

les NOTES de SYNTHÈSE

Numéro 34 • Juin 2023

Ces notes valorisent les présentations et débats des journées de réflexion organisées par le Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française.

L'État de la gouvernance foncière locale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar

Cette note de synthèse reprend le document de cadrage du séminaire régional sur la gestion foncière locale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar organisé du 6 au 10 mars 2023 à Saint-Louis du Sénégal à l'initiative du Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française (CTFD).

Le séminaire a regroupé soixante-dix participants ayant des ancrages institutionnels différents (leaders et animateurs d'organisations de la société civile, experts des administrations foncières, universitaires, experts et chercheurs) qui ont partagé leurs expériences et analyses, en focalisant l'attention sur les initiatives engagées dans leurs pays (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée, Sénégal, Madagascar, Mali, Niger). La rencontre a été animée par Sidy Mohamed Seck, Oussouby Touré et Pierre-Aimé Ouédraogo qui ont organisé les sessions et assuré la modération des échanges, avec l'appui du secrétariat technique et scientifique du CTFD (Gret). Les discussions ont été nourries par des présentations s'appuyant sur un exercice d'analyse réalisé en amont de la rencontre et portant sur les expériences en cours dans les huit pays ciblés.

> INTRODUCTION

Des réflexions concertées sur un sujet d'actualité qui prolongent les travaux entamés par le Comité technique « Foncier & développement »

Actif depuis vingt-cinq ans, grâce au soutien de l'Agence française de développement, le Comité technique « Foncier & développement » (CTFD) offre à divers groupes d'acteurs (experts, chercheurs, responsables d'institutions publiques, opérateurs de projets et organisations de la société civile) la possibilité de partager leurs réflexions et expériences, afin d'alimenter les débats sur les politiques foncières. Pour l'essentiel, son action vise à :

- > produire de nouvelles connaissances sur des enjeux nouveaux et d'intérêt partagé en lien avec le foncier ;
- > et appuyer, à travers ses analyses et la promotion d'espaces de débats multi-acteurs, les processus de reconnaissance et de sécurisation des droits fonciers locaux, ainsi que la mise en place de dispositifs de gestion foncière accessibles au plus grand nombre.

Au cours de ces dernières années, plusieurs travaux ont été réalisés, notamment sur l'étude des modalités de conversion des usages des sols, la documentation des impacts fonciers liés au développement des zones économiques spéciales, l'intérêt de promouvoir des approches par les communs, l'analyse des dynamiques d'évolution des structures agraires et de leurs implications sur l'accès des jeunes à la terre, ainsi que l'analyse des liens entre foncier et conflits violents.

Depuis 2019, le Comité a initié une dynamique visant à accompagner dans sept pays d'Afrique de

>>> Réunissant experts, chercheurs et responsables de la Coopération française, le Comité technique « Foncier et développement » est un groupe de réflexion informel qui apporte depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions.

>> L'état de la gouvernance foncière locale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar <<

l’Ouest (Burkina Faso, Mali, Bénin, Côte d’Ivoire, Guinée, Niger et Sénégal) et à Madagascar des initiatives permettant de :

- > soutenir les acteurs stratégiques des politiques foncières dans les pays à alimenter les débats, approfondir les réflexions ou accompagner la mise en œuvre des réformes foncières ;
- > et faciliter la mise en réseau des acteurs aux niveaux régional et international, afin qu’ils puissent bénéficier de l’expérience et de l’expertise des autres pays et prendre du recul sur les manières dont sont posés les débats dans chaque pays.

Plusieurs ateliers ont été organisés depuis mars 2019 dans différents pays, afin d’impulser des débats multi-acteurs portant sur les trajectoires des politiques foncières ou d’accompagner des initiatives collectives visant à favoriser la participation de la société civile et de la recherche au dialogue politique. Grâce à des appuis souples et flexibles, le CTFD a accompagné des initiatives visant la production de connaissances, la capitalisation d’expériences, l’organisation d’activités de concertation, de plaidoyer, de communication, d’échange et de dialogue, ou encore de renforcement des capacités des acteurs des systèmes fonciers.

Le séminaire régional sur la « gestion foncière locale » a constitué un espace d’échanges entre le CTFD et ses partenaires dans les différents pays, et entre ces partenaires eux-mêmes, contribuant ainsi à faciliter leur mise en réseau, le partage d’expériences et l’identification de sujets d’intérêt partagé, ainsi que l’évaluation de l’état d’avancement des processus en cours dans les pays et l’identification des questions qui revêtent une grande acuité.

Des échanges interactifs sur des thèmes fédérateurs nourris par l’analyse des expériences menées et les discussions avec les acteurs de terrain

Le séminaire avait pour objectif global d’approfondir la réflexion concertée et le débat public sur les politiques foncières et les leviers permettant de promouvoir l’amélioration de la gouvernance locale du foncier et des ressources naturelles dans les huit pays retenus. Les objectifs spécifiques visaient à :

- > éclairer sur les trajectoires et les dynamiques en cours en matière de décentralisation et de gouvernance foncière locale, à partir d’une analyse croisée ;
- > mettre en évidence et discuter les questions, les problématiques et les points d’attention majeurs relatifs à ces évolutions ;
- > et dégager des perspectives communes, pertinentes et concertées pour la suite.

Le choix des thématiques du séminaire a été fait en prenant en considération les principales exigences suivantes :

- > la limitation du nombre de thématiques à quatre au maximum, afin d’éviter l’éparpillement thématique qui ne permettrait pas d’aborder de façon approfondie les différents sujets ;
- > et l’articulation de la réflexion et des discussions autour de questions communes qui sont reliées aux processus engagés dans les pays et dont l’examen permet de poser des jalons pour progresser.

Voir l’encadré 1 page suivante.

> ÉLEMENTS DE CONTEXTE

Des processus de décentralisation basés sur des modèles divers dont la mise en pratique révèle des défis communs et certaines faiblesses similaires

En Afrique de l’Ouest et à Madagascar, les réformes de décentralisation sont ancrées dans des contextes et des processus historiques qui ont une incidence sur la portée du transfert de pouvoir du niveau central vers le niveau local. À cela s’ajoute le fait que dans la plupart des cas, la mise en œuvre des systèmes de décentralisation engendre des effets sur les mécanismes, les processus et les institutions par le biais desquels les acteurs locaux assurent la gestion du foncier et des ressources naturelles de leurs territoires. En effet, le trait commun aux trajectoires des réformes foncières réside dans le fait qu’elles promeuvent la décentralisation de la gestion foncière. Cela se traduit par le transfert d’un certain nombre de prérogatives aux collectivités territoriales et aux communautés locales, afin d’assurer la fourniture de services publics de proximité et de qualité en matière de reconnaissance et de sécurisation des droits fonciers des différents acteurs intervenant aux échelles locales.

Certains observateurs considèrent que l’impulsion du processus de démocratisation en Afrique de l’Ouest au début des années 1990 a conduit les États à s’engager sur la voie de la décentralisation, dans le contexte de la politique de « bonne gouvernance » promue par les institutions financières internationales qui s’appuie sur le postulat selon lequel la décentralisation et la démocratisation sont une condition du développement économique et social¹. En réalité, le contexte du processus de décentralisation renvoie à une combinaison de

.....
1. Alou M. T., 2009, *La décentralisation en Afrique : un état des lieux de la recherche en sciences sociales*, In Revue CAIRN.

ENCADRÉ N° 1

Des thèmes de débats intéressants sur différentes dimensions de la gestion foncière locale

Thématique 1 : Gouvernance foncière locale, comment assurer une bonne articulation entre échelles et acteurs concernés ?

Quelle gouvernance foncière locale pour mieux prévenir et gérer les conflits liés à l'accès aux ressources naturelles en contexte de crise sécuritaire et de stabilité relative? Comment rapprocher les acteurs de la gouvernance locale du foncier des institutions mises en place dans le cadre de la décentralisation/déconcentration et assurer une bonne représentativité de la diversité des catégories d'acteurs et des intérêts en présence? Quelles approches privilégier pour améliorer les appuis en matière de renforcement des capacités des organes locaux de gouvernance foncière?

Thématique 2 : De la sécurisation des droits pastoraux à la planification des aménagements, comment mieux préserver les systèmes d'élevage ?

Quels sont les défis liés à l'aménagement du territoire et à la préservation de la vocation des espaces ruraux et périurbains en contexte de crise sécuritaire et de stabilité relative? Quelles sont les visions et options définies par les États pour promouvoir un équilibre durable entre processus d'individualisation des droits fonciers et dynamiques de reconnaissance/sécurisation/valorisation des ressources communes, en l'occurrence les « communs » pastoraux?

Thématique 3 : Observatoires fonciers : entre ancrages institutionnels et initiatives de veille citoyenne, quelles postures et quelles fonctions ?

Quels types d'Observatoires du foncier mettre en place pour favoriser un contrôle citoyen renforcé et une veille foncière efficace au niveau local? Sur quels travaux et observations empiriques fonder les connaissances sur les dynamiques foncières à l'œuvre au niveau local? Sur quels mécanismes s'appuyer pour assurer la diffusion des informations destinées à influencer les processus décisionnels aux niveaux local et national? Quels enseignements tirer des expériences antérieures et actuelles, notamment en ce qui concerne l'utilité des produits générés?

Thématique 4 : Équité et inclusion dans l'accès au foncier, quelles stratégies des OSC pour une gouvernance foncière limitant les processus d'exclusion et reconnaissant les droits délégués

Quelles modalités plus inclusives de gestion du patrimoine foncier au niveau des familles et des lignages? Face à la dynamique actuelle de morcellement des terres familiales, quels processus de reconnaissance/sécurisation des droits des personnes ayant un statut social de dépendant au sein de la famille (femmes et jeunes principalement)? Quelles innovations juridiques pour garantir/sécuriser les droits délégués? Comment limiter les effets d'exclusion induits par les programmes de formalisation des droits fonciers locaux ou de mise en place de cadastres?

facteurs à la fois exogènes et endogènes dont le poids respectif et l'influence varient selon les situations nationales.

L'étude réalisée par Marie et Idelman (2010)² met en exergue un enchevêtrement des logiques de différents acteurs qui permet d'appréhender la décentralisation comme une réponse à des attentes multiples, notamment :

- **celles des couches populaires** durement affectées par des décennies de difficultés économiques qui aspirent à l'amélioration de leurs moyens d'existence, grâce à une plus grande ouverture sur le monde et espèrent que la décentralisation se traduira par « moins d'État » et le retour d'une gouvernance assurée par les seules autorités traditionnelles;

- **celles des classes moyennes**, en particulier les élites urbaines, qui revendentiquent l'instauration d'une démocratie pluraliste (multipartisme, liberté de la presse, etc.) et dont la mobilisation

a débouché sur la prise en compte de la décentralisation parmi les principales recommandations des Conférences nationales organisées au début des années 1990 au Mali, Niger, Bénin, Gabon, Togo et Tchad³. Dans les contextes spécifiques du Mali et du Niger, les aspirations démocratiques se sont doublées de la nécessité de résoudre la crise née de l'irruption de mouvements autonomistes et indépendantistes

2. Marie J. et Idelman E., 2010, *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales*, EchoGéo, 13/2010.

3. Ces assises politiques se sont tenues à la faveur d'un rapport de force imposé aux régimes en place par les mouvements d'opposition composés essentiellement d'organisations de la société civile. Elles ont débouché sur des résultats variables selon les pays. « *Le modèle béninois de transition a influencé le dynamisme politique des pays francophones du début des années 1990. Sept pays ont adhéré à cette nouvelle forme de démocratisation avec des fortunes diverses* » (Babacar Guèye, 2009, *La démocratie en Afrique : succès et résistance*, In Pouvoirs, 2009/2, n° 129).

4 les NOTES de SYNTHÈSE

Numéro 34 • Juin 2023

>> *L'état de la gouvernance foncière locale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar <<*

touarègues dans les parties nord de ces pays. La promesse de s'engager sur le chemin de la décentralisation a favorisé le retour de la paix dans ces régions, du moins de façon temporaire ;

● **celles de certaines classes politiques dirigeantes** qui, confrontées à l'échec de l'État central dans l'administration de l'espace national, sont soucieuses de mettre en place un mode de gouvernement plus efficace qui obéit à une double logique :

- > permettre au régime en place de conserver sa fonction de supervision, son pouvoir de contrôle global et surtout la gestion du pouvoir d'État qui permet de garder la mainmise sur les ressources publiques,
 - > et transférer les charges de l'État aux collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des services publics, tout en évitant de confier cette responsabilité aux autorités traditionnelles ;
- **celles des bailleurs de fonds** qui ont formulé des exigences dans le cadre de l'exécution de la politique d'ajustement structurel, en l'occurrence la Banque mondiale qui a décidé d'appliquer des conditionnalités (en l'occurrence la mise en œuvre de la décentralisation) à l'attribution de prêts⁴.

Comme le soulignent les auteurs, « à l'origine de la décentralisation en Afrique, il y a donc une rencontre d'aspirations internes et d'idéologies

externes. En bref, aux peuples qui réclamaient "moins d'État", on a servi du "mieux d'État" à la sauce occidentale⁵ ».

Dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation, les pouvoirs publics ont créé trois niveaux de collectivités territoriales, à savoir la région, le département (correspondant au cercle au Mali) et la commune. Pour l'essentiel, ces collectivités territoriales présentent deux caractéristiques communes : elles sont dotées d'une autonomie morale et financière d'une part, et d'autre part, leur gouvernance est assurée par une assemblée délibérante élue au suffrage universel.

Il convient de mentionner que les pays ont emprunté des cheminement divers : démarche progressive de mise en place des collectivités territoriales (Burkina Faso et Sénégal) versus approche de communalisation intégrale et simultanée couvrant l'ensemble du territoire national (Mali). On observe une diversité des options retenues en ce qui concerne également le redécoupage des territoires. Certains pays (Bénin et Guinée Conakry) ont opté en faveur de la transformation en collectivités territoriales d'anciennes circonscriptions administratives. À l'inverse, dans d'autres pays

.....

4. La politique africaine de la France s'inscrit dans la même logique avec le discours de la Baule qui a affirmé clairement que l'aide internationale serait conditionnée à la démocratisation et à la « bonne gouvernance ».

5. Ibid.

Bas-fond de Goubré au Burkina Faso, déc. 2014 © I. Touré





ENCADRÉ N° 2

Les fondements de la décentralisation en Afrique de l'Ouest

Les fondements sur lesquels le processus de décentralisation repose sont de plusieurs natures⁶ :

- **historiques et socioculturels** : le fonctionnement des sociétés traditionnelles s'appuie sur les principes d'autonomie de gestion des affaires communautaires et de subsidiarité dans l'exercice des compétences dévolues aux différentes catégories d'acteurs ;
- **politiques** : l'option en faveur de la décentralisation s'est imposée par suite des difficultés rencontrées par l'État « providence » qui s'est avéré incapable de satisfaire les besoins des populations (fourniture de biens et de services). Ainsi, la décentralisation est apparue

comme un moyen permettant de démocratiser davantage la gestion des affaires publiques, mais aussi de répartir le pouvoir par délégation jusqu'au niveau des communautés de base ;

- **juridiques** : la décentralisation vise à favoriser l'émergence d'une pluralité de centres autonomes de décision, notamment des instances locales tirant leur légitimité du suffrage et ayant la maîtrise juridique de leurs activités. Elle s'attache également à faciliter l'irruption sur la scène du développement d'élus locaux qui sont indépendants des autorités centrales dans leurs choix, même si un mécanisme de régulation étatique permet un contrôle portant sur la légalité des actes des collectivités territoriales.

.....
6. Burkina Faso : Vision prospective de la décentralisation (VPD) au Burkina Faso à l'horizon 2040, Volume 1, document principal, version du 24 février 2017.

(Mali et Sénégal), la création des collectivités territoriales s'accompagne de la construction de nouvelles entités territoriales. Dans une troisième catégorie de pays, c'est l'option mixte qui a prévalu. Ainsi, le Burkina Faso a choisi d'une part de transformer en collectivités territoriales certaines anciennes circonscriptions administratives (en l'occurrence les départements), et d'autre part de créer de nouvelles collectivités territoriales dénommées régions.

Par-delà cette diversité des cheminements suivis par les pays, on constate l'existence d'un défi commun lié au fait que les maîtrises foncières restent à la marge du processus de décentralisation⁷. D'une certaine manière, la mise en place des communes rurales s'est réalisée sans clarification de la question foncière et des limites communales (cas du Mali, du Burkina Faso et du Sénégal où l'accent a été mis uniquement sur le recensement des villages constitutifs de la collectivité territoriale de base en milieu rural). Cette attitude de prudence est sans doute liée au fait que cette clarification risque d'enclencher un processus de contestations à l'infini, avec pour conséquence un affaiblissement de la cohésion sociale entre communes voisines.

Les collectivités territoriales font face à d'autres défis communs qui sont liés à la faible effectivité des transferts de compétences et de ressources. Dans la plupart des pays, les élus locaux déplorent le fait que les pouvoirs publics ne mettent pas à leur disposition les enveloppes financières correspondant aux compétences transférées. Dans un tel contexte, la viabilité des collectivités territo-

riales s'avère particulièrement difficile à construire parce que ces entités ne sont généralement pas habilitées à instituer un impôt foncier (on note dans le cas du Burkina Faso que les communes sont autorisées à percevoir des taxes relatives aux prestations des services fonciers communaux)⁸. À cela s'ajoute la faiblesse du taux de recouvrement de la fiscalité locale qui se situerait généralement entre 20 et 40 %, ce qui pénalise l'investissement communal⁹.

La mobilisation de ressources financières internes conditionne la viabilité des collectivités territoriales. Dans cette perspective, la gestion des ressources naturelles pourrait constituer une importante source de financement pour ces collectivités. Mais, cela suppose que des droits de gestion et d'appropriation sur ces ressources leur soient clairement attribués. On comprend alors l'enjeu du transfert de domaines et de compétences de l'État vers ces entités qui tarde à se concrétiser réellement.

.....
7. IRAM, 2008, *Décentralisation et gouvernance locale en Afrique : des processus, des expériences*.

8. Cf. décret n° 2012-862/PRES/PM/MEF/MATDS portant autorisation de perception de recettes relatives aux prestations des services fonciers communaux. Ce décret constitue la base légale qui autorise le conseil municipal à délibérer sur un certain nombre de coûts communément appelés « coûts locaux ».

9. La mobilisation de ressources liées à la fiscalité locale ne bénéficie pas du même caractère prioritaire que les recettes provenant de la fiscalité centrale. Cette fiscalité locale concerne à la fois un faible nombre de collectivités territoriales et une minorité de contribuables (Chambas G., 2000, *La mobilisation des ressources locales au niveau des municipalités d'Afrique subsaharienne*, ministère des Affaires étrangères).

>> L'état de la gouvernance foncière locale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar <<

À ces contraintes s'ajoutent d'autres difficultés qui entravent l'exercice des missions assignées aux collectivités territoriales, notamment :

- > la faiblesse des ressources humaines qui sont nécessaires pour permettre aux collectivités territoriales d'assumer leurs missions, notamment celles qui exigent des compétences spécifiques (en termes de savoir et de savoir-faire);
- > le déficit de transparence dans la gestion des affaires locales (y compris la gestion foncière) et l'insuffisance du processus de reddition de comptes;
- > les difficultés de territorialisation des politiques publiques résultant de l'incapacité de l'administration territoriale à assurer la coordination de l'action gouvernementale au niveau déconcentré¹⁰.

La gestion foncière locale, face au défi de la diversité des approches adoptées et de la pluralité des trajectoires suivies par les pays

Les réformes législatives entreprises dans les pays mentionnés ci-dessus se sont traduites par le transfert d'un pouvoir politique et administratif à des institutions locales, principalement des collectivités territoriales comprenant des collectivités de base qui se composent d'un ensemble plus ou moins large

de villages et de campements. Comme mentionné plus haut, dans certains pays, la mise en place de ces collectivités a donné naissance à de nouvelles entités territoriales, alors que dans d'autres, les pouvoirs publics ont procédé à la superposition des collectivités territoriales sur les circonscriptions administratives déjà existantes.

Quelle que soit l'approche adoptée, la politique de décentralisation a mis en exergue le problème de la construction de la légitimité foncière des collectivités territoriales qui disposent de pouvoirs de gestion foncière¹¹, face à des entités villageoises et

.....

10. Le cas du Sénégal constitue une exception. En effet, l'adoption de l'Acte III de la décentralisation en 2013 vise à favoriser l'organisation du pays en « territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable, à l'horizon 2022 ». L'étude réalisée par Bâ et al. montre que la réforme de l'Acte III contribue à consolider la gouvernance locale, en introduisant plus d'équité et d'égalité entre les territoires, et partant plus de proximité spatiale, davantage de proximité entre les élus locaux et les populations qu'elles représentent et plus de visibilité entre les collectivités urbaines et les collectivités rurales. Toutefois, « les évolutions institutionnelles et la recomposition de l'armature territoriale n'ont pas suffi pour lever les contraintes liées aux découpages et susciter des intercommunalités » (Boubacar Bâ et Rougyatou Kâ, 2021, *Acte III de la décentralisation sénégalaise : l'épreuve de la cohérence territoriale et du développement territorial. Initiative prospective agricole et rurale (IPAR)*).

11. Les instances locales de gouvernance disposent, peu ou prou, des compétences de gestion foncière au Bénin, Burkina Faso, Mali, Niger et Sénégal.

ENCADRÉ N° 3 Une réforme foncière innovante à Madagascar

La réforme foncière adoptée à Madagascar en 2005 comportait plusieurs innovations importantes.

La première innovation qui a été introduite réside dans la reconnaissance légale des droits des possesseurs fonciers, en l'occurrence les droits basés sur les règles locales et coutumières. Désormais, l'État n'est plus considéré par défaut comme le propriétaire des terres non titrées ; celles-ci sont considérées comme relevant de la propriété des particuliers (présomption de propriété). Ce régime d'appropriation sur la base des règles locales a donné lieu à la création d'une nouvelle catégorie juridique : la propriété privée non titrée (PPNT).

La seconde innovation majeure porte sur la décentralisation de la gestion foncière. Le monopole de la gestion foncière échappe au contrôle de l'État et de ses services fonciers déconcentrés et de nouvelles compétences sont transférées aux communes. Le guichet foncier communal,

nouvelle instance intégrée dans le dispositif de gouvernance foncière vient s'ajouter, et non se substituer, aux instances décisionnelles existantes (représentants et conseils coutumiers, chefs de « fokontany » et équipes communales). Sur les terres relevant de la PPNT, les guichets fonciers communaux peuvent délivrer des documents légaux reconnaissant les droits fonciers existants.

La troisième innovation réside dans l'instauration d'une nouvelle preuve légale de propriété foncière, à travers le certificat. Ainsi, le titre n'est plus le seul document légal prouvant la propriété foncière. Le trait commun au titre et au certificat réside dans le fait que ces documents enregistrent des droits de propriété privée au bénéfice d'un ou plusieurs individus. Ces droits sont transférables par la vente, l'hypothèque ou l'héritage. Grâce à une procédure de confirmation des droits par le bas, la certification est beaucoup moins coûteuse et plus rapide que l'immatriculation ; elle est accessible à la grande majorité des ménages dans les communes où ont été mis en place des guichets fonciers communaux.

Source : Burnod P. et Grislain Q., 2023, *L'Observatoire du foncier à Madagascar : trajectoire et enseignements*.

inter-villageoises qui prennent tout leur sens aux échelles locales¹². Ces instances locales de gouvernance coutumière continuent de jouer un rôle important dans la gestion des ressources naturelles, en l'occurrence celle des terres collectives. En effet, le développement des capacités locales de dialogue et de négociation s'est imposé dans des contextes où un même espace est utilisé pour des usages multiples (agriculture, élevage, pêche, cueillette, etc.). Cette diversité des besoins et des intérêts fonde la multiplicité de droits d'accès et d'usage qui s'empilent et que les institutions coutumières cherchent à réguler, afin de prendre en compte les besoins et intérêts de l'ensemble des usagers des ressources naturelles communes.

Si l'on prend en compte le point de vue des communautés à la base, l'attribution de prérogatives importantes en matière de gestion foncière aux collectivités territoriales constitue *de facto* une mesure d'éloignement du lieu de décision par rapport aux usagers locaux des espaces ruraux, dans la mesure où cela favorise l'introduction d'un nouvel acteur institutionnel capable d'instaurer un rapport de force inégal au détriment des autorités coutumières.

L'expérience montre que, dans le cas de figure de pays comme le Sénégal où les institutions foncières coutumières n'ont ni un statut juridique, ni un statut administratif¹³, les nouvelles instances qui émergent cherchent à phagocyster toutes les autres structures et à s'imposer sur la base de pratiques néo-patrimoniales (captation de ressources

financières, affectation clientéliste des terres, etc.). Dans le cas de figure d'un pays comme le Mali, on a affaire à une pluralité d'instances intervenant de façon non régulée dans la gestion foncière, en l'occurrence les instances formelles de gouvernance foncière (commissions foncières) et les autorités coutumières¹⁴.

Face à une telle situation, l'un des enjeux majeurs de la gestion foncière locale consiste à trouver un juste équilibre entre les compétences attribuées aux autorités communales et les rôles assumés depuis toujours par les instances villageoises préexistantes (Idelman, 2009)¹⁵. De ce point de vue, l'expérience du Burkina Faso est intéressante dans la mesure où les Commissions villageoises de gestion de terroir (CVGT) – qui sont aujourd'hui devenues des Conseils villageois de développement (CVD) –

.....

12. Ces entités sont dirigées par des autorités (chef de village, chef de terres, chef de forêts, chef des eaux, etc.) généralement choisies par les aînés du lignage fondateur du village ou gardien d'une ressource particulière.

13. La loi de 1964 sur le domaine national dispose que les droits coutumiers sont supprimés.

14. Au Mali, l'accès aux pâturages de bourgou dans le delta intérieur du Niger est supervisé par des gardiens traditionnels appelés « djowro » qui prélèvent désormais des taxes en numéraire. Certaines autorités coutumières octroient des droits d'usage à des migrants qui sont désireux de cultiver des terres, tandis que d'autres édictent des réglementations régissant l'utilisation des ressources cynégétiques (période de chasse, lieu et type d'animaux), en collaboration avec les confréries de chasseurs.

15. Idelman E., 2009, *Collectivités locales et territoires locaux en Afrique de l'Ouest*, Fiches pédagogiques, Comité technique « Foncier & développement ».

Paysage du Ferlo entre Widou et Tatkì au Sénégal, sept. 2020 © I. Touré



>> *L'état de la gouvernance foncière locale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar <<*

établissent un pont entre la collectivité territoriale et le village. « Les CVD ont une relation hiérarchique avec les collectivités territoriales et leur composition devrait être représentative des intérêts du village et non de politiques partisanes. La législation de 2007 sur les CVD mentionne la gestion des ressources naturelles et la résolution des conflits dans la liste de leurs attributions. Les CVD sont aussi responsables de l'élaboration du plan de développement du village et de la protection des ressources naturelles » (Hilhorst, 2008)¹⁶.

Les caractéristiques inhérentes aux situations de pluralisme institutionnel et la complexité du jeu des acteurs du système foncier requièrent d'adopter une approche nuancée dans des contextes où les « logiques de sédimentation » ou « d'empilement » des institutions, des normes et des règles sont porteuses de contraintes, en lien avec les comportements arbitraires de certaines élites locales. Celles-ci peuvent être parfois transformées en atouts (construction de stratégies de négociation) visant à trouver un accord sur les règles et procédures foncières, ainsi que sur des formes stables de coordination qui garantissent une certaine prévisibilité des relations entre acteurs (Koné et Chauveau, 1998)¹⁷.

Un autre point d'attention important à prendre en compte dans l'examen de la problématique de la gestion foncière locale concerne l'imbrication des dynamiques liées d'une part aux conditions d'émergence des nouvelles structures de gestion foncière locale, et d'autre part aux mutations qui affectent les institutions coutumières.

Dans le premier cas, les défis majeurs sont repérables à deux niveaux au moins :

- > la difficulté de concrétiser le transfert de compétences foncières de l'État vers des collectivités territoriales confrontées au problème de la délimitation de leur territoire ;
- > et la faible motivation des pouvoirs publics à transférer une partie du domaine foncier de l'État aux collectivités territoriales, afin qu'elles puissent constituer leur propre domaine foncier.

Dans le second cas, on constate que les institutions coutumières de gestion foncière qui contiennent des germes de faiblesse liées au déficit d'inclusivité sont en perte de vitesse, à cause de plusieurs facteurs :

- > érosion de légitimité imputable à la partialité supposée ou avérée de ces institutions en faveur des spéculateurs fonciers ou en raison de pratiques de corruption souvent dénoncées par les producteurs ruraux ;
- > propension de certaines institutions coutumières à jouer le jeu de l'État (allégeance/appartenance

politique), au lieu de défendre les intérêts de leurs communautés ;

- > et fragilisation des liens intergénérationnels dans un contexte où la diminution des réserves foncières lignagères (porteuse d'inquiétudes pour l'avenir des jeunes ruraux) est aggravée par l'émergence de marchés fonciers (informels et formels).

Sur un autre plan, les instances locales de gouvernance foncière sont interpellées par le défi que pose la compétition accrue et conflictuelle entre les acteurs pour le contrôle et l'exploitation des terres. Cette situation explique l'intérêt que de nombreux pays accordent à la formalisation de l'accès aux terres et des transactions foncières, principalement dans les zones où la pression foncière est entretenue par l'essor des marchés fonciers (zones périurbaines, territoires recélant un potentiel élevé, etc.). Ces transactions impliquent principalement la classe moyenne urbaine, la diaspora et les investisseurs (agrobusiness). Certains d'entre eux tentent de légaliser ou d'officialiser les terres acquises, tandis que d'autres mettent en œuvre des stratégies d'achat d'anticipation, sans projet de mise en valeur immédiate des parcelles qu'ils se contentent de clôturer, ce qui entrave l'accès de tierces personnes comme les éleveurs par exemple.

Les réponses en termes de politique publique cherchent à promouvoir la décentralisation des procédures d'immatriculation ou la formalisation des transactions, comme le montre l'expérience du Plan foncier rural (PFR) en Côte d'Ivoire, au Bénin et au Burkina Faso. L'analyse critique de cette expérience de mise en œuvre des PFR laisse apparaître un certain nombre d'interrogations (Ouédraogo, 2004)¹⁸. Pour l'essentiel, les inquiétudes concernent :

- > l'ambivalence de la perception du PFR par les populations rurales concernées ;
- > le sentiment de manque de transparence de l'opération de sécurisation foncière ;
- > la réactivation des contentieux fonciers latents ;
- > le déficit de légitimité des institutions locales de gestion foncière qui sont mises à contribution ;
- > et les difficultés sociales et opérationnelles du recensement des droits fonciers locaux.

.....

16. Hilhorst T., 2008, *Le rôle des instances locales de gouvernance dans la gestion des ressources naturelles au Mali, au Burkina Faso et au Niger*, Royal tropical Institute.

17. Koné M. et Chauveau J.-P., 1998, *Décentralisation de la Gestion Foncière et « Petits Reçus » : pluralisme des règles, pratiques locales et régulation politique dans le Centre Ouest ivoirien*, Bulletin de l'APAD, 16, 1998.

18. Ouédraogo H., 2004, *Étude comparative de la mise en œuvre des Plans fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire*, LandNet West Africa.

>> L'état de la gouvernance foncière locale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar <<

La montée des conflits et de l'insécurité, facteurs de complexification de la gestion du foncier et des ressources naturelles

De façon générale, le regard porté par la plupart des observateurs sur les mutations à l'œuvre dans les campagnes sahéliennes et ouest-africaines met l'accent sur :

- > la recomposition des espaces ruraux et la reconfiguration des systèmes de production, sous l'influence de facteurs environnementaux, institutionnels et socio-économiques ;
- > et le remplacement des équilibres anciens entre activités agricoles et pastorales par de nouvelles concurrences pour l'accès aux ressources naturelles qui se traduisent par une exacerbation des tensions entre agriculteurs et éleveurs, mais aussi entre éleveurs résidents et transhumants.

Il convient de questionner la pertinence de cette conception classique qui conduit à focaliser les analyses sur les conflits « agriculteurs-éleveurs », en réduisant le champ de la sécurité à des antagonismes entre deux communautés présentées sous des traits professionnels, ethniques ou religieux. En effet, une telle approche occulte plusieurs dimensions importantes, notamment :

- > la diversité et la flexibilité des relations non conflictuelles entre l'ensemble des catégories d'usagers des espaces ruraux (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, exploitants forestiers, etc.) ;
- > l'évolution des systèmes de production marquée par une reconversion quasi générale à l'agro-pastoralisme qui est devenue la clé de voute de la résilience face aux sécheresses répétées ;
- > et l'existence d'autres types de conflits qui prennent racine dans le refus de situations sociales jugées injustes, l'instrumentalisation des tensions intercommunautaires par des groupes djihadistes ou des milices d'autodéfense.

De plus, l'approche classique réduit l'analyse à une description des lignes de conflits et ne permet d'appréhender ni les causes structurelles, ni la dynamique des antagonismes fonciers.

Dans le contexte actuel de l'Afrique de l'Ouest, la dynamique de montée des conflits liés aux ressources naturelles suscite des préoccupations d'autant plus fortes que ces antagonismes constituent un enjeu social, économique et politique particulièrement important. Cela est lié au fait que les modes de régulation traditionnels des conflits sont de moins en moins reconnus et appliqués. Dans le même temps, on constate que les institutions locales et nationales ne parviennent parfois pas à anticiper la pression exercée sur les ressources

ENCADRÉ N° 4 Des causes multidimensionnelles à la montée des conflits

Sortant des sentiers battus, des études récentes (FAO, 2020¹⁹ et Réseau Billital Maroobé, 2021²⁰) montrent que la dynamique des conflits fonciers qui affectent la sous-région ouest-africaine trouve ses racines dans un éventail de causes structurelles et de moteurs interconnectés dont en particulier :

- l'augmentation de la pression démographique qui, combinée à une stagnation de la productivité agricole, entraîne l'extensification agricole et le rétrécissement des terres de parcours dans un contexte marqué par une faible absorption de la main-d'œuvre jeune par d'autres secteurs économiques (exception faite du petit commerce et de l'exploitation minière, artisanale) ;
- la fragmentation des paysages ruraux accentuée par l'expansion des cultures commerciales et l'essor des activités d'orpaillage, au détriment des zones traditionnellement réservées à la pâture du bétail ;

- la dynamique d'accaparement du foncier rural et périurbain par des investisseurs privés qui soustrait de vastes espaces au parcours du bétail tout en s'accompagnant d'une crispation des liens sociaux traditionnels entre aînés et cadets au sein des exploitations familiales ;
- la crise du système de gouvernance des territoires ruraux, où les pouvoirs locaux sont dominés par des populations sédentaires, et marqués par une faible représentation des éleveurs transhumants et nomades dans les instances décisionnelles, d'où une prise en compte marginale de leurs intérêts, une exacerbation des inégalités sociales et une iniquité dans l'accès aux ressources naturelles ;
- la faiblesse des institutions locales de régulation de l'accès au foncier qui ne permet pas d'assurer une prévention efficace et un arbitrage réussi des conflits liés à l'accès aux ressources naturelles.

19. FAO, 2020, Analyse des conflits liés aux ressources naturelles dans trois pays du Liptako-Gourma (Burkina Faso, Mali et Niger).

20. Réseau Billital Maroobé (RBM), 2021, Entendre la voix des éleveurs au Sahel et en Afrique de l'Ouest : quel avenir pour le pastoralisme face à l'insécurité et ses impacts ?, Étude coordonnée par Mathieu Pellerin.

naturelles par des usagers ou des investisseurs, ni à adapter les formes de prévention et de gestion des conflits fonciers.

Les tensions suscitées par l'antagonisme entre les intérêts des populations locales et ceux d'autres groupes d'acteurs (État et investisseurs privés) sont entretenues par le fait que les espaces ruraux, l'agriculture familiale et l'élevage pastoral pâtissent d'une perception erronée. En effet, la perception que de nombreux citadins se font de la ruralité met l'accent sur son caractère résiduel, dans la mesure où ils la considèrent comme une survivance d'un monde ancien qui est appelé à disparaître. Une telle perception explique la propension de plusieurs acteurs à annexer, autant que faire se peut, de vastes espaces ruraux pour y promouvoir des activités destinées à approvisionner les centres urbains ou le marché international.

L'émergence des conflits liés aux ressources naturelles crée un terreau favorable à l'expansion de la crise sécuritaire que connaît le Sahel et l'Afrique de l'Ouest depuis 2012. L'embrasement de la violence terroriste à la faveur de l'enracinement des mouvements djihadistes au Sahel est illustré par :

- > la multiplication des incidents sécuritaires dont le nombre a été multiplié par onze entre 2016 et 2021, en passant de 186 à 2 194²¹;
- > et le basculement de la zone du Liptako-Gourma dans une spirale d'instabilité, faisant d'elle le deuxième épicentre de l'insécurité dans la région (PAM, 2020)²².

21. Lien : <https://my.visme.co/view/y4ndqmqq-revue-de-presse-ateliers-etude-pastoralisme-et-insecurite> (source ACLED).

22. Programme alimentaire mondial, 2020, *Conflits persistants, pertes des terres agricoles et insécurité alimentaire récurrente, dans la région du Liptako-Gourma*.

À l'échelle régionale, la violence armée affecte des zones de plus en plus étendues qui couvrent principalement :

- > le Nord et le Centre du Mali;
- > les régions du Sahel, du Nord, de l'Est, du Centre-Nord, du Centre-Est, du Sud-Ouest et de la Boucle du Mouhoun au Burkina Faso ;
- > l'Est et l'Ouest du Niger ;
- > l'Ouest, le Sud et l'Est du Tchad ;
- > et le Nord-Est, le Nord-Ouest et les États centraux du Nigeria.

L'évolution récente de la crise sécuritaire est marquée par l'accroissement important du nombre de victimes civiles des conflits, principalement au sein des communautés pastorales et agropastorales qui constituent les premières cibles de la criminalité endémique et de la violence armée. Ces populations rurales qui se trouvent confrontées à une crise de protection dramatique développent une stratégie d'abandon des zones en proie aux violences pour rechercher la sécurité ailleurs. Cela entraîne une augmentation considérable des déplacements de populations. En septembre 2022, le Burkina Faso comptait, à lui seul, près de 1 500 000 personnes déplacées internes (PDI), selon les estimations des pouvoirs publics. Ces déplacements massifs de ménages ruraux engendrent des défis humanitaires énormes parce que les populations fuient leurs villages, en abandonnant sur place leurs moyens d'existence (greniers, bétail, etc.).

Au cours de ces dernières années, l'extrémisme violent a débordé les frontières du Sahel, avec l'accroissement du risque de contagion de la menace terroriste au Sud de l'Afrique de l'Ouest. Les données statistiques disponibles révèlent une multiplication

Femmes en train de réaliser des opérations de semis en période d'hivernage dans la zone Sud-est du Sénégal © Oussouby Touré



des incidents sécuritaires dans la partie nord des pays côtiers. « Entre janvier 2021 et juillet 2022, 157 incidents ont été reportés dans les régions du nord du Bénin, Togo, Ghana et Côte d'Ivoire, le long de la frontière avec le sud du Burkina Faso, y compris 28 pour la période juin-juillet 2022. Cela représente une hausse de 115 % du nombre d'incidents sécuritaires par rapport à la période avril-mai 2022 »²³. Cette flambée de violence combinée à la banalisation des préjugés (amalgame entre transhumants et djihadistes) contribue à la communautarisation des conflits, ainsi qu'à la hausse des abus à l'encontre des éleveurs transhumants.

La gestion foncière locale est fortement impactée par les conflits et l'insécurité non seulement dans les contextes caractérisés par la dégradation de la situation sécuritaire et la chronicisation des incidents violents, mais aussi dans les zones d'accueil des personnes réfugiées et déplacées internes. En ce qui concerne les premières zones, les études réalisées dans le centre du Mali (Tobie, 2017²⁴ et Benjaminsen et Ba, 2018²⁵) ont mis l'accent sur les interférences entre les conflits agropastoraux et l'insécurité liées à plusieurs facteurs, notamment :

- > la défiance par rapport à l'État central de populations rurales qui se sentent exclues des processus décisionnels relatifs à la gestion foncière au niveau local ;
- > le développement par les groupes djihadistes de stratégies visant à s'intégrer dans le tissu social, en supplément au retrait, voire à l'absence de l'État (fourniture de services à des communautés fragilisées et mise en place d'un système pour assurer leur protection) ;

> et l'impulsion par les groupes djihadistes d'une dynamique de modification des relations politiques et socioéconomiques entre les lignages localement prééminents et les familles qui sont placées en position de dominées (par exemple, le changement des conditions d'organisation de la traversée du fleuve par le bétail et des règles d'accès des troupeaux dans les bourgouïères).

Dans les zones d'accueil des populations réfugiées et déplacées internes, les difficultés de survie s'accompagnent de l'émergence d'antagonismes entre les nouveaux arrivants et les communautés hôtes autour de l'accès aux ressources naturelles (terres cultivables, points d'eau, aires de pâturage, ressources forestières, etc.). Ainsi, le foncier est un facteur essentiel de la crise sécuritaire qui elle-même contribue à l'amplification des marchés fonciers (notamment dans les communes d'accueil des PDI et en zone périurbaine) et engendre la remise en cause des accords fonciers, la fragilisation des relations communautaires et l'affaiblissement des autorités coutumières.

.....
23. Groupe régional d'analyse intersectoriel (GRANIT) des Agences des Nations Unies, 2022, *Outil de veille multirisques pour les pays du Golfe de Guinée, Bénin, Côte d'Ivoire, Ghana, Togo – Au 31 juillet 2022*.

24. Tobie A., 2017, *Le Centre du Mali : violences et instrumentalisation croisées*, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

25. Benjaminsen T. A. et Bâ B., 2018, *Why do pastoralists in Mali join jihadist groups? A political ecological explanation*, The Journal of Peasant Studies. Ces auteurs adoptent une approche d'écologie politique matérialiste pour expliquer la dynamique des conflits dans la région de Mopti et la manière dont les lignes de conflits sont affectées par la présence des groupes armés.

ENCADRÉ N° 5 L'accès au foncier, un déterminant majeur de la crise sécuritaire dans la zone du Sahel central

Les concurrences foncières ne sont pas le seul facteur de la conflictualité et de l'embrasement de la violence dans la région du Sahel central. Cependant, la question foncière est au cœur des antagonismes entre les usagers des espaces ruraux dans la mesure où elle est une source d'opposition de différentes légitimités où se cristallisent les multiples dimensions du foncier (productive, sociale, territoriale, politique et identitaire).

La montée des tensions et l'amplification des crises socio-politique et sécuritaire qui engendrent des effets directs et indirects sur le foncier et sa gestion (déplacements forcés de ménages ruraux, restructuration des itinéraires de transhumance, affaiblissement des autorités coutumières, départ

des élus des collectivités territoriales, remise en cause des accords fonciers, fragilisation des liens sociaux intercommunautaires, etc.) contribuent à complexifier fortement la gestion foncière locale. Ces mutations s'accompagnent de dynamiques d'exclusion et de concentration des droits fonciers (retrait de terres, occupation des terres appartenant aux personnes déplacées, accélération du processus de marchandisation de la terre autour des sites d'accueil des déplacés forcés, crispations identitaires et communautarisation des violences, etc.). Dans un tel contexte, il est nécessaire de s'interroger sur l'efficacité des modèles et instruments de gouvernance foncière locale développés dans les différents pays (Ouédraogo et al., 2023)²⁶.

.....
26. Ouédraogo P. A et al., 2023, *La gestion foncière locale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar : enjeux, défis et perspectives dans un contexte de montée des crises multiformes et de remise en cause de l'autorité publique*, Note de synthèse n° 36, Comité technique « Foncier & développement », AFD, MEAE.

Une étude réalisée au Burkina Faso en 2021²⁷ souligne que les déplacements des populations sont à l'origine d'une perte de moyens de subsistance qui les fait basculer dans une indigence ou une précarité durable. Les flux de déplacements se poursuivent continuellement, alors que la capacité d'accueil et les réflexes de solidarité traditionnelle des communautés hôtes s'amenuisent. De nombreuses familles hôtes sont déjà vulnérables (hébergement précaire, faible disponibilité alimentaire, taille réduite des terres cultivables, etc.).

L'accès concurrentiel au foncier suscite une montée des tensions entre les nouveaux arrivants et les communautés hôtes. Cette situation est aggravée par le fait que les ménages hôtes éprouvent un sentiment de frustration découlant de la faible prise en compte de leurs besoins dans les stratégies d'assistance humanitaire. Les mouvements de population s'accompagnent de transformations foncières majeures potentiellement créatrices d'exclusion et de conflits (retrait de terres, occupation des terres appartenant aux personnes déplacées, marchandisation foncière rapide autour des sites d'accueil des déplacés, etc.).

> CONCLUSION

Lors du séminaire régional, plusieurs questions ont été au centre des discussions, notamment celles concernant :

- les modalités de reconnaissance/sécurisation des droits fonciers coutumiers ;

.....
27. FAO, 2021, *Étude de l'impact de la situation sécuritaire sur la sécurité alimentaire, les moyens d'existence des personnes touchées/affectées et le fonctionnement des marchés de produits agricoles au Burkina Faso.*

- la nature et le contenu du droit foncier devant être géré par les structures décentralisées (droit d'usage versus droit de propriété) ;
- les liens entre formalisation et sécurisation des droits fonciers ;
- les voies et moyens permettant de faciliter l'application des textes régissant la gestion foncière locale ;
- les démarches permettant de garantir la redévabilité de l'action publique et des acteurs en charge de la gouvernance foncière ;
- les mécanismes à mettre en place pour assurer la durabilité du financement des dispositifs de concertation/négociation, après l'achèvement des projets ;
- les modalités de prise en compte des intérêts des migrants, des autochtones, des allochtones et allochtones dans les réformes foncières, en vue de consolider la cohésion sociale ;
- la promotion de modèles de gouvernance foncière s'appuyant sur les pratiques locales ;
- et les modalités permettant d'adapter les outils et mécanismes de gestion foncière locale en situation de crise multidimensionnelle.

Les échanges sur ces questions clés ont permis non seulement d'identifier des priorités de travail communes au regard des enjeux actuels et des défis pour l'avenir, mais aussi de préfigurer de futurs chantiers entre le CTFD et ses partenaires. ●

Cette note a été rédigée par
Sidy Mohamed Seck (UGB Saint-Louis),
Oussouby Touré et **Pierre-Aimé Ouedraogo**.
 Remerciements particuliers à **Amel Benkahla**
 et **Aurore Mansion** (Secrétariat scientifique
 du CTFD) pour la relecture attentive
 de la note de synthèse et leurs apports.