans un périmètre maraîcher ©ACORD Guinée

Annexes

Annexe 1 : Recommandations des organisations paysannes lors de la clôture des États généraux du foncier (extrait du mémorandum des organisations paysannes)

À la lumière des constats et des sentiments des communautés, quelles sont les recommandations concrètes que nous avons en tant que collectif pour l'État et d'autres acteurs du foncier, pour que les États généraux sur le foncier, puissent être un véritable tremplin pour le renouveau de la gouvernance foncière responsable acceptée de toutes les filles et fils de la Guinée ?

Deux recommandations majeures sont adressées à l'ensemble des acteurs :

- adopter une loi foncière Agricole bâtie autour d'une politique foncière Agricole, cohérente et inclusive, au regard de toutes les insuffisances du code foncier et domanial sur les spécificités agro-sylvopastorales en matière foncière d'une part, puis, l'adoption d'une version réactualisée du code foncier et domanial d'autre part qui tient compte des innovations capitalisées ;
- systématiser l'accès sécurisé à la terre des groupes vulnérables (femmes, jeunes, migrants, personnes avec handicap etc.), et le consigner dans l'ensemble des futurs textes qui vont régir le foncier en Guinée en tenant compte des pratiques coutumières et des usages locaux favorables à l'équité.

A - Pour l'État :

Recommandation 1 : reconnaître les droits fonciers collectifs des communautés à la base dans la législation guinéenne. A cet effet, le régime foncier guinéen doit clairement inscrire dans les textes futurs les terres Agricoles (agro-sylvopastorales et halieutiques) des communautés en plus de celles de l'État, des collectivités territoriales et des personnes physiques et morales.

Recommandation 2 : dynamiser et/ou mettre en place des commissions foncières au niveau des préfectures, des communes et districts/villages en élargissant leur composition à tous les acteurs de la gestion foncière tout en redéfinissant leurs attributions conformément aux préoccupations actuelles des acteurs exprimées dans ce mémorandum ;

Recommandation 3 : reconnaître, harmoniser et valoriser l'ensemble des documents de présomption de propriété foncière qui prennent en compte les pratiques coutumières et usages locaux (attestations de reconnaissance, de cession, certificat de propriété etc.) sur le plan national ;

Recommandation 4 : mettre en place, suivre et évaluer un dispositif d'opérationnalisation des instruments de gestion des espaces agro-pastoraux dans une optique de prévention des conflits entre éleveurs et agriculteurs ;

Recommandation 5 : reconnaître et impliquer les coutumiers et propriétaires terriens dans la résolution des conflits fonciers en actant de telles options dans les différents documents de politique et de pratiques ;

Recommandation 6 : mettre en place dans les communes un système d'information efficace et adapté sur les transactions foncières accessible au public conformément au droit à l'information ;

Recommandation 7 : limiter la propriété foncière Agricole (titre foncier) exclusivement aux seuls nationaux afin de lutter contre l'accaparement des terres et la spéculation foncière qui vont compromettre la préservation du patrimoine foncier national pour les générations futures.

B - Pour les coutumiers :

Recommandation 1 : mettre fin aux transactions foncières non transparentes et illégales, notamment la cession du même domaine à plusieurs personnes par certains coutumiers qualifiés « d'intermédiaires » par les autres acteurs et/ou par les propriétaires terriens.

Recommandation 2 : mieux s'organiser au niveau préfectoral, régional, national et ouest africain, afin de mieux se préparer et s'outiller face aux défis d'une bonne gouvernance foncière comme cela est en train de se passer dans d'autres pays de l'Afrique de l'Ouest.

Résolutions :

Nous organisations paysannes et de la société civile membres du collectif, à l'issue de ce processus qui constitue un préalable pour une approche inclusive de l'ensemble des acteurs du foncier, nous nous engageons à :

- Restituer les conclusions des EGF à l'ensemble des communautés à la base, à travers des concertations à différents niveaux qui seront organisées à cet effet ;
- Suivre, évaluer et capitaliser avec l'État, la mise en œuvre de l'ensemble des résolutions qui seront prises lors des EGF ;
- Informer, sensibiliser et former les communautés à la base, sur leurs droits et devoirs conformément aux dispositions légales et légitimes qui régissent le foncier en Guinée ;

- Collaborer avec l'ensemble des acteurs dans le cadre des espaces multi-acteurs, pour assurer la synergie d'actions, la cohérence et la continuité dans les initiatives en matière foncière ;
- Contribuer à mobiliser les ressources humaines, matérielles et financières dans la mesure de nos moyens pour l'opérationnalisation des textes et autres initiatives qui seront prises collectivement.

Enfin, nous réaffirmons, notre engagement sans faille à accompagner l'État et les autres acteurs du foncier pour faire de la Guinée un pays où la gouvernance foncière est inclusive, équitable permettant à toutes les filles et fils du pays d'exercer leurs métiers et de vivre en symbiose et dans la paix avec les autres.

Annexe 2 : Recommandations principales des États généraux du foncier (novembre 2022)

À la suite de quatre jours d'échanges fructueux sur 15 thématiques validées en amont par l'ensemble des acteurs de la plateforme nationale multi-acteurs pour une gouvernance foncière responsable en Guinée, les recommandations ci-après ont été proposées :

1. Réviser de façon participative le Code Foncier et domanial et le vulgariser. Puis élaborer ses textes d'application ;
2. Elaborer une loi foncière Agricole bâtie autour d'une politique foncière Agricole, cohérente et inclusive, au regard de toutes les insuffisances du Code foncier et domanial sur les spécificités agrosylvopastorales et halieutiques en matière foncière ;
3. Faire de la plateforme nationale multi-acteurs l'organe du suivi des présentes recommandations.

À l'issue de riches débats sur les différentes thématiques, les participants ont recommandé ce qui suit :

À l'endroit du Gouvernement :

4. Faire reconnaître par la justice les mécanismes de médiation foncière fondés sur la coutume ;
5. Reconnaître légalement aux communautés la possibilité d'élaborer des règles ou chartes foncières locales ;
6. Renforcer le Fond National du Foncier qui sera abondé entre autres par une partie des taxes foncières pour permettre une indépendance financière des réformes envisagées ;
7. Fixer un seuil de superficie pour toute personne (guinéenne ou étrangère) désirant être propriétaire en fonction du type d'investissement et sa mise en valeur ;
8. Adopter des outils simplifiés de sécurisation adaptés aux spécificités du foncier urbain et du foncier agricole ;
9. Créer des commissions foncières multi-acteurs au niveau local ;
10. Actualiser et adopter le manuel sur les lignes directrices portant expropriations pour cause d'utilité publique ;
11. Régulariser et mettre fin à la délivrance des actes sous-seing privés par les autorités locales qui constituent une des causes des conflits fonciers ;

12. Mettre en place auprès des juridictions d'instances, une section spécialisée sur les questions foncières rurales ;
13. Formaliser les bonnes pratiques coutumières de gestion des litiges fonciers en mettant en place un système hybride (coutumes et droit positif avec des juges consulaires) ;
14. Réactualiser le schéma national de gestion des espaces pastoraux ;
15. Reconnaître les droits fonciers collectifs des communautés à la base dans la législation guinéenne ;
16. Mettre en place dans les communes un système d'information foncière accessible au public ;
17. Promulguer le nouveau code pastoral révisé ;
18. Prévoir dans les plans locaux de développement (PLD) des communes l'identification et l'aménagement des espaces pastoraux ;
19. Pour limiter l'étalement urbain, appuyer la mise œuvre des outils de planification urbaine.

À l'endroit de tous les acteurs :

20. Favoriser systématiquement l'accès sécurisé à la terre des groupes vulnérables (femmes, jeunes, migrants, personnes avec handicap etc.) en tenant compte des pratiques coutumières et des usages locaux favorables à l'équité ;
21. Elaborer un plan de renforcement des capacités des acteurs et institutions impliqués dans la gestion foncière ;
22. Améliorer la coordination entre les acteurs impliqués dans la planification urbaine ;
23. Etudier l'opportunité de création d'une agence nationale sur la gestion foncière ;
24. Evaluer le dispositif d'opérationnalisation des instruments de gestion des espaces agro-pastoraux dans une optique de prévention des conflits entre éleveurs et agriculteurs ;
25. Clarifier la distinction entre les zones urbaines et zones rurales.

À l'endroit des OSC :

26. Faire une cartographie des pratiques et usages fonciers selon les régions naturelles.

Annexe 3 : Communiqué de presse des organisations de la société civile (novembre 2024)

PLAIDOYER POUR LA PRISE EN COMPTE DES PRÉOCCUPATIONS LÉGITIMES DES ORGANISATIONS PAYSANNES DANS LES POLITIQUES ET LOIS FONCIÈRES EN GUINÉE

Conakry, Novembre 2024 – Les organisations paysannes et de la société civile de Guinée lancent un appel urgent au gouvernement pour la prise en compte effective de leurs préoccupations dans la réforme en cours du secteur foncier, particulièrement dans la mise en œuvre de la **Politique foncière nationale** et la révision du **Code foncier et domanial**.

La question foncière est un enjeu stratégique pour le développement de la Guinée, un pays où près de 62% de la population dépend directement de l'agriculture pour sa subsistance. Toutefois, malgré des avancées dans le processus de réforme, la gestion foncière en milieu rural reste marquée par de nombreux défis, notamment la marchandisation des terres, l'inefficacité des mécanismes de sécurisation foncière, et la fragmentation de la gouvernance foncière entre plusieurs départements ministériels.

Des Acquis Importants mais Insuffisants

Nous saluons les progrès réalisés, notamment les **États généraux du foncier**, la participation des acteurs locaux à plus de 15 ateliers et la création de **cadres de concertation régionaux**. Cependant, ces avancées restent insuffisantes face à la complexité des défis auxquels font face les communautés rurales, notamment la reconnaissance des **droits fonciers légitimes**, l'adaptation des politiques aux **pratiques coutumières**, et l'accès aux mécanismes de **sécurisation foncière**.

Nos Préoccupations

Nous déplorons plusieurs lacunes dans la gestion foncière en Guinée, telles que :

- Le **retard dans l'organisation des consultations** sur le projet de la Politique foncière nationale, freinant une réelle participation des acteurs concernés.
- Le **ralentissement de la plateforme multi-acteurs**, essentielle pour des réformes foncières inclusives et consensuelles.

- Le manque de **reconnaissance formelle des droits fonciers**, particulièrement les **droits collectifs et coutumiers**.
- L'absence de **décentralisation effective** de la gouvernance foncière, rendant l'accès à la terre difficile pour de nombreuses communautés rurales.

Nos Recommandations

Face à ces défis, nous formulons les recommandations suivantes pour garantir une gestion foncière juste, transparente et inclusive :

1. **Redynamiser la plateforme multi-acteurs** sur le foncier et respecter son rôle central dans la formulation des politiques foncières.
2. **Accélérer le processus de validation de la Politique foncière nationale** et réviser le Code foncier et domanial de manière concertée.
3. **Impliquer systématiquement les organisations paysannes et de la société civile** dans l'élaboration des textes législatifs relatifs au foncier.
4. **Décentraliser la gouvernance foncière** et renforcer les mécanismes de sécurisation foncière accessibles aux communautés rurales.
5. **Reconnaître les droits fonciers collectifs et coutumiers** des communautés rurales dans le Code foncier et domanial.
6. **Accorder une place centrale aux droits des femmes et des groupes vulnérables** dans les politiques foncières.
7. **Prendre en compte les enjeux environnementaux** et les impacts du changement climatique dans la gestion des terres.

Conclusion

Les organisations paysannes et de la société civile appellent le gouvernement guinéen à prendre des mesures concrètes pour répondre aux préoccupations des communautés rurales dans la révision des lois foncières. Ces réformes doivent garantir une **gestion foncière équitable, inclusive et durable**, au bénéfice des générations présentes et futures.

Annexe 4 : Communication et visibilité de la plateforme

Tout au long de la mise en œuvre de ses activités, la plateforme a accordé de l'importance à la communication. Afin de visibiliser son action, elle a impliqué la presse via les médias en ligne mais aussi la télévision. Cette implication des médias a permis de diffuser les progrès et les résultats des activités de la plateforme. Des liens ci-dessous sont établis avec les articles publiés portant sur ses activités :

- « La Guinée veut se doter d'une plateforme multi-acteurs pour améliorer la gouvernance foncière », Agence Ecofin (12 juin 2018) <https://www.agenceecofin.com/gouvernance/1206-57677-la-guinee-veut-se-doter-d-une-plateforme-multi-acteurs-pour-ameliorer-la-gouvernance-fonciere>
- « Foncier en Guinée : une plate-forme multi acteurs voit le jour », *Guinée matin* (19 juin 2018) <https://guineematin.com/2018/06/19/foncier-en-guinee-une-plate-forme-multi-acteurs-voit-le-jour/>
- « Gestion du foncier en Guinée : la plate forme multi-acteurs de la société civile à l'offensive », *Radio environnement Guinée* (24 décembre 2019) <https://radioenvironnementguinee.org/archives/2535>
- « Gestion du foncier en Guinée : les rencontres entre acteurs de la plate forme "multi acteurs" de la société civile se poursuivent à Conakry », *La Guinéenne.info* (11 janvier 2020) <https://www.laguineenne.info/2020/01/11/gestion-du-foncier-en-guinee-les-rencontres-entre-acteurs-de-la-plate-forme-multi-acteurs-de-la-societe-civile-se-poursuivent-a-conakry/>
- « Gestion foncière en Guinée : des acteurs engagés pour une cause commune », *Radio environnement Guinée* (19 février 2020) <https://radioenvironnementguinee.org/archives/2732>

- « Réformes foncières responsables en Guinée : l'ONG ACORD-Guinée relance les activités de la plateforme multi-acteurs », *La Voix du Peuple* (17 septembre 2024) <https://lavoixdup peuple.info/reformes-foncieres-responsables-en-guinee-long-acord-guinee-relance-les-activites-de-la-plateforme-multi-acteurs/>
- « Réformes foncières : ACORD organise un atelier des acteurs du secteur » *Radio environnement Guinée* (9 novembre 2024) <https://radioenvironnementguinee.org/archives/8861>

D'autres articles ont été publiés par des structures membres de la PFMA :

- « Réunion technique d'échange entre acteurs du foncier sur l'innovation de la politique foncière nationale (PFN) et la politique foncière agricole (PFA) », *ACORD Guinée* (19 septembre 2024) <https://acordguinee.org/2024/09/19/conakry>
- « Processus de réformes foncières en Guinée : réunion de concertation entre les acteurs de la plateforme nationale multi-acteurs sur le foncier », *ACORD Guinée* (14 novembre 2024) <https://acordguinee.org/2024/11/14/processus-de-reformes-foncieres-en-guinee-reunion-de-concertation-entre-les-acteurs-de-la-plateforme-nationale-multi-acteurs-sur-le-foncier/>
- « Réunion technique d'échange entre acteurs du foncier pour l'innovation de la politique foncière nationale (PFN) et de la politique foncière agricole (PFA) », *CODEC* (17 septembre 2024) <https://www.codecguinee.org/2024/09/17/reunion-technique-dechange-entre-acteurs-du-foncier-pour-linnovation-de-la-politique-fonciere-nationale-pfn-et-de-la-politique-fonciere-agricole-pfa/>

Depuis les années 2000, la Guinée a engagé des réformes foncières visant à sortir des cadres réglementaires hérités de la période coloniale pour répondre aux enjeux de sécurisation foncière du plus grand nombre en s'appuyant davantage sur les pratiques et instances de gouvernance locale. La plateforme nationale multi-acteurs sur la gouvernance foncière mise en place en 2018 mobilise largement les différentes parties prenantes en vue de faciliter ces processus politiques.

La présente étude de cas s'inscrit dans la capitalisation d'expériences lancée en 2024 par le projet Mekong Region Land Governance (MRLG) qui vise à comparer les conditions de réussite des plateformes multipartites sur la gouvernance foncière mises en place dans différents pays afin d'en dégager des enseignements en vue d'initiatives futures. Cette capitalisation d'expériences est mise en œuvre par les quatre organisations suivantes :



Le **Comité technique « Foncier et développement »** (CTFD) est une plateforme de débat et d'échanges entre experts multidisciplinaires sur les questions foncières rurales et urbaines dans les pays du Sud. Il est placé sous la tutelle du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et de l'Agence française de développement (AFD).

En savoir plus: www.foncier-developpement.fr

L'**International Land Coalition** (ILC) est une alliance mondiale indépendante d'organisations populaires et des peuples, d'organisations de la société civile et d'organisations intergouvernementales qui œuvrent ensemble pour placer l'être humain au cœur de la gouvernance foncière.

En savoir plus: www.landcoalition.org

Le **Mekong Region Land Governance Project** (MRLG) est un projet du gouvernement suisse, par l'intermédiaire de la Direction du développement et de la coopération (DDC), cofinancé par les gouvernements allemands et luxembourgeois. Depuis 2014, le projet MRLG vise à améliorer la sécurité foncière des petits exploitants agricoles de la région du Mékong.

En savoir plus: www.mrlg.org

Welthungerhilfe (WHH) est une agence d'aide au développement privée allemande, apolitique et non confessionnelle, qui lutte pour « éliminer la faim d'ici 2030 ». L'initiative **Land for Life Project** soutient les partenariats multi-acteurs œuvrant dans le secteur de la gouvernance foncière en Éthiopie, au Burkina Faso, au Liberia, en Sierra Leone et en Allemagne.

En savoir plus: land-for-life.org

Partenaires financiers:



Partenaires techniques du projet MRLG:



Land Equity
International

