



Comité technique



RÉGARDS SUR LE FONCIER n° 14

# Gouvernance foncière locale

**Quelles approches et institutions mobilisées  
pour répondre aux différents enjeux ?**

Séminaire régional de Saint-Louis sur la gestion foncière locale

JUIN 2023



**La collection « Regards sur le foncier »** du Comité technique « Foncier & développement » accueille des articles offrant un point de vue critique et original sur les questions foncières dans les pays du Sud. Elle permet de valoriser les contributions des membres du Comité et de son réseau aux travaux et journées de réflexion du groupe. Tous les articles sont disponibles en version française et mis à la disposition du public sur le portail [www.foncier-developpement.fr](http://www.foncier-developpement.fr). Des traductions en anglais peuvent être proposées pour les articles dont la portée le justifie. Cette collection bénéficie d'un appui financier du projet multi-pays d'Appui à l'élaboration des politiques foncières, de l'AFD.

Pour plus d'information sur cette collection, contacter le Gret qui assure le secrétariat scientifique du Comité : [gret@gret.org](mailto:gret@gret.org)

Les publications de cette collection n'engagent que leurs auteurs et leur contenu ne représente pas nécessairement la vision et la position du Comité technique « Foncier & développement ».

Ce numéro de « Regards sur le foncier » reprend une partie des communications présentées lors 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 » (CTFD). Ce séminaire a réuni soixante-dix participants, membres d'organisations de la société civile, d'organisations paysannes ou des administrations foncières, et experts-chercheurs, de huit pays d'Afrique (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée, Sénégal, Madagascar, Mali, Niger), ainsi que des membres du CTFD et des intervenants de l'AFD.

#### RÉFÉRENCE POUR CITATION :

Seck Sidy Mohamed, Touré Oussouby, Ouedraogo Pierre-Aimé, Benkahla Amel, Mansion Aurore (dir.), *Gouvernance foncière locale, quelles approches et institutions mobilisées pour répondre aux différents enjeux?*, Regards sur le foncier n° 14, Comité technique « Foncier & développement », AFD, MEAE, juin 2023.

**MISE EN PAGE INTÉRIEURE** : Marie-Christine Polge – **COUVERTURE** : H. Gay (Gret)

#### PHOTO DE COUVERTURE :

Opération de certification foncière à Madagascar © Cirad @Di Roberto

---

## SOMMAIRE

<b>Décentralisation de la gestion foncière à Madagascar : fondements, avancées, rapports de force et enjeux</b>	<b>8</b>
<b>1 - LES FONDEMENTS DE LA REFORME FONCIERE DE 2005</b>	<b>8</b>
1.1 - Un écart considérable entre le système légal et les systèmes locaux fonciers	8
1.2 - Les innovations majeures apportées par la réforme : reconnaissance légale des droits légitimes	9
<b>2 - DES AVANCEES NOTABLES MAIS INEGALES</b>	<b>10</b>
2.1 - Des différences de déploiement entre les volets de la réforme	10
2.2 - Un déploiement des guichets fonciers au niveau national par à-coup	10
2.3 - Des trajectoires contrastées pour les guichets fonciers	11
<b>3 - LES EFFETS DE LA DECENTRALISATION DE LA GESTION FONCIERE AU NIVEAU DES MENAGES</b>	<b>11</b>
3.1 - Un processus de certification inclusif mais une portée à consolider	11
3.2 - Des effets différents de ceux attendus	13
<b>4 - LES DIFFICULTES RENCONTREES PAR LA DECENTRALISATION DE LA GESTION FONCIERE</b>	<b>14</b>
4.1 - Une dépendance des guichets au niveau d'implication de l'équipe communale et aux financements extra-communaux	14
4.2 - Les tensions permanentes entre les acteurs autour de la décentralisation de la gestion foncière	15
<b>5 - LES ENJEUX ET PERSPECTIVES</b>	<b>17</b>
5.1 - L'amélioration des processus de certification	17
5.2 - La pérennisation et le renforcement de la décentralisation de la gestion foncière	18
5.3 - L'appropriation sociale et politique de la réforme	18
<b>6 - BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>19</b>
<b>Le fonctionnement des services fonciers ruraux en contexte de crise : problématiques, défis et enjeux de régulation des dynamiques foncières au Burkina Faso</b>	<b>21</b>
<b>1 - LE CONTEXTE SOCIO FONCIER DU BURKINA FASO</b>	<b>21</b>
<b>2 - DECENTRALISATION ET GOUVERNANCE FONCIERE AU BURKINA FASO</b>	<b>21</b>
<b>3 - LES INSTANCES ET LES ACTEURS CLES DE MISE EN ŒUVRE DE LA GOUVERNANCE FONCIERE</b>	<b>23</b>
<b>4 - FONCTIONNEMENT ET COMPOSITION DES ORGANES PREVUS PAR LA LOI FONCIERE RURALE</b>	<b>24</b>
4.1 - Le Service Foncier Rural (SFR), un instrument au service de la commune pour exercer ses prérogatives légales et améliorer la gouvernance foncière locale	24
4.2 - Les commissions foncières villageoises (CFV) et les commissions de conciliation foncière villageoises (CCFV) : des instruments de responsabilisation et de valorisation des communautés villageoises dans la gestion du foncier au niveau local	32
<b>5 - ENSEIGNEMENTS ET PROPOSITIONS D'AMELIORATION DES INTERVENTIONS DES SFR</b>	<b>34</b>
<b>6 - CONCLUSION</b>	<b>35</b>

---

<b>La pratique contractuelle du “planter-partager” en Côte d’Ivoire : quelle formalisation des droits fonciers et des transferts de droits ?</b>	<b>37</b>
<b>1 - INTRODUCTION</b>	<b>37</b>
<b>2 - PROFIL SOCIO-ECONOMIQUE DES ACTEURS DU CONTRAT « PLANTER-PARTAGER » (P&amp;P)</b>	<b>40</b>
2.1 - Les cédants	40
2.2 - Les preneurs-exploitants	40
<b>3 - DESCRIPTION DES CONTRATS</b>	<b>41</b>
3.1 - Variante du « planter-partager »	41
3.2 - Pratique du P&P selon le type de culture	42
3.3 - Modalité de partage entre cédants et preneurs/exploitants	43
3.4 - Nature des droits transférés	43
<b>4 - PRATIQUE DE FORMALISATION DU CONTRAT P&amp;P EN PHASE DE PRE-CERTIFICATION FONCIERE ET RISQUES</b>	<b>44</b>
4.1 - Les contrats verbaux	44
4.2 - Les « petits papiers »	44
4.3 - Perception des risques liés aux contrats P&P	46
4.4 - Le recours aux instances locales de gouvernance foncière	46
<b>5 - CONCLUSION</b>	<b>49</b>
<b>6 - BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>50</b>

# Introduction

Ce numéro de « Regards sur le foncier » porte sur la thématique de la « Gouvernance foncière locale, quels dispositifs et institutions mobilisés pour répondre aux différents enjeux ? ».

Cette publication regroupe plusieurs communications qui s'interrogent sur les modèles de gouvernance foncière à promouvoir pour mieux sécuriser les différents usagers du foncier, notamment en contexte de crise sécuritaire. De façon plus spécifique, la réflexion conduite à travers ces différentes expériences de réformes foncières engagées dans les pays porte sur : 1) les conditions nécessaires pour une meilleure reconnaissance et une légitimation plus forte et plus systématique des institutions foncières mises en place dans le cadre de la décentralisation/déconcentration auprès des acteurs de la gouvernance locale du foncier ; 2) les conditions requises pour assurer une représentativité équilibrée de la diversité des catégories d'acteurs de la gouvernance locale du foncier et des intérêts en présence ; 3) les approches opérationnelles les plus appropriées pour améliorer les appuis en matière de renforcement des capacités des organes locaux de gestion foncière ; et 4) les enjeux et les défis nouveaux en matière de gouvernance foncière locale dans un contexte de transformations des territoires impactés par la crise sécuritaire.

Ces communications présentées lors du séminaire régional de Saint-Louis sur la gestion foncière locale (mars 2023) ont donné à voir sur la diversité des approches de sécurisation des droits fonciers locaux développées dans les pays. Il s'agit notamment des expériences de Madagascar, avec une présentation du processus de décentralisation de la gestion foncière, ses avancées, mais aussi les rapports de force nouveaux qu'il engendre et les enjeux qu'il suscite pour les différents acteurs du foncier ; du Burkina Faso, avec une communication sur le fonctionnement des services fonciers ruraux en contexte de crise et les problématiques et défis spécifiques que cela induit ; et enfin de la Côte d'Ivoire, qui illustre avec la pratique contractuelle du « planter-partager » les complémentarités possibles entre approches de formalisation des droits fonciers et dispositifs alternatifs visant à sécuriser les transferts de droits.

Quoique variées et ancrées dans des contextes sociopolitiques et institutionnels très spécifiques, ces communications viennent illustrer les efforts engagés par différents pays pour accompagner d'un double mouvement le processus de décentralisation/déconcentration et la mise en place de politiques, institutions et dispositifs de gouvernance foncière permettant de reconnaître, clarifier et sécuriser les droits fonciers locaux. Certains observateurs considèrent que l'impulsion du processus de démocratisation en Afrique de l'Ouest au début des années 1990 a conduit les Etats 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'appuient sur le postulat selon lequel la décentralisation et la démocratisation sont une condition du développement économique et social. En réalité, le contexte du processus de décentralisation renvoie à une combinaison de 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)<sup>1</sup> 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'Etat » et le retour d'une gouvernance assurée par les seules autorités traditionnelles ;

<sup>1</sup> Marie J. et Idelman E., 2010 : *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales*. ECHOGEO, 13/2010.

- celles des classes moyennes, en particulier les élites urbaines, qui revendiquent 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 Tchad<sup>2</sup>. Dans les contextes spécifiques du Mali et du Niger, les aspirations démocratiques se sont doublées de la nécessité de résoudre la crise née de la résurgence de mouvements autonomistes et indépendantistes 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’Etat 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 : 1) permettre au régime en place de conserver sa fonction de supervision, son pouvoir de contrôle global et surtout la gestion du pouvoir d’Etat qui permet de garder la mainmise sur les ressources publiques ; et 2) transférer les charges de l’Etat 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 (notamment la mise en œuvre de la décentralisation) à l’attribution de prêts<sup>3</sup>.

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’Etat”, on a servi du “mieux d’Etat” à la sauce occidentale<sup>4</sup> ».

### **Des expériences diverses de mise en place d’institutions locales de gestion foncière et de reconnaissance des droits ou transferts de droits**

Dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation, les pouvoirs publics ont en général 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 cheminements 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. A l’inverse, dans d’autres pays (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.

---

<sup>2</sup> 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 » (Guèye B., 2009 : *La démocratie en Afrique : succès et résistance*. Pouvoirs, 2009/2, n° 129).

<sup>3</sup> 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 au développement sera conditionnée à la démocratisation et à la « bonne gouvernance ».

<sup>4</sup> Ibid.

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 décentralisation<sup>5</sup>. 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 ou « territoires » voisins.

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 territoriales 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 un certain nombre de taxes dont par exemple celles relatives aux prestations des services fonciers communaux)<sup>6</sup>. A 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 communal<sup>7</sup>.

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'Etat vers ces entités qui tarde à se concrétiser réellement. A ces contraintes s'ajoutent d'autres difficultés qui entravent l'exercice des missions assignées aux collectivités territoriales, notamment : 1) 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) ; 2) le déficit de transparence dans la gestion des affaires locales (y compris voire surtout dans la gestion foncière) et l'insuffisance du processus de reddition de comptes ; et 3) 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 déconcentré<sup>8</sup>.

Les communications regroupées dans cet ouvrage viennent illustrer de manière concrète ces différents enjeux et la manière dont les acteurs stratégiques des politiques foncières dans les différents pays ont tenté d'y répondre au mieux. Loin de vouloir présenter ces expériences comme des modèles dont il faudrait s'inspirer, elles visent plutôt, d'une part, à croiser les regards sur les options et visions sous-tendant les réformes foncières et la manière dont elles peuvent être effectivement mises en œuvre et, d'autre part, à susciter des questionnements relatifs aux défis restant à relever.

<sup>5</sup> IRAM, 2008 : *Décentralisation et gouvernance locale en Afrique des processus, des expériences.*

<sup>6</sup> 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 ».

<sup>7</sup> La mobilisation de ressources de 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).

<sup>8</sup> 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. (2021) 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 » (Bâ B. et Kâ R., 2021 : *Acte III de la décentralisation sénégalaise : l'épreuve de la cohérence territoriale et du développement territorial. Initiative prospective agricole et rurale (IPAR).*)

# Décentralisation de la gestion foncière à Madagascar : fondements, avancées, rapports de force et enjeux

Perrine BURNOD (Cirad - UMR TETIS et Think Tany, Madagascar)

Heriniaina RAKOTOMALALA (Think Tany, Madagascar)

Emmanuelle BOUQUET (Cirad – UMR MOISA)

## 1 - LES FONDEMENTS DE LA REFORME FONCIERE DE 2005

### 1.1 - Un écart considérable entre le système légal et les systèmes locaux fonciers

En 2005, à Madagascar, la population est majoritairement agricole. Les trois millions de ménages ruraux représentent plus de 80 % de la population. Ils possèdent et exploitent des superficies réduites (moins d'un hectare en moyenne) (RGA, 2004-2005). Du point de vue des lois, héritées du système colonial français, la plupart de ces ménages ne sont pas considérés comme propriétaires car ils ne détiennent pas de titres fonciers. Du point de vue des systèmes locaux et coutumiers, variés selon les régions, les familles, les ménages ou les individus sont considérés comme détenteurs des terres. Dans la pratique, les ménages ont leurs droits fonciers reconnus localement par le jeu de la reconnaissance sociale, par l'usage de petits papiers (actes de vente sous seing privé, actes de notoriété) validés à la fois par des institutions locales et légales (représentants locaux de l'Etat et coutumiers), mais rarement par des documents légaux de propriété tels que les titres fonciers (Aubert *et al.*, 2008).

Après plus de soixante ans de colonisation française (1896-1960) et plus de quarante ans d'Indépendance (1960-2005), l'Etat malagasy détient le monopole de la gestion des terres et n'a attribué que quelques centaines de milliers de titres fonciers (Bertrand *et al.*, 2008). Ces titres, délivrés aux colons puis aux élites nationales, ont bénéficié à une infime partie de la population, couvrent moins de 10 % de la superficie totale du territoire, et sont concentrés dans les villes ou les meilleures plaines agricoles. Emis il y a plus d'une trentaine ou d'une quarantaine d'années, ils sont souvent décalés de la réalité : alors que les parcelles ont été transférées et morcelées, les titres n'ont pas été actualisés aux noms des nouveaux acquéreurs (héritiers ou acheteurs) (Teyssier *et al.*, 2008). Les services déconcentrés en charge du foncier, présents dans les chefs-lieux de districts ou des régions<sup>9</sup>, travaillent sur des archives papier, souvent en mauvais état, mettent en moyenne six ans pour délivrer un titre (malgré la faiblesse des demandes) et exigent, par le jeu des frais formels et de la corruption, en moyenne 500 euros pour conduire la procédure (Teyssier *et al.*, 2008). En dehors de ces terres titrées, l'Etat, en se référant au principe de présomption de domanialité hérité de la période coloniale, considère que les terres lui

<sup>9</sup> Le pays s'organise en régions (23), en districts (119), en communes (1 693) et en fokontany (plus de 15 000, équivalant à des villages). L'administration et ses services déconcentrés sont présents au niveau des régions, des districts, et des fokontany. Le maillage territorial est décliné également en collectivités territoriales décentralisées (CTD), qui correspondent aux provinces (non actives), aux régions et aux communes (loi 2014-018). Les unités s'imbriquent. Une région comprend quatre à cinq districts, un district comprend une dizaine de communes, et une commune une dizaine de fokontany. L'administration foncière est répartie sur une soixantaine de circonscriptions foncières regroupant un ou plusieurs districts. Ces services déconcentrés ont comme mission d'apporter des soutiens techniques et d'effectuer le contrôle de légalité sur les actions des CTD.



appartiennent, indépendamment des occupations réelles. Cela vaut ainsi pour une grande partie du territoire rural.

Sous l'impulsion des organisations de la société civile dès 2003, avec l'appui d'experts fonciers nationaux et étrangers, la position favorable du ministère de l'Agriculture (alors en charge du foncier) et la présence de bailleurs de fonds prêts à financer une réforme du secteur, une lettre de politique foncière pose en 2005 les fondements d'une nouvelle réforme (Sandron, 2008). Le postulat, similaire à de nombreuses réformes foncières en Afrique, est que les citoyens sont en situation d'insécurité foncière (Bouquet *et al.*, 2016). Les objectifs sont de reconnaître légalement les droits fonciers de la majorité des Malgaches, de leur offrir la possibilité d'obtenir un document légal de propriété à des coûts et dans des délais raisonnables, afin de permettre la sécurité foncière, de réduire les conflits et de stimuler l'investissement, notamment par l'accès au crédit (ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, 2005). Le focus de la réforme est donc mis sur la sécurisation foncière légale des droits existants. Il ne porte pas sur l'attribution de nouveaux droits ou de nouvelles terres aux citoyens malgaches.

## 1.2 - Les innovations majeures apportées par la réforme : reconnaissance légale des droits légitimes<sup>10</sup>

**La première innovation apportée par la réforme est de reconnaître légalement les droits des possesseurs fonciers, basés sur les règles locales et coutumières.** L'Etat n'est plus considéré par défaut comme le propriétaire des terres non titrées. Au contraire, l'Etat doit considérer *a priori* que l'ensemble des terres non titrées relèvent de la propriété de particuliers (présomption de propriété). Pour qualifier ce régime d'appropriation sur la base des règles locales, la réforme crée une nouvelle catégorie juridique : la propriété privée non titrée (PPNT). La réforme offre ainsi un premier niveau de protection légale aux occupants des terres, même s'ils ne détiennent pas de document légal attestant de leurs droits fonciers.

**La deuxième innovation est la décentralisation de la gestion foncière.** L'Etat et ses services fonciers déconcentrés n'ont plus le monopole de la gestion foncière. Les structures décentralisées de l'Etat, les communes (au nombre de 1 557 en 2005), acquièrent de nouvelles compétences. Dès lors qu'elles sont dotées d'un guichet foncier communal, elles peuvent délivrer des certificats sur les terres relevant de la PPNT. Le guichet foncier fait partie intégrante de l'administration communale. Ouvert par arrêté communal, les fonctions du guichet foncier relèvent entièrement du service public. La réforme autorise ainsi une plus forte subsidiarité dans la gestion foncière et reconnaît – en partie<sup>11</sup> – le rôle joué par les communes dans l'arbitrage des conflits ou la validation des transactions. Le guichet foncier, nouvelle instance dans la gouvernance foncière, vient s'ajouter, et non se substituer, aux instances d'autorités déjà actives (représentants et conseil coutumiers, chef de *fokontany*, équipe communale).

**La troisième innovation est une nouvelle preuve légale de propriété foncière : le certificat.** Le titre n'est plus le seul document légal prouvant la propriété foncière. Titres et certificats ont des points communs : ils enregistrent des droits de propriété privée, au bénéfice d'un ou plusieurs individus, et sont transférables (vente, hypothèque, héritage) (loi 2006-031). En revanche, les structures compétentes et les procédures de délivrance des certificats (certification) sont radicalement différentes de celles associées aux titres (immatriculation). On a ainsi :

- La délivrance du titre résulte de la décision de l'administration foncière qui crée une propriété privée « par le haut ». La délivrance du certificat résulte d'un consensus social au niveau local autour de droits fonciers déjà existants. Elle confirme la propriété « par le bas ».

<sup>10</sup> Le texte suivant est extrait de Burnod et Bouquet (2022a).

<sup>11</sup> Car ce rôle n'est acté que pour les parcelles certifiées et non pour l'ensemble des terres. Dans la pratique, le maire et ses adjoints sont sollicités pour des conflits et des transactions sur l'ensemble des terres quel que soit leur statut légal.

- La délivrance du titre repose principalement sur l'intervention d'agents des services déconcentrés (géomètres, agents des domaines). La délivrance du certificat découle de l'intervention exclusive des acteurs locaux, au cours d'une commission de reconnaissance locale (CRL). Cette dernière vise à avoir une représentation équilibrée des acteurs de la gouvernance foncière locale, représentant le local (la communauté villageoise), le légal (l'Etat) ou les deux en même temps (les chefs des villages et les chefs des *fokontany*, les plus petites unités administratives, ont à la fois une légitimité locale et légale). La CRL mobilise l'agent du guichet et des représentants de la commune, des hameaux (les chefs de *fokontany*) et des villages (les *raiamandreny*), qui, grâce à leur ancienneté dans la localité, leur appartenance familiale et leurs compétences, connaissent bien les dynamiques foncières locales. La CRL associe aussi l'ensemble des voisins de la parcelle concernée. Ces différents acteurs sont moins formés et moins outillés que les agents de l'administration foncière en charge de l'immatriculation, mais ils sont plus facilement mobilisables et sont souvent meilleurs connaisseurs de la répartition des droits au niveau local.
- Parce qu'elle s'appuie sur une procédure locale, la certification s'avère beaucoup moins coûteuse (10 à 15 euros contre 500 à 600 euros en moyenne pour les titres) et plus rapide (six à douze mois contre six ans en moyenne pour les titres) que l'immatriculation.

## 2 - DES AVANCEES NOTABLES MAIS INEGALES

### 2.1 - Des différences de déploiement entre les volets de la réforme

La réforme comporte deux volets principaux, financés au fil des années à hauteur égale par les bailleurs du développement (Andrianirina Ratsialonana et Legendre, 2011). Le premier volet touche la modernisation des services fonciers, et le second la décentralisation de la gestion foncière. Relativement au premier volet de la réforme, les changements en termes de services délivrés aux citoyens souhaitant immatriculer et titrer leurs parcelles sont limités. Du fait de fortes résistances corporatistes au sein du ministère en charge du foncier visant à maintenir des rentes générées par la complexité et l'opacité des procédures foncières, les pratiques des services fonciers à l'égard des demandeurs de titres ont peu évolué. Le nombre et le coût des documents demandés, le nombre d'étapes, les délais, les outils utilisés et la prévalence de la corruption demeurent similaires. En 2011, lors de l'évaluation de la réforme, les effets de ce volet modernisation pour les citoyens ne sont visibles qu'au travers de la rénovation des archives et des bâtiments (Andrianirina Ratsialonana et Legendre, 2011). Relativement au second volet de la réforme, les changements sont plus conséquents, bien qu'inégaux dans le temps et l'espace.

### 2.2 - Un déploiement des guichets fonciers au niveau national par à-coups<sup>12</sup>

Les changements les plus conséquents ont eu lieu dans le cadre du second volet de la réforme. Le déploiement des guichets fonciers se fait par à-coups, au rythme des financements des bailleurs et sous la contrainte des crises politiques. En 2006, les premiers guichets sont implantés et, en 2022, leur nombre atteint 546. Le stade de l'expérience pilote est bel et bien dépassé. Cependant, les guichets créés, après seize ans de réforme, ne couvrent alors qu'un tiers des communes de l'île. Cela n'est pas en soi un problème (un pays comme le Mexique a mis plus de vingt ans à déployer sa réforme foncière sur l'ensemble du pays), tant que la création de nouveaux guichets reste un objectif politique et parvient à être financée. Jusqu'à présent, seuls 3 % des guichets fonciers ont été créés de façon autonome par les communes, les autres ont été appuyés par les financements des bailleurs internationaux (Millenium Challenge Account, Banque mondiale, Union européenne, Fonds international de développement agricole, Agence française de développement, etc.).

<sup>12</sup> Le texte suivant est extrait de Burnod et Bouquet (2022a).

En 2022, les guichets touchent les zones les plus densément peuplées et les plus accessibles. Cette répartition renvoie à des logiques politiques (choix des décideurs) et opérationnelles (choix des projets) pour toucher un maximum de personnes/électeurs en un minimum de temps, mais cela renforce les inégalités territoriales en termes d'accès aux services publics. De plus, cette logique de déploiement ne répond pas systématiquement à la demande en sécurisation foncière des populations. Dans certaines zones à forts enjeux, telles que les grandes plaines historiques à vocation rizicole ou en milieu urbain, la mise en place de guichets se heurte à des obstacles juridiques et corporatistes : présence de titres ou de procédures légales inachevées, volonté de l'administration foncière de conserver ses compétences sur les territoires où le foncier a une forte valeur monétaire.

### 2.3 - Des trajectoires contrastées pour les guichets fonciers<sup>13</sup>

Les guichets ont connu des trajectoires très contrastées. Plus de 330 guichets ont été créés entre 2006 et 2009 dans le cadre de projets de développement. Ces premiers guichets ont été autonomisés de façon précoce après seulement une à deux années d'existence, pour cause de suspension des financements internationaux liés à la crise politique de 2009<sup>14</sup>. Malgré cela, en 2012, de nouveaux guichets ont été mis en place et 465 guichets sont présents. Contre toute attente, en situation post-crise, 90 % sont encore fonctionnels et ont su faire preuve de résilience en 2012.

Par contre, le niveau d'activité des guichets est très variable en termes de nombre de jours d'ouverture par an, et de nombre de certificats édités. Ces différences ne sont pas en soi problématiques, si elles témoignent d'une adaptation des guichets aux contextes locaux : agents des guichets fonciers pluriactifs pour pallier les contraintes de ressources disponibles au niveau communal, ouverture du guichet à la demande ou quelques jours par semaine, ou par mois, en fonction de la saisonnalité des demandes (plutôt en période post-récoltes, lorsque les ménages ont des disponibilités monétaires et de temps).

En 2019, 34 % d'entre eux avaient cessé toute activité faute d'appuis financiers et d'engagement de l'équipe communale (cf. infra). Ces fermetures posent problème car elles empêchent de nouvelles certifications et l'actualisation des informations en cas de transfert de parcelles certifiées (héritages, ventes).

## 3 - LES EFFETS DE LA DECENTRALISATION DE LA GESTION FONCIERE AU NIVEAU DES MENAGES

### 3.1 - Un processus de certification inclusif mais une portée à consolider<sup>15</sup>

La procédure de certification, réalisée par des guichets fonciers communaux, devait toucher le plus grand nombre et surmonter les écueils de l'immatriculation, une procédure longue et coûteuse réservée le plus souvent aux élites. Cependant, à la différence d'autres réformes basées sur la certification systématique de l'ensemble des parcelles, à un coût nul (au Mexique) ou très réduit (en Ethiopie), la certification à Madagascar est à la demande, et les tarifs sont fixés par l'équipe communale. Sur le papier, cette option « à la demande » permet de respecter les choix des propriétaires, mais, dans les faits, elle soulève des interrogations relatives aux risques d'exclusion. Une option « à la demande », comme cela est pratiqué dans le cas de l'immatriculation, peut en effet ne bénéficier qu'aux acteurs les plus informés, les plus formés, les mieux dotés en capital, ou les plus influents, et limiter la participation de groupes et d'individus plus vulnérables.

<sup>13</sup> Texte extrait de Burnod et Bouquet (2022a).

<sup>14</sup> C'est le cas pour les fonds de la coopération américaine (dans le cadre du Millenium Challenge Account) qui ont financé la création de plus de 70 % des guichets fonciers en 2009 (Andriamanalina et al., 2014). Les financements de la Banque mondiale ou de l'Union européenne ont également été suspendus cette année-là.

<sup>15</sup> Cf. Burnod et Bouquet (2022b).

Après plus de quinze ans de mise en œuvre, la certification est-elle massive (comme cela est attendu dans la lettre de politique foncière de 2005) ? Près de 1 370 000 certificats ont été émis depuis la mise en place des premiers guichets fonciers. A l'échelle du pays, la certification ne touche pas la majorité des citoyens, néanmoins, elle touche déjà un nombre bien plus important de ménages ruraux (13 % sur un total estimé à quatre millions) comparé à l'immatriculation (2 %).

Ces résultats opérationnels sont encore modestes, pour deux raisons. Tout d'abord, la demande en certificats avait été surévaluée en postulant que tous les citoyens étaient dans une situation d'insécurité foncière. Les ménages en 2005 étaient certes dans une insécurité foncière sur le plan légal (ils n'avaient pas de documents légaux de propriété) mais leur sentiment d'insécurité n'était pas systématique. En effet, beaucoup de familles et d'individus savaient que leurs droits seraient réaffirmés en cas de contestation par le voisinage et les autorités locales. Nombre d'entre eux produisent des petits papiers (actes de vente sous seing privé, actes de notoriété, attestation de mise en valeur, visés ou non par une autorité locale) pour confirmer leurs droits et pour les utiliser en cas de conflits, dans les instances locales, mais aussi, si besoin, au niveau des tribunaux (Aubert *et al.*, 2008).

Ensuite, deux mécanismes freinent la demande en certificats. Le premier est le prix, trop élevé, qui fait que les détenteurs de droits ne peuvent pas certifier leurs parcelles. Le tarif moyen d'un certificat atteint 10 à 15 euros lorsqu'il est calculé pour couvrir les coûts d'opération du guichet et défini par l'équipe communale. Il peut cependant baisser à 2 euros dans le cadre d'opérations promotionnelles<sup>16</sup> et favoriser l'expression des demandes de certificats. Afin d'augmenter le rythme de certification, dans les années 2007-2008, puis à nouveau à partir de 2018, des opérations subventionnées de certification ont été menées par les acteurs de la réforme foncière (Andriamanalina *et al.*, 2014). Ces opérations étaient également accompagnées de campagnes d'information et de sensibilisation améliorant ainsi la connaissance locale sur la certification foncière. Plus des trois quarts des certificats ont été délivrés dans le cadre de projets d'appui à la certification (Burnod et Bouquet, 2022b).

Le second mécanisme qui freine la demande en certificats découle de l'environnement social et/ou familial. La famille ou un collectif plus large peut reconnaître la propriété privée à son échelle mais ne pas l'accorder à l'échelle des individus, et refuser ainsi des demandes de certificat individuel. Par exemple, des ménages ou des individus ont des droits d'usage et de gestion mais ils n'ont pas le droit de vendre (cas fréquent sur des parcelles familiales en cas d'héritage indivis). Faire une demande de certificat individuel reviendrait à figer les droits de propriété, découpler l'accès à la terre des obligations familiales, et permettre à l'individu de vendre sa parcelle sans autorisation préalable, autant de points qui pourraient être sources de fortes tensions. A l'inverse, un « petit papier » tel un acte de notoriété<sup>17</sup> mentionne qu'une fratrie a hérité de la terre mais rien n'est dit sur les droits de chaque frère et sœur.

La certification n'est pas massive car elle ne touche que 13 % des ménages –, mais elle s'avère inclusive et bénéficie à tous les profils de ménages. Les demandeurs de certificats sont de profils économiques très variés selon les statistiques disponibles dans l'étude PECF-2015<sup>18</sup> (Burnod *et al.*, 2014 ; Rakotomalala et Burnod, 2018) :

- les ménages les plus pauvres, qui pourraient être exclus par le coût du certificat, sont de plus en plus représentés au fil du temps ;

<sup>16</sup> A titre de référence, le salaire d'un journalier agricole est d'environ 1 euro.

<sup>17</sup> A Madagascar, les actes de notoriété sont rarement faits par des notaires. Ils sont rédigés par le chef de fokontany qui recueille les témoignages donnés et les accords pris collectivement lors d'un partage ou d'une cession de terres au sein par exemple d'une famille. Ces actes consignent la signature de tous les présents.

<sup>18</sup> L'étude PECF s'est basée, en 2011 puis en 2015, sur des enquêtes en panel auprès de 1 863 ménages dans quatre régions et neuf communes du pays.

- les ménages qui n'ont jamais été scolarisés, *a priori* moins à l'aise avec les démarches administratives, sont certes deux fois moins nombreux que ceux qui sont allés jusqu'au bac, mais ils ont autant accès aux certificats que les ménages qui n'ont pas dépassé le primaire ;
- les ménages dont le chef est migrant, qui n'ont pas la même ancienneté que les autochtones pour s'appuyer sur la reconnaissance locale, ont autant voire davantage accès aux certificats que les locaux dans certaines communes. Autre point positif, leurs démarches de certification n'ont pas fait l'objet de blocages, ni créé de conflits majeurs ;
- les femmes, en tant que chefs de ménage ou propriétaires d'une parcelle à titre individuel, ont autant voire davantage accès aux certificats que les hommes ;
- par contre, un point moins positif, les parcelles appartenant à plusieurs individus (fratrie, couple) sont souvent certifiées au nom d'une seule personne, alors que la loi autorise à inscrire plusieurs noms. Par exemple, les parcelles appartenant au couple sont souvent enregistrées au seul nom de l'époux.

### 3.2 - Des effets différents de ceux attendus<sup>19</sup>

Lors du lancement de la réforme en 2005, les attentes des responsables politiques, des ONG et des bailleurs étaient multiples : sécurisation foncière, accès au crédit, investissements, etc. Quels sont les impacts effectifs pour les ménages détenteurs de certificats ?

Le fait d'avoir un certificat foncier n'amène pas automatiquement les ménages à avoir accès au crédit (Burnod *et al.*, 2014 ; Rakotomalala et Burnod, 2018). L'accès au crédit en milieu rural est d'abord limité par une absence d'offres de crédit adéquates (en termes de proximité, de taux d'intérêt, de procédures, etc.) et par la peur des ménages de ne pas pouvoir rembourser. Le fait d'avoir ou non une garantie foncière ne constitue pas la plus forte contrainte. Les principales sources de crédit sont, après les usuriers et la famille, les institutions de microfinance. Ces dernières préfèrent utiliser des garanties physiques qui peuvent être aisément saisies et revendues (vélos, bœufs, sacs de riz). Le recours aux garanties foncières est rare (1 % des crédits) et, le cas échéant, certificats et petits papiers sont utilisés dans des proportions similaires.

Le certificat contribue à améliorer le sentiment de sécurité des ménages sur des parcelles où ils ont déjà investi, ou sur lesquelles ils comptent investir, mais il doit être couplé à d'autres services (conseil agricole, information sur les prix) ou au marché (intrants, produits) pour être un levier en faveur de l'investissement (Rakotomalala et Burnod, 2018).

Concernant les effets de la certification sur les marchés fonciers, le fait que les parcelles ne soient ni titrées ni certifiées ne constitue pas un frein aux transactions sur les marchés fonciers (les ménages achètent et vendent des parcelles sans document légal) et, à l'inverse, la présence de certificats ne semble pas augmenter le nombre de transactions ou changer leurs modalités (les documents légaux n'ont pas d'influence sur la décision de vendre ou d'acheter des ménages ou sur le prix des transactions) (Burnod *et al.*, 2014 ; Rakotomalala et Burnod, 2018). Par contre, l'obtention d'un certificat permet *ex post* de sécuriser la transaction d'achat.

Par rapport aux conflits fonciers, la certification ne semble ni multiplier ni réduire de façon significative les conflits. Elle apporte en revanche un sentiment de sécurité aux propriétaires et leur offre l'opportunité de se référer à des institutions formelles autres que locales (famille, notables) (Rakotomalala et Burnod, 2018). La plupart des litiges fonciers commencent par être gérés au niveau de la famille, puis au niveau local auprès des notables et des chefs de *fokontany*. Dans quelques cas, ils vont jusqu'à la commune et, plus rarement, jusqu'aux tribunaux. L'arrivée du certificat n'a pas changé ce mode opératoire mais la

<sup>19</sup> Cf. Burnod et Bouquet (2022b).

décentralisation de la gestion foncière, et les formations dispensées à l'occasion de la création du guichet, ont permis de conforter le rôle du maire dans la gestion des conflits pour conseiller les parties et tenter des médiations (Burnod et Bouquet, 2022b).

Un des effets de la réforme, non mentionné parmi les objectifs initiaux, est ainsi de fournir un service gratuit d'information et de conseil sur le foncier. Dans les communes dotées d'un guichet foncier, la majorité des ménages connaît son existence et s'y est rendue au moins une fois pour demander des renseignements (Rakotomalala et Burnod, 2018). A la différence des services fonciers, les guichets fonciers sont très accessibles : les citoyens peuvent s'y rendre à pied et n'ont pas peur d'y entrer pour demander un renseignement.

## 4 - LES DIFFICULTES RENCONTREES PAR LA DECENTRALISATION DE LA GESTION FONCIERE

### 4.1 - Une dépendance des guichets au niveau d'implication de l'équipe communale et aux financements extra-communaux<sup>20</sup>

La création des guichets fonciers est dépendante de financements extra-communaux et, au vu de la faiblesse du budget de l'Etat, de l'aide au développement. Seuls 3 % des guichets ont été créés sur ressources propres de la commune (Burnod et Bouquet, 2022a). En effet, le coût de création d'un guichet est compris entre 8 000 et 30 000 euros. Il comprend l'aménagement du local (à l'intérieur ou à l'extérieur des bureaux de la commune existants), le matériel, la formation des agents et l'obtention du plan local d'occupation foncière (PLOF) (Andriamanalina *et al.*, 2014 ; Comby, 2011). Ce dernier est le support cartographique qui présente, sur fond d'image satellitaire ou aérienne de haute résolution, la répartition spatiale des différents statuts des terrains. En localisant les terrains déjà titrés ou en cours d'immatriculation, il permet de voir les terrains susceptibles d'être certifiés (les certificats ne peuvent être délivrés qu'en dehors des terrains titrés) et, au fur et à mesure, les terrains certifiés. Il permet ainsi de délimiter les territoires de compétence du guichet foncier (la PPNT) et ceux du service foncier déconcentré (les terrains titrés et les terrains relevant du domaine de l'Etat). L'acquisition du PLOF est complexe à deux égards. D'abord, du fait de son coût : le coût de l'acquisition d'une photographie aérienne a été estimé entre 25 et 40 euros au kilomètre carré pour des communes qui en moyenne font 350 km<sup>2</sup> (Andrianirina Ratsialonana et Legendre, 2011). Ensuite, l'acquisition du PLOF est complexe du fait du besoin (de partage) d'informations de la part des services fonciers (sur les terrains titrés) et de leur validation (cf. infra). L'absence de livraison ou de validation d'un PLOF bloque son fonctionnement.

A l'échelle communale, l'opérationnalité du guichet dépend beaucoup de l'implication des maires et de leurs équipes pour offrir dans la durée un service de proximité à leurs citoyens. Les frais de fonctionnement des guichets pour assurer leur mission de service public, estimés autour de 5 000 euros par an (Andrianirina *et al.*, 2013), sont difficilement couverts par les recettes des certificats, les faibles transferts en provenance de l'Etat, ou la fiscalité foncière (une option impopulaire et limitée par la pauvreté des ménages ruraux). Certaines équipes communales arrivent à couvrir leurs frais sur la base de leurs ressources propres<sup>21</sup>, en reconfigurant la forme du guichet (moins d'agents), et en augmentant le prix du certificat (Andriamanalina *et al.*, 2015). Certains agents de guichet sont contraints de travailler à temps partiel (ils deviennent pluriactifs en développant des activités agricoles ou de services, parfois en lien avec le foncier).

Dans ce contexte, l'appui des bailleurs s'avère indispensable pour accompagner les opérations des communes et des guichets fonciers dans la durée. A titre d'exemple, sur la période 2018-2020, 45 % des

<sup>20</sup> Le texte suivant est extrait de Burnod et Bouquet (2022a).

<sup>21</sup> A Madagascar, les ressources financières des communes sont très réduites, avec un budget annuel total souvent inférieur à 10 000 euros.

guichets sont appuyés par des projets et, pour les 55 % restants, plus de la moitié ne sont plus actifs. Cette situation questionne la durabilité du processus de décentralisation de la gestion foncière et la capacité des communes à porter la dynamique sans appui ni de l'Etat ni des projets.

#### 4.2 - Les tensions permanentes entre les acteurs autour de la décentralisation de la gestion foncière

La redistribution des pouvoirs amenée par la décentralisation de la gestion foncière a généré des tensions au sein de l'appareil d'Etat, et entre les acteurs de la gouvernance foncière. Au fil des années, l'administration foncière centrale a pris différentes initiatives visant à circonscrire les pouvoirs des communes en termes de gestion foncière et à rendre la certification plus difficile, par des mesures en amont (visa d'ouverture des guichets, délivrance des PLOF), pendant le processus (normes techniques sur le type de papier à utiliser, obligation d'apposer des codes QR), et en aval (contrôles sur les certificats) (Burnod et Bouquet, 2022a). L'objectif de l'administration foncière est de garder le contrôle de la gestion foncière et des rentes foncières qui sont associées. Les points suivants illustrent les différentes contraintes imposées aux acteurs de la décentralisation foncière et leurs réactions (communes, projets de développement, société civile) :

- **En 2010**, une circulaire de l'administration foncière impose aux communes d'obtenir un visa pour l'ouverture de leur guichet foncier, visa devant être obtenu auprès des services déconcentrés de l'administration foncière.
- **En 2012**, deux notes administratives issues des services fonciers centraux suspendent les activités des guichets fonciers dans treize communes dans la région d'Analamanga. La société civile sur le foncier, regroupée sous l'égide de la plateforme nationale Solidarité des intervenants sur le foncier (SIF)<sup>22</sup>, s'y oppose sur la base d'une requête auprès du Conseil d'Etat en date du 18 septembre 2012. L'argument principal de cette requête est que les communes, collectivités territoriales décentralisées, ont une pleine autonomie administrative et financière ; si elles sont soumises à des contrôles par les services de l'Etat, elles ne peuvent voir un de leurs services fermés par simple décision des services techniques de l'Etat (Andrianirina Ratsialonana et Raparison, 2015). La direction générale des Services fonciers a annulé, en cours de procès, les notes administratives objets du litige.
- **En 2014**, le ministère d'Etat en charge du foncier a suspendu par un arrêté durant presque un an le processus de certification (de 2014 à 2015), ainsi que toutes les opérations de désaffectation et de cession des terrains du domaine privé de l'Etat, dans les communes dépourvues de PLOF et de schéma d'aménagement communal (SAC). Pour l'Etat, l'objectif était de faire un inventaire des biens relevant de son domaine privé pour constituer des réserves foncières en vue de la promotion du développement d'infrastructures. Les communes ne pouvaient reprendre les activités de certification qu'après l'élaboration de leur SAC, ce qui signifiait avoir plus de 3 000 euros en moyenne pour réaliser un tel schéma. Cet arrêté était discutable car il aurait de toute façon été difficile de développer des infrastructures sur des terres certifiables (les terres dites PPNT) étant donné qu'elles sont cultivées, morcelées et souvent dans des zones de bas-fond. Faisant suite à l'arrêté ministériel, seules dix communes ont pu financer un SAC (avec l'appui de projets de développement). Certaines communes ont décidé de fermer leur guichet foncier, d'autres les ont au contraire maintenus opérationnels afin d'assurer, a minima, leur fonction d'information aux usagers. En plus de l'action des maires souhaitant garder leur guichet opérationnel *a minima*, la plateforme nationale SIF a de nouveau réagi en pointant le fait que le ministère ne pouvait pas entraver les activités des collectivités territoriales décentralisées (CTD) pour des raisons politiques en utilisant des pratiques administratives non appropriées légalement (circulaires, notes de service, arrêtés) (Andrianirina Ratsialonana et Raparison, 2015). Les

<sup>22</sup> Sehatra Iombonana ho an'ny Fananantany (traduction en malagasy).

différents projets de développement agissant sur le foncier ont aussi émis de fortes critiques vis-à-vis de ce blocage de la certification. Le ministère chargé du foncier a finalement levé cet arrêté.

- **En 2015**, l'administration foncière tente d'imposer, dans le cadre d'une nouvelle version de la loi sur la propriété foncière privée, la transformation obligatoire des certificats en titres dès lors qu'il y a une mutation (par voie d'héritage, de vente ou de cession gratuite). L'objectif est de considérer le certificat en une première étape de l'immatriculation, et de reconstruire ainsi le monopole de gestion de l'administration foncière sur l'ensemble des terrains enregistrés légalement. Le ministère en charge des finances, informé par différents réseaux d'experts fonciers de la société civile et des projets de développement, et ne pouvant obtenir un appui budgétaire conséquent de la Banque mondiale qu'en faisant preuve de l'avancée des réformes dans le pays, demande au ministère en charge du foncier de supprimer cette obligation.
- **Sur la période 2017-2020**, différentes activités de l'administration permettent d'améliorer la qualité des guichets fonciers et de leurs services, mais en même temps limitent leur avancement, par : 1) la fourniture retardée ou incomplète des PLOF, 2) la bureaucratisation de la procédure (imposition de normes pour les registres et les certificats – format, type de papier d'imprimerie spécifique, code pour éviter la reproduction), et 3) la mise en place d'un contrôle des certificats (contrôle systématique de l'ensemble des certificats et non plus contrôles aléatoires). Les différents projets de développement et les bailleurs associés tentent de limiter les changements, mais ils sont contraints par l'administration foncière de financer l'ensemble des activités techniques et des missions de terrain exigées par cette dernière.
- **En 2021**, la promulgation d'une nouvelle loi (loi 2021-016) sur la PPNT vient consolider la position de l'administration centrale et remettre en cause les fondements de la réforme foncière Burnod et Bouquet, 2022a). Cette loi a été conçue et rédigée unilatéralement par l'administration foncière sans consultation des autres acteurs du foncier, ni mobilisation du comité de rédaction des textes sur le foncier. A l'encontre des réalités de terrain, cette loi restreint et fige le périmètre des terres définies comme PPNT. Elle limite ainsi les espaces reconnus comme appropriés par les familles, certifiables et gérés par les communes, et fragilise, par voie de conséquence, la position de tous les détenteurs de droits fonciers en dehors de ces espaces restreints. La loi permet en contrepartie d'étendre le périmètre des terres qualifiées par l'Etat de domaniales, relevant donc d'une gestion par ses services déconcentrés (Burnod et Bouquet, 2022a).

Cette nouvelle loi fait réagir une large diversité d'acteurs (Burnod et Bouquet, 2022a) :

- la société civile nationale spécialisée sur le foncier, au travers de la plateforme nationale SIF, et en particulier les organisations paysannes, regroupées au sein du CNAF (Comité national des agricultures familiales) ;
- les maires<sup>23</sup> qui, la plupart du temps, étaient réticents à s'opposer au gouvernement pour des raisons d'allégeance et de dépendance ;
- et, par l'entremise de la société civile, des experts et chercheurs, les autres plateformes de la société civile nationale et internationale<sup>24</sup>, des journalistes<sup>25</sup>, mais également les partenaires techniques et financiers de la réforme foncière et du développement rural<sup>26</sup> en général.

Ces différentes parties font des communiqués, envoient des courriers à la présidence ou sollicitent des rendez-vous auprès des hauts représentants de l'Etat.

<sup>23</sup> Communiqué de l'association des maires et d'une dizaine de plateformes nationales de la société civile datée du 22 avril 2022.

<sup>24</sup> Communiqué des membres du CTFD sur le site web « Foncier et Développement », communiqué de l'International Land Coalition daté du 1<sup>er</sup> avril 2022.

<sup>25</sup> Articles de RFI (Radio France internationale).

<sup>26</sup> La Banque mondiale publiera même des articles analytiques dans la presse nationale sur les effets négatifs probables de cette nouvelle loi.



Face à ces contestations intervenant à plusieurs niveaux et dans un contexte préélectoral (élections prévues fin 2023), le gouvernement engage des changements radicaux : changement des équipes au niveau du ministère en charge du foncier, reprise du débat national en conviant les différentes parties (société civile, maires, projets de développement, etc.), réécriture d'une nouvelle loi et pressions sur les projets pour distribuer les certificats en présence de la presse. Cas historique dans la production législative, moins d'un an après sa sortie, la loi 2021-016 est profondément revue, donnant lieu à la loi 2022-13. Cette dernière vient réaffirmer les orientations initiales de la réforme. Les terres appropriées sont à nouveau légalement reconnues comme de la PPNT mais elles doivent être mises en valeur depuis plus de cinq ans pour être certifiées. Les compétences des communes sont également réaffirmées.

## 5 - LES ENJEUX ET PERSPECTIVES

### 5.1 - L'amélioration des processus de certification<sup>27</sup>

Les demandeurs de certificats sont de profils économiques très variés. Le caractère inclusif de la certification a été favorisé par les tarifs réduits<sup>28</sup> et le recensement systématique des parcelles effectué lors des opérations subventionnées par les projets de développement. Cette inclusion de la diversité des ménages pourrait être prolongée par le renouvellement de telles opérations. Le caractère inclusif de la certification doit en parallèle être amélioré par une meilleure information sur la possibilité d'inscrire tous les ayants droit sur le certificat : les deux époux, une fratrie, un collectif plus large.

Comme dans de nombreux pays du Sud, la réforme foncière n'a pas entraîné à Madagascar de transformations radicales en matière d'investissements, de recours aux crédits ou de marchés fonciers. Mais la réforme malgache se distingue par une protection légale efficace, un meilleur accès à l'information et une consolidation du rôle des institutions de gestion foncière de proximité, dimensions clés de la sécurisation foncière.

Pour consolider et pérenniser les acquis de la réforme, les points suivants méritent une attention particulière :

- L'actualisation de l'évolution des certificats (morcellement, nom des propriétaires) au fil des transferts (ventes, héritages) sur les registres fonciers et les PLOF – l'étape clé du suivi et de la facilitation des mutations au fil des héritages et des ventes a été insuffisamment traitée dans les politiques foncières et les orientations de l'Etat.

Jusqu'à présent, la procédure relative à la mutation des certificats (actualisation du document et du système d'information) est bloquée par des enjeux fiscaux et institutionnels. Les débats portent sur les montants à payer lors d'une transaction foncière (actuellement le montant de l'enregistrement fiscal lors d'une transaction d'achat peut dépasser le prix que l'acheteur a à payer pour acquérir la terre), sur les bénéficiaires des recettes fiscales correspondantes, et sur les instances de validation. La procédure se retrouve ainsi dans un vide juridique.

Des transactions sont effectivement faites sur des parcelles certifiées et, face au vide juridique relatif à la mutation, des agents de certaines communes et certains guichets fonciers ont été proactifs et ont mis en place des solutions pratiques n'impliquant que des acteurs locaux (Boué et Colin, 2015 ; Di Roberto, 2020 ; Rakotomalala, 2020 ; Rakotomalala et Burnod, 2018). Il apparaît un besoin urgent de capitaliser sur ces pratiques et d'avancer sur leurs formalisations, sinon les acquis en matière de reconnaissance légale des droits sont menacés d'une obsolescence relativement rapide.

<sup>27</sup> Texte extrait de Burnod et Bouquet (2022b).

<sup>28</sup> Lors des campagnes subventionnées par les projets de développement, les certificats coûtent en moyenne 1 à 2 euros. En dehors de ces campagnes, les prix des certificats sont établis par les conseils communaux et sont en moyenne autour de 15 euros.

- La reconnaissance du rôle des petits papiers et leur accompagnement (informations minimales à inscrire, signatures de témoins à apposer, vérifications de terrain du *fokontany*, etc.). Les petits papiers jouent en effet un rôle déterminant pour la majorité des citoyens sur l'ensemble du territoire. Dans toutes les communes sans guichet (qui représentent encore les deux tiers du total), ils sont le seul moyen de protection écrit pour tous les citoyens. Dans les communes avec guichet et celles avec proximité des services fonciers, les petits papiers sont toujours produits par les ménages et les institutions locales car ils sont combinés aux certificats et aux titres dans de nombreux cas de figure (pour pallier la difficulté à faire les mutations légales ou parce qu'ils offrent une voie de formalisation à l'écrit plus souple et adaptée à la réalité des droits locaux).

## 5.2 - La pérennisation et le renforcement de la décentralisation de la gestion foncière<sup>29</sup>

Afin d'assurer une effectivité de la gestion foncière décentralisée, les équipes communales, les agents et les représentants locaux de la population doivent être mieux formés sur le contenu, les pouvoirs et les opportunités qu'offrent les lois foncières, notamment celle sur la PPNT. Dans la pratique, la prise en compte par les services fonciers, sur les terres PPNT, des droits existants et de la diversité de leurs détenteurs est loin d'être systématique lorsque les propriétaires n'ont pas enregistré légalement leurs droits. Dans des cas passés d'attribution de terres par l'Etat à des investisseurs privés, les droits des paysans n'ont pas été systématiquement pris en compte (Burnod *et al.*, 2013 ; Burnod et Andriamanalina, 2017).

La pérennisation de la décentralisation de la gestion foncière est possible également par le renforcement technique et financier des guichets fonciers. Cela nécessite en premier lieu de rendre durable l'intervention de l'agent du guichet foncier. Une option envisageable serait de transformer les agents communaux en charge du foncier en agents de la fonction publique territoriale, placés sous la responsabilité des maires mais rémunérés par l'Etat, ce qui résoudrait en grande partie le problème budgétaire pour les communes. Cela demande en second lieu d'ouvrir les fonctions attribuées au guichet foncier. Des réflexions doivent porter sur les fonctions de ce guichet en termes de délivrance des certificats sur la PPNT, mais aussi sur ses fonctions en termes d'aménagement du territoire, d'appui et de contrôle des transactions foncières, et de fiscalité foncière.

Une option serait aussi d'étendre les pouvoirs des guichets fonciers et d'innover dans les outils de gestion du territoire afin qu'ils interviennent dans la reconnaissance des droits sur des terres faisant l'objet d'une diversité d'usages et d'une gestion collective. Les lois actuelles annoncent clairement la reconnaissance légale des droits locaux pour les terres agricoles (cultivées, en jachère) ou aménagées (constructions, tombeaux). Elles sont plus ambiguës pour les pâturages ou les aires forestières, objets de droits locaux communautaires, qui demeurent par défaut classés juridiquement comme relevant du domaine de l'Etat et des statuts fonciers de protection spécifique. L'option proposée par la société civile est de créer une loi spécifique dédiée aux terrains de gestion communautaire.

## 5.3 - L'appropriation sociale et politique de la réforme<sup>30</sup>

Une réforme foncière se construit nécessairement dans le temps long, pour déployer les dispositifs (guichets fonciers, certificats) et assurer leur pérennité (continuité du service, actualisation par l'enregistrement des transferts) dans des contextes de fragilité de l'Etat et de fortes limitations des ressources.

Les orientations d'une réforme sont le produit de la confrontation de visions différentes et de rapports de force susceptibles d'évoluer dans le temps. Les enjeux de gouvernance et de pouvoir peuvent s'avérer plus déterminants que les enjeux techniques. Ces enjeux doivent être pris en compte dans les dispositifs

<sup>29</sup> Texte extrait de Burnod et Bouquet (2022c).

<sup>30</sup> Texte extrait de Burnod et Bouquet (2022c).

de l'aide internationale. Au-delà de la conception et du financement (sur le long terme) des outils juridiques et techniques, il importe d'appuyer également la gouvernance aux niveaux local et national, d'encourager la mise en débat, et d'assurer un renforcement du niveau d'information et des compétences de tous les acteurs concernés par ces débats.

Ces propositions n'ont de pertinence que si elles sont le produit de débats partagés, fondés sur la connaissance des pratiques et problématiques de terrain (et donc en amont la production et le partage de connaissance par la recherche), la participation des représentants des différents groupes d'utilisateurs et détenteurs de droits, l'implication des corps intermédiaires (société civile, syndicats, élus, etc.). Pour pouvoir être mises en œuvre, elles doivent aussi être portées par les élus locaux et recevoir l'adhésion des services techniques de l'Etat (services fonciers et autres services sectoriels).

## 6 - BIBLIOGRAPHIE

Andriamanalina B.S., Burnod P., Ratsialonana R.A., 2015. Une réforme foncière qui survit à la crise politique. *Afrique contemporaine*, 251, 149-151.

Andriamanalina B., Ravelomanantsoa Z., Ratsialonana R.A., Burnod P., 2014. Opérations pilotes combinées de recensement systématique et de certification foncière groupée : Capitalisation des effets et réflexions. Observatoire du Foncier Madagascar, Antananarivo.

Andrianirina N., Andrianirina Ratsialonana R., Burnod P., 2013. Malagasy Local land Offices. What are the Determinants of their Integration in the Local Governance? Presented at the Annual World Bank Conference on Land and Poverty, Washington, 8-11 avril.

Andrianirina Ratsialonana R., Legendre R., 2011. Synthèse de l'évaluation de la réforme foncière. Observatoire du Foncier Madagascar, Antananarivo, Madagascar.

Andrianirina Ratsialonana R., Raparison E.H., 2015. La réforme foncière à Madagascar : une capitalisation d'expérience. Gret, CNCR.

Aubert S., Karpe P., Razafiarison S., Ralambomanana K., Ranaivoson A.T., Delcourt C., Rakotonandrasana T., Fabre C., Bertrand A., 2008. Pluralisme juridique et sécurisation foncière dans une commune cadastrée : le cas de Miadanandriana, in : Sandron F. (éd.), Population Rurale et Enjeux Fonciers à Madagascar. Cite-Karthala, Antananarivo, Madagascar; Paris, France, pp. 195-208.

Bertrand A., Karpe P., Aubert S., 2008. Le statut juridique des terres : perspectives historiques et sociales, in : Sandron F. (éd.), Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar. Cite-Karthala, Antananarivo, Madagascar; Paris, France, pp. 35-57.

Boué C., Colin J.P., 2015. Formalisation légale des droits fonciers et pratiques de sécurisation des transactions dans les hautes terres malgaches. *Les cahiers du pôle foncier*, 10.

Bouquet E., Anseeuw W., Burnod P., 2016. La formalisation des droits fonciers en discours. Une comparaison des registres de justification en Afrique du Sud, au Mexique et à Madagascar. *Economie rurale*, 3, 95-111.

Burnod P., Andriamanalina B.S., 2017. Réforme foncière et accueil des investisseurs à Madagascar : l'ambivalence de la politique foncière. *Géographie, Economie, Société*, 19, 357-376.

Burnod P., Andrianirina R., Boue C., Guibert F., Andrianirina N., Rabeantoandro R., Rakoto-Tiana N., Vaillant J., 2014. La certification foncière au niveau des ménages ruraux à Madagascar. Perception et effets. Situation en 2011. Observatoire du Foncier, Antananarivo.

Burnod P., Bouquet E., 2022a. Fiche pédagogique. Des fondements aux réalisations : où en est la réforme foncière malgache ? Comité technique Foncier et Développement, AFD.

Burnod P., Bouquet E., 2022b. Fiche pédagogique. La certification foncière à Madagascar entre 2005 et 2021 : quels bénéficiaires et quels effets ? Comité technique Foncier et Développement, AFD.

Burnod P., Bouquet E., 2022c. Fiche pédagogique. Le certificat comme outil de sécurisation des droits : premiers bilans et questions en suspens. Comité technique Foncier et Développement, AFD.

Burnod P., Gingembre M., Andrianirina Ratsialonana R., 2013. Competition over Authority and Access: International Land Deals in Madagascar. *Development and Change*, 44, 357-379.

Comby J., 2011. Evaluation de la réforme foncière à Madagascar (Rapport final synthétique). Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation, Observatoire foncier, Antananarivo.

Di Roberto H., 2020. Le marché foncier, une affaire de famille ? Une analyse institutionnelle des transactions de terres agricoles dans les Hautes Terres à Madagascar. Université de Montpellier, France.

Rakotomalala H., 2020. L'accès aux terres des migrants à Madagascar : cas de la commune rurale d'Ambatolahy. Collection Recherche, Comité technique Foncier et Développement (AFD-MEAE), Paris.

Rakotomalala H., Burnod P., 2018. La certification foncière. Perception et effets au niveau des ménages ruraux à Madagascar de 2011 à 2015. Observatoire Foncier Madagascar, Antananarivo.

Sandron F., 2008. L'enjeu du foncier pour les populations rurales, in : Sandron F. (éd.), Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar. Cite-Karthala, Antananarivo, Madagascar; Paris, France, pp. 5-16.

Teysier A., Ravelomanantsoa Z., Raharison H., 2008. La réforme foncière ou le pari de la compétence locale, in : Sandron F. (éd.), Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar. Antananarivo, Madagascar; Paris, France, pp. 19-34.

# Le fonctionnement des services fonciers ruraux en contexte de crise : problématiques, défis et enjeux de régulation des dynamiques foncières au Burkina Faso

Pierre Aimé OUEDRAOGO, expert foncier, consultant indépendant

## 1 - LE CONTEXTE SOCIO-FONCIER DU BURKINA FASO

### Le Burkina Faso, un pays qui a mal à son foncier...

Pays sahélien de 274 000 km<sup>2</sup>, peuplé de 20 487 979 habitants et avec une croissance démographique de 2,93 % (RGPH, 2019, INSD), le Burkina Faso a une population majoritairement rurale (trois individus sur quatre, soit 73,7 %). Les activités agro-sylvo-pastorales ont un poids très important dans l'économie du pays, faisant de la terre le premier capital productif des populations, notamment en milieu rural.

Ces quatre dernières décennies, les patrimoines fonciers lignagers en milieu rural sont l'objet d'un morcellement de plus en plus systématique, les terres rurales subissent les conséquences des changements climatiques et des pressions animales et anthropiques (accaparement par des « nouveaux acteurs » en particulier les agrobusiness men, les lobbies immobiliers<sup>31</sup> et miniers<sup>32</sup>), engendrant ou amplifiant des conflits fonciers plus ou moins complexes et destructeurs. Ces facteurs conjugués entraînent une perte progressive des principaux supports de la production agro-sylvo-pastorale (terres, pâturages, forêts, eaux) et l'évolution des tendances semble conduire vers des lendemains encore plus incertains et porteurs de risques pour la paix et la cohésion sociale.

## 2 - DECENTRALISATION ET GOUVERNANCE FONCIERE AU BURKINA FASO

Dans le domaine de la décentralisation et de l'aménagement du territoire, le Burkina Faso s'est engagé avec l'adoption de la Constitution de juin 1991<sup>33</sup>, des textes d'orientation de la décentralisation (TOD)<sup>34</sup>

<sup>31</sup> En 2021, on totalisait 30 187 ha de terres rurales productives mobilisées par les sociétés immobilières dans les treize régions du Burkina. De treize en 2008 celles-ci sont passées à 275 en 2021, soit une multiplication par plus de vingt en quatorze ans (source : Rapport du comité ad hoc d'analyse des projets immobiliers, MDUHV, décembre 2021).

<sup>32</sup> A titre illustratif, en 2012, 115 725 ha de terres agricoles étaient mis en valeur contre 197 642 ha de terres rurales concédées aux sociétés minières (source : étude Coalition pour la protection du patrimoine génétique africain, COPAGEN).

<sup>33</sup> Cf. article 143 de la Constitution.

<sup>34</sup> Loi 040/98/AN portant orientation de la décentralisation au Burkina Faso, loi 041/98/AN portant organisation de l'administration du territoire du Burkina Faso, loi 042/98/ADP portant organisation et fonctionnement des Collectivités locales, loi 043/98/AN portant programmation de la mise en œuvre de la décentralisation.

et de la loi 055-2004/AN portant Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso (CGCT, 2004) dans des réformes importantes ayant abouti à la réorganisation du pays en collectivités territoriales (région, commune)<sup>35</sup> avec une garantie de la représentation de l'Etat sur le territoire qui est consacrée à travers les circonscriptions administratives.

Au terme de cette réorganisation, le pays compte 13 régions, 351 communes (dont 49 communes urbaines et 302 communes rurales) et le principe de transfert des compétences et des ressources (taxes, impôts, ressources additionnelles, contributions occasionnelles, subventions et coopération décentralisée) est consacré.

Trois décennies après, le bilan de la mise en œuvre de la décentralisation indique que onze décrets de transfert de compétences ont été signés par le président du Faso (dont le domaine foncier propre aux collectivités locales, l'aménagement du territoire, la gestion du domaine foncier, l'urbanisme, l'environnement et la gestion des ressources naturelles), plus de 279 milliards de FCFA ont été mis à la disposition des communes et une dizaine de ministères a transféré des compétences aux collectivités territoriales.

La dynamique de la décentralisation connaîtra une évolution notable avec la mise en place d'un cadre politique, juridique et institutionnel assez complet et cohérent dans le domaine de la gouvernance foncière, et plus précisément avec l'adoption d'une quinzaine de textes et lois dont principalement la loi d'orientation relative au pastoralisme au Burkina Faso, la politique nationale d'aménagement du territoire en 2006, la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural en 2007, la loi portant promotion immobilière au Burkina Faso, la loi portant régime foncier rural, la loi portant réorganisation agraire et foncière (RAF).

L'adoption de la RAF, de la politique et de la loi foncières rurales a consacré l'élargissement et le renforcement des prérogatives des collectivités territoriales, ainsi que la fin du monopole de l'Etat en matière de gestion du foncier. Concrètement cela s'est traduit par la définition de trois catégories de terres rurales (domaine foncier rural de l'Etat, domaine foncier rural des collectivités, patrimoine foncier rural des particuliers), la mise en place d'institutions de gestion foncière rurale au niveau local (notamment les services fonciers ruraux ou SFR pour les communes rurales<sup>36</sup>), la mise en place des commissions foncières villageoises (CFV) et des commissions de conciliation foncière villageoises (CCFV), la prise en compte des coutumes et pratiques locales à travers les chartes foncières locales, la reconnaissance de la possession foncière rurale, la définition d'une procédure pour la constatation de ladite possession et la délivrance d'une attestation de possession foncière rurale ayant valeur de titre de jouissance.

S'il est reconnu que la législation foncière rurale offre *a priori* un cadre de référence et des fenêtres d'opportunité pour améliorer la gouvernance foncière en milieu rural, il reste que celle-ci présente des limites dont les plus significatives concernent : 1) les difficultés liées à son application<sup>37</sup>, 2) la faible mise à l'échelle de son application, 3) la faible motivation des services compétents de l'administration publique à coopérer pour la mise en œuvre de la loi foncière rurale, 4) le faible engagement de l'Etat dans la mise en œuvre effective de la loi foncière rurale, 5) la faible opérationnalisation des cadres nationaux de dialogue sur le foncier, 6) l'incapacité à réguler l'étalement urbain qui a connu une forte accélération au cours des quinze dernières années avec le développement de la promotion immobilière

---

<sup>35</sup> La région, collectivité territoriale, a vocation à être un espace économique et un cadre d'aménagement, de planification et de coordination du développement ; elle est administrée par un président qui est assisté de deux vice-présidents. La commune, collectivité territoriale de base, est administrée par un maire assisté de deux adjoints élus.

<sup>36</sup> Dans les communes urbaines, le bureau domanial couvre les attributions du service foncier rural.

<sup>37</sup> Du fait notamment 1) d'une mauvaise ou faible appropriation de l'esprit et du contenu de la loi foncière rurale, 2) de la faiblesse des ressources au niveau des collectivités territoriales, 3) de l'inachèvement ou de la faible opérationnalisation du dispositif institutionnel de mise en œuvre de la loi (Agence nationale des terres rurales, Conseil national de sécurisation foncière en milieu rural, Comités régionaux de sécurisation foncière en milieu rural, Fonds national de sécurisation foncière en milieu rural).

privée et plus récemment du fait de la crise sécuritaire et des déplacements massifs de populations qui y sont liés<sup>38</sup>.

L'évolution exponentielle de l'insécurité liée aux attaques armées et l'accroissement substantiel des déplacements internes que cela engendre interviennent dans un contexte global d'extrême précarité économique, aggravée par des conflits à relents communautaires et une dégradation accélérée des terres et des ressources naturelles, qui constituent pourtant les domaines par excellence d'où les communautés rurales tirent l'essentiel de leurs besoins alimentaires et sanitaires, ainsi que leurs revenus financiers.

Toutes les analyses s'accordent à dire que les conséquences engendrées par la violence terroriste perdureront encore longtemps au Burkina Faso, d'où l'exigence d'anticiper et de gérer les problématiques qui y sont liées sur le long terme, notamment dans le domaine de la gouvernance foncière.

Cela semble d'autant plus urgent que les insuffisances inhérentes à la loi ont contribué à accentuer la crise de confiance vis-à-vis des pouvoirs publics et les cas de remise en cause de l'autorité de l'Etat sur les terres rurales (forêts, pistes à bétail, zones pastorales, etc.), à nourrir le sentiment de spoliation des terres familiales par l'Etat, à amplifier la spéculation foncière en milieu rural et périurbain et peut-être aussi à légitimer davantage le dualisme juridique constaté dans la gestion du foncier au niveau local.

Dans un tel contexte, la question du fonctionnement des services fonciers ruraux en situation de crise, et plus précisément celle des problématiques, défis et enjeux de régulation des dynamiques foncières qui y sont liés méritent d'être posées.

### 3 - LES INSTANCES ET LES ACTEURS CLES DE MISE EN ŒUVRE DE LA GOUVERNANCE FONCIERE

Plusieurs acteurs sont impliqués aux différents niveaux dans la gouvernance foncière :

- **Au niveau national** : Assemblée nationale (adoption des lois, suivi et contrôle de l'action gouvernementale), Conseil national de sécurisation foncière en milieu rural (concertation, harmonisation des procédures et modalités d'intervention, suivi, évaluation, capitalisation, mise à jour de la politique et de la loi), ministères sectoriels (information-sensibilisation, orientation, suivi, concertation, évaluation, capitalisation, renforcement des capacités), Programmes/Projets (information-sensibilisation, mise en œuvre, capitalisation, renforcement des capacités).
- **Au niveau régional/provincial** : comité régional de sécurisation foncière en milieu rural (concertation, suivi), service du Foncier, de la Formation et de l'Organisation du monde rural (information-sensibilisation, concertation, suivi, appui aux initiatives locales, renforcement des capacités), Tribunal de grande instance (gestion des conflits fonciers), direction régionale/provinciale des Impôts (contrôle et avis techniques, instruction des dossiers, délivrance des actes, renforcement des capacités), service du Cadastre et des Travaux fonciers (audit qualité, travaux topographiques, références cadastrales, renforcement des capacités), contrôle financier (contrôle de la légalité/régularité de certains actes pris par le conseil municipal).
- **Au niveau communal/départemental** : conseil municipal (mise en place de SFR, CFV, CCFV, CVD, délibération, concertation, suivi, délivrance des actes), service foncier rural (appui à l'application de la loi, suivi, renforcement des capacités, délivrance des actes), Tribunal départemental (gestion des conflits fonciers), services techniques déconcentrés (information-sensibilisation, suivi, renforcement

<sup>38</sup> De 9 000 en 2018, le nombre global au niveau national de personnes déplacées internes (PDI) du fait des attaques terroristes est passé à 1 882 391 au 31 décembre 2022.

des capacités), percepteur/receveur communal (perception des taxes), faïtières des organisations paysannes/organisations de la société civile (information-sensibilisation, suivi).

- **Au niveau villageois** : conseil villageois de développement (appui à la mise en place de CFV et CCFV, information-sensibilisation, suivi), commission foncière villageoise (information-sensibilisation, appui à la sécurisation foncière), commission de conciliation foncière villageoise (conciliation foncière/règlement amiable des conflits fonciers), coutumiers/OP/OSC (information-sensibilisation, suivi).

## 4 - FONCTIONNEMENT ET COMPOSITION DES ORGANES PREVUS PAR LA LOI FONCIERE RURALE

### 4.1 - Le Service foncier rural (SFR), un instrument au service de la commune pour exercer ses prérogatives légales et améliorer la gouvernance foncière locale

Le SFR a été conçu à la lumière des résultats et enseignements tirés, d'une part, du diagnostic de la sécurisation foncière en milieu rural conduit en 2005 sous la supervision du Comité national de sécurisation foncière en milieu rural (qui a évolué en Conseil national en 2017) ; d'autre part, de l'exécution d'un certain nombre d'opérations pilotes de sécurisation foncière rurale réalisées dans divers contextes socio-fonciers du pays (plan foncier rural du Ganzourgou, opération pilote de sécurisation foncière de Padéma, etc.) ; et, enfin, des consensus issus du Forum national sur le foncier (2007) qui a connu la participation et pris en compte des contributions pertinentes des organisations paysannes (sous la coordination de la Confédération paysanne du Faso ou CPF) et des organisations de la société civile (sous la coordination du Groupe de recherche et d'action sur le foncier ou GRAF).

#### 4.1.1 - Base juridique, attributions et composition des SFR

Le SFR est créé par la loi 034-2009 portant régime foncier rural qui dispose en son article 77 ce qui suit : « Il est créé au niveau de chaque commune rurale un service foncier rural [...] dans les communes urbaines auxquelles sont rattachés des villages, les missions et attributions des services fonciers ruraux sont assurés par les bureaux domaniaux [...]. »

Conformément au décret 2010-404 portant attributions, composition, organisation et fonctionnement des structures locales de gestion foncière (articles 2 et 3), il est chargé, en collaboration avec le conseil villageois de développement, les autorités coutumières et traditionnelles, les services techniques déconcentrés et les représentants locaux de la chambre régionale d'agriculture, des dix principales attributions ci-après : 1) l'inventaire, la constitution et la gestion des terres du domaine foncier communal, 2) l'inventaire des ressources locales d'utilisation commune, leur préservation et gestion participative, 3) la participation à l'inventaire des terres du domaine foncier rural de l'Etat, 4) la tenue des registres fonciers locaux et leur maintenance régulière, 5) la réalisation des procédures de constatation de possessions foncières rurales et l'établissement des attestations de possessions foncières rurales, 6) la participation à l'élaboration des chartes foncières locales et le suivi de leur application, 7) la formation, l'information, la sensibilisation et l'assistance à la population rurale en matière de sécurisation foncière en milieu rural, 8) la participation à l'établissement de la documentation graphique, la constitution progressive du cadastre communal et la collecte des données foncières, 9) la contribution à la gestion domaniale et la publicité des actes relatifs au foncier rural, 10) la contribution à la délimitation des communes rurales et à l'aménagement du territoire communal.

Le SFR est sous la responsabilité d'un chef de service nommé par arrêté du maire (article 5). L'article 6 du même décret précise qu'il est composé d'un bureau domanial et d'information sur le foncier (qui comprend une section affaires domaniales et foncières et une section information et communication) et d'un bureau topographique. Ces bureaux ne sont pas exhaustifs et d'autres peuvent être créés si nécessaire.



#### 4.1.2 - Processus de mise en place des SFR

En règle générale, la mise en place et l'opérationnalisation du SFR incombent aux communes avec l'appui du ministère en charge des collectivités territoriales et du ministère de l'Agriculture, à travers la Direction Générale du Foncier, de la Formation et de l'Organisation du monde rural (DGFOMR).

Dans la pratique, ce sont essentiellement les projets « fonciers » ou à composante foncière qui ont impulsé ces processus et mis à la disposition des communes les ressources nécessaires à la mise en place et au fonctionnement des SFR (Projet de sécurisation foncière du Millenium Challenge Account/PSF MCA 2008-2014, Projet d'appui aux communes de l'Ouest du Burkina Faso en matière de gestion du foncier rural et des ressources naturelles/PACOF-GRN 2014-2020, Programme national de gestion des terroirs/PNGT 2015-2021, Programme de sécurité alimentaire à l'Est/PSAE 2017-2021, etc.).

Globalement, il ressort que, de 47 en 2016, puis 173 en 2021, on dénombre à ce jour 189 SFR opérationnels à l'échelle nationale (53,84 % des communes du Burkina Faso).

L'examen des différents processus mis en œuvre à travers le pays indique ce qui suit : 1) les bureaux domaniaux et d'information sur le foncier (ainsi que les deux sections qui le composent) et les bureaux topographiques ne sont pas créés formellement ; 2) la prise des actes administratifs concernant les agents des SFR (décision d'engagement, nomination du chef de service, autres) et leur prestation de serment connaissent des retards plus ou moins importants ; 3) la mobilisation des techniciens topographes a constitué une contrainte difficile voire impossible à relever durablement pour les communes, compte tenu notamment de l'indisponibilité de ces techniciens (devenus rares et chers du fait du boom minier, du développement de la promotion immobilière et de la conduite de grands travaux d'aménagement et d'investissements publics qui mobilisent fortement ces techniciens sur des bases salariales motivantes, bien loin de ce que ce pourraient leur offrir les communes).

Au regard de ces contraintes et par souci de rationalisation des coûts de fonctionnement des SFR, les communes et leurs partenaires ont généralement pris l'option de se passer de ces techniciens et de confier au bureau domanial les attributions topographiques dévolues à ces techniciens.

##### 4.1.2.1 - APERÇU SUR LE PROCESSUS DE MISE EN PLACE DES SFR DANS LE CONTEXTE DU PSF MCA-BF

Cette opération s'est déroulée en deux phases. Dans l'une comme dans l'autre phase, les agents des SFR ont été recrutés, formés et équipés par ou avec l'appui du projet.

*Phase 1* (Opérateur ARD, 2009-2012) :

- recrutement de deux ou trois agents selon les communes : agent domanial, agent chargé de communication, agent topographe (seulement par certaines communes)<sup>39</sup> ;
- appui au fonctionnement des SFR : équipement matériel, logistique, informatique, bureautique et contribution aux frais de maintenance informatique et logistique, frais de missions/sorties terrain, carburant, prise en charge intégrale des salaires des agents, construction de bureaux.

*Phase 2* (Opérateur FAJO<sup>40</sup>, 2012-2014) :

- recrutement de deux agents : agent domanial et agent chargé de communication<sup>41</sup> ;
- appui au fonctionnement des SFR : les modalités mises en œuvre au cours de la phase 1 ont été reconduites.

On note le souci de se rapprocher au mieux des dispositions du décret 2010-404 (cité supra), avec le recrutement de deux à trois agents pour animer ce bureau (un agent domanial, un agent chargé de la communication, un technicien topographe).

<sup>39</sup> Niveau d'études : Terminale/BAC pour l'agent domanial et l'agent chargé de communication, BEP ou équivalent pour l'agent topographe.

<sup>40</sup> FIT Conseils, ATEF, JADE Production, ODEC (Opérateur du PSF-MCA).

<sup>41</sup> Niveau d'études : Troisième/BEPC.

Une analyse rétrospective du processus mis en place pendant la phase 1 du PSF-MCA montre que les rôles et missions spécifiques dévolus aux agents des services fonciers ruraux semblent avoir été mieux appréhendés, et les tâches exécutées avec relativement plus d'efficacité. Cependant, au regard de la (très) faible capacité financière des communes, l'objectif de pérennisation du personnel recruté (maintien post-projet)<sup>42</sup> était loin d'être garanti et, dans la plupart des cas, ce personnel se percevait et/ou était perçu plus comme « agents du Projet » que « agents communaux », avec tout ce que cela a pu induire comme conséquences du point de vue de leur management et des rapports professionnels avec la hiérarchie (maire, secrétaire général ou SG de mairie).

Quant à l'option retenue dans la phase 2, on note qu'elle a permis de mieux garantir l'objectif de pérennisation du personnel communal. Toutefois, il a été noté de manière générale que les agents de ce niveau d'études ont été moins performants : (très) faible capacité d'appropriation des textes et des outils d'application, faible niveau d'exécution des tâches de bureau (SIG, cartographie, gestion de la documentation, etc.) et de terrain (levés GPS, mobilisation sociale, etc.).

#### 4.1.2.2 - APERÇU SUR LE PROCESSUS DE MISE EN PLACE DES SFR DANS LE CONTEXTE DU PACOF/GRN

Tout comme dans le contexte du PSF MCA-BF, les agents des SFR ont été recrutés, formés et équipés par ou avec l'appui du projet.

Tirant les leçons des expériences passées et s'inspirant des conclusions issues des multiples ateliers de réflexion participative réalisés notamment par la DGFOMR, le PACOF/GRN a procédé à quelques ajustements de la démarche de mise en place et d'opérationnalisation des SFR, en vue de faire de ces services des structures véritablement intégrées à l'administration communale, financièrement arrimées au budget communal, en symbiose avec les autres services techniques de la mairie et dont la mise en place et le fonctionnement restent en priorité l'affaire de la commune. Une telle démarche visait à sortir d'une logique institutionnelle qui tend (encore aujourd'hui) à faire de la loi foncière rurale une loi des Projets et Programmes, pour aller progressivement à une pleine responsabilisation des communes conformément à leurs prérogatives légales.

Dans cette optique, en concertation avec les communes et le comité de pilotage du projet, il a été retenu que chaque commune recrute deux agents, à savoir un agent domanial de niveau BAC et un agent chargé de communication de niveau BEPC, auxquels sont dévolus les missions prioritaires suivantes : l'information et la sensibilisation des acteurs du foncier rural dans leur diversité, l'accompagnement du processus de mise en place et de renforcement des capacités des CFV/CCFV, la conduite des différentes étapes du diagnostic participatif des potentialités et ressources naturelles de la commune, l'appui à la délivrance des attestations de possession foncière rurale (APFR), l'appui à l'élaboration des chartes foncières locales (CFL). Ces missions ont été progressivement élargies pour prendre en charge l'ensemble des activités et tâches prévues par la loi foncière rurale.

Pour le recrutement de ce personnel, l'accompagnement du projet a consisté essentiellement en l'appui à l'actualisation des termes de référence de recrutement, l'élaboration de l'avis de recrutement, la définition des fiches de poste des agents, l'élaboration de la grille d'entretien, la recherche/mise à disposition des textes réglementaires y relatifs, la clarification des éléments constitutifs du dossier de prestation de serment. Sur cette base, les communes ont procédé de manière autonome au déroulement intégral du processus de recrutement des agents des SFR<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> La plupart des communes ont connu le départ d'au moins un agent quelques années après leur recrutement, et l'ensemble des agents topographes ont abandonné leur poste.

<sup>43</sup> Publication de l'avis de recrutement, mise en place d'une commission communale de recrutement (composée en général du SG de la mairie et des représentants des STD), présélection des dossiers, conduite des entretiens avec les candidats présélectionnés, conduite du test informatique, sélection définitive et publication des résultats finaux.

Après évaluation, la durée moyenne pour le déroulement de l'ensemble des étapes du processus de recrutement (de la préparation à la prise de l'acte d'engagement des agents recrutés) a été estimée à trois mois.

#### 4.1.3 - Le renforcement des capacités des SFR

De manière générale la formation des agents SFR a été déroulée selon deux approches :

- *Une approche intensive* à l'étape de la formation initiale qui porte sur l'ensemble des modules (théoriques et pratiques/techniques) et thématiques pertinents et utiles pour mettre les agents SFR en capacité de prendre rapidement en charge les tâches qui leur sont dévolues. Cette formation est déroulée avec l'appui d'un pool d'experts thématiques comprenant les cadres des projets et des consultants mobilisés au regard de leurs profils et compétences.
- *Une approche continue* organisée en trois temps : 1) le recyclage des agents SFR ; 2) l'animation de modules spécifiques complémentaires ; 3) l'appui/accompagnement continu des agents des projets.

Les réflexions sur la formation des agents SFR se sont dès le départ appesanties sur les questions relatives à la validation et l'uniformisation des curricula, la définition du cursus de formation et l'identification des institutions de référence<sup>44</sup>. Depuis quelques années la formation de ces agents dans les institutions de référence est une réalité, notamment à l'Ecole nationale des régies financières (ENAREF) où les modules portant, entre autres, sur la fiscalité foncière, la législation foncière et domaniale, l'initiation au cadastre, l'enregistrement des actes fonciers, les impôts locaux sont enseignés. A l'initiative et sur financement de leur commune, un certain nombre d'agents domaniaux ont été formés ou sont encore en formation au sein de cette institution de référence internationale. En fonction de leur niveau de recrutement (BAC ou BEPC), ceux-ci intègrent cette école professionnelle avec la même équivalence de catégorie et de rang que les agents publics de l'Etat<sup>45</sup>. Cependant ces types d'emplois ne figurant pas dans l'organisation type des emplois affectés à la fonction publique territoriale, les agents SFR en fin de formation (quelle que soit leur spécialisation)<sup>46</sup> réintègrent leur service d'origine au sein de l'administration communale et occupent la même fonction d'antan mais bénéficient d'un reclassement approprié.

A titre illustratif, l'agent domanial du SFR de la commune rurale de Sanaba, recruté avec le niveau Bac et précédemment classé en catégorie B, échelon 3 et en fin de formation à l'ENAREF, vient de réintégrer son poste initial avec une bonification d'échelon (reclassé en catégorie B, échelon 1). C'est véritablement là une avancée assez notable, même si cela ne règle pas totalement la question du plan de carrière des agents SFR.

#### 4.1.4 - Le fonctionnement des SFR et leurs relations avec les autres acteurs clés de la gestion foncière locale

De manière générale, les agents SFR dans presque toutes les communes concernées exercent leurs missions et, conformément à leur mandat, participent : à la mise en œuvre d'activités d'information-sensibilisation et de formation, à l'appui à la mise en place et au renforcement des capacités des CFV et CCFV, au suivi et à l'évaluation du fonctionnement des CFV et CCFV, à l'animation des concertations thématiques locales, au diagnostic des potentialités et des ressources naturelles des communes, à la constitution du domaine foncier des communes, à la délivrance des APFR, à la mise en œuvre de la procédure de cession des APFR, à l'inventaire des droits acquis ou en cours d'acquisition, au sectionnement cadastral des communes, à l'élaboration des chartes foncières locales (CFL).

<sup>44</sup> Les centres de formation pressentis au départ sont l'Ecole nationale d'administration et de magistrature (ENAM) et l'Ecole nationale des régies financières (ENAREF).

<sup>45</sup> Cycle C = adjoint ; cycle B = contrôleur des impôts ; cycle A = inspecteur des impôts.

<sup>46</sup> Fiscalistes, financiers, comptables.

L'analyse des pratiques de terrain indique qu'un certain nombre de communes ont pris l'initiative de convertir ou diversifier les activités dévolues au SFR, soit par « nécessité de service », soit en réponse à la contrainte d'insuffisance en personnel technique ou administratif, soit par « conviction » que les SFR présentent un moindre intérêt pour la commune<sup>47</sup>. Les agents SFR sont chargés, dans ces cas, cumulativement avec leurs activités « classiques » ou non, de la gestion de l'état civil, du protocole ou des cérémonies officielles, du recouvrement des taxes municipales, du suivi des travaux de voirie (tâches traditionnellement dévolues à d'autres personnels techniques de la mairie).

Dans certaines communes, ces conversions ou diversifications ont contribué à faire passer le SFR d'une situation de faible sollicitation à une situation de sollicitation ou recours quasi systématique en vue d'accompagner des multiples et diverses situations ou problématiques liées à la gestion foncière locale, notamment dans le contexte de la crise sécuritaire.

Des années 2010 (mise en place des premiers SFR dans le cadre du PSF MCA-BF) à nos jours, les appuis des projets, mais aussi l'adoption en janvier 2017 de la loi portant création de la fonction publique territoriale au Burkina Faso et de la loi portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents de la fonction publique territoriale au Burkina Faso, ont fortement contribué à améliorer les conditions générales de mise en place, d'opérationnalisation et de déroulement des activités des SFR, et à offrir une meilleure attractivité au métier d'agent SFR (clarification du statut, amélioration significative et pérennisation des salaires, formation continue, équipements et logistiques de travail, etc.).

Parmi les acquis les plus importants, on peut noter le maintien d'une dynamique d'accompagnement des acteurs ruraux (agriculteurs, pasteurs, etc.), l'appui à l'application de la loi foncière rurale dans 186 communes (soit 53,84 % des communes du Burkina Faso), la délivrance d'environ 5 000 APFR<sup>48</sup> et l'élaboration d'une cinquantaine de chartes foncières locales.

Malgré ces avancées, il demeure un certain nombre de contraintes qui freinent ou bloquent l'action des SFR, limitent leurs performances et entravent l'efficacité de leurs interventions sur le terrain :

- Contraintes liées aux conditions générales de la *mise en œuvre de la loi foncière rurale* : faible adhésion des populations locales y compris les autorités coutumières et traditionnelles, absence de sectionnement cadastral des communes, etc.
- Contraintes d'ordre *communicationnel ou relationnel* : réticence de certains maires à signer les APFR, persistance des rapports conflictuels et contre-productifs entre les SFR et les services techniques étatiques partenaires, notamment les RDPF et les SCTF (entraînant des lenteurs voire des blocages dans l'instruction des dossiers de demande d'APFR), lenteur dans l'approbation des chartes foncières locales (par les hauts commissaires qui assurent la tutelle administrative des communes), non ou faible implication des agents SFR dans certaines activités foncières mises en œuvre par la commune (identification de site de réalisation de projet, élaboration du plan d'occupation du sol, lotissement, délivrance des permis d'exploiter, etc.), méfiance des autorités communales nouvellement en poste (maires, SG), etc.
- Contraintes d'ordre *opérationnel* : insuffisance de carburant, insuffisance ou inadaptation des formulaires/imprimés types ou des registres fonciers, absence ou mauvais état du matériel (motos, GPS, logiciel, ordinateurs, etc.), manque ou insuffisance de recyclage.
- Contraintes liées au contexte spécifique de la *crise sécuritaire* : saccage des locaux de la mairie, destruction du matériel de travail, délocalisation du SFR, défaillance des réseaux de communication,

<sup>47</sup> Par exemple, dans la commune de Dandé dans la région des Hauts-Bassins (Ouest du Burkina Faso), le SG de la mairie a pendant longtemps suggéré que le SFR soit purement et simplement « supprimé » et que les agents dudit service soient affectés à d'autres fonctions et activités selon lui « plus utiles et rentables » pour la commune.

<sup>48</sup> De moins de 3 000 APFR en 2019, ce nombre est passé à environ 5 000 en 2022, sur plus de 20 000 demandes de délivrance d'APFR transmises par des acteurs locaux désireux de sécuriser leurs terres (champs agricoles, fermes agropastorales, plantations, etc.). Au rythme actuel, on estime qu'environ 1 APFR est délivrée sur 5 requêtes régulièrement formulées.

risques liés aux activités de terrain, absence permanente ou temporaire des maires ou des membres CFV/CCFV, occupation des locaux de la mairie par les groupes armés terroristes, inaccessibilité de certaines zones, etc.

Du point de vue du partenariat, et dans le cadre de l'exécution de leurs missions, les agents des SFR collaborent avec le maire, le SG, les STD, CVD, CFV et CCFV, les autorités coutumières et traditionnelles, les agents des projets et programmes intervenant dans le domaine du développement rural en général et du foncier en particulier.

Au plan hiérarchique, les agents SFR sont placés sous la supervision hiérarchique directe du SG de la mairie et sous l'autorité du maire. Ils entretiennent des relations :

- Entre eux : généralement en termes d'échanges-concertations sur des questions relatives au processus de délivrance des APFR ou d'élaboration des chartes foncières locales, aux conditions globales d'exercice de leur métier, à l'exploitation/usage de certains matériels spécifiques (logiciels, GPS, ordinateurs, etc.). Cette collaboration interne semble être plus active au niveau des communes impactées par la crise sécuritaire (Djigoué, Tangaye, Balavé, Ouahigouya, Ouri, Boni, Nouna, etc.) ou celles qui sont très proches de la capitale Ouagadougou et impactées par les accaparements des terres en zone périurbaine (Lombila, Saaba, Koubri, Pabré, etc.).
- Avec le maire (délibération portant définition des coûts d'APFR ou validation des chartes foncières locales, signature des APFR, etc.), le SG de la mairie (supervision hiérarchique notamment au plan administratif), les CVD, CFV, CCFV (renforcement des capacités, appuis au déroulement des activités, suivi du fonctionnement), les coutumiers (concertation), les STD (instruction/suivi des dossiers, échanges d'informations/données, concertations et travaux techniques, etc.), les projets et autres intervenants (échanges d'informations/données, concertations, mutualisation des ressources, etc.).

Déjà, à l'étape de la mise en place du service foncier rural et du recrutement des agents dudit service, ceux-ci étaient perçus dans certaines communes comme des « agents du maire » plutôt que des agents de l'administration communale, au même titre que d'autres personnels techniques en place dans lesdites mairies. Certains des agents eux-mêmes avaient ou ont encore la même perception, ou en tous cas se comportent tout comme.

De fait dans certains cas (mineurs il faut reconnaître) la ligne a vite été franchie et ces agents se sont retrouvés pris au piège d'une politisation et d'une instrumentalisation au service de « leurs » maires, avec un fort niveau d'implication active dans l'animation des activités politiques de ceux-ci pendant les campagnes électorales.

Il est vrai que la relative mauvaise qualité des relations entre certains maires et les SFR (surtout au départ) a contribué à freiner un tel élan, mais les cas évoqués ont sans doute impacté le travail de ces SFR sur le terrain mais aussi et surtout la qualité de leurs rapports avec les acteurs villageois.

#### *4.1.5 - Les SFR à l'épreuve de la crise sécuritaire*

Dans le contexte du Burkina Faso il est admis que le foncier est un déterminant majeur de la crise sécuritaire, qui elle-même a contribué à l'amplification des marchés fonciers (notamment dans les communes d'accueil des PDI et en zone périurbaine) et de la remise en cause des accords fonciers, à la fragilisation des relations communautaires et à l'affaiblissement des autorités coutumières et traditionnelles.

En règle générale l'action des SFR et le rythme de leurs interventions sont fonction du contexte sécuritaire de leurs communes d'attache. Par exemple, leur implication dans l'appui à la gestion des conflits fonciers s'est poursuivie plus ou moins, selon les stratégies d'adaptation ayant permis la réalisation des actions suivantes :

**TABLEAU 1 –CHAMP ET STRATEGIE D’INTERVENTION DES SFR DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE SECURITAIRE**

COMMUNES	ACTIVITES	APPROCHE
<b>Communes dont le SFR est délocalisé du fait des attaques terroristes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Appui à la saisine de la justice</li> <li>- Suivi de l’instruction du PV de non-conciliation au niveau du TGI</li> <li>- Formation des membres CFV/CCFV</li> <li>- Orientation des parties au conflit vers la CCFV pour tentative de conciliation</li> <li>- Appui au TGI (informations générales, données cartographiques, etc.)</li> <li>- Appui à la sécurisation des terres des PDI</li> </ul>	A distance, avec l’appui de relais locaux, et des déplacements occasionnels sur site/en commune
<b>Communes d’accueil massif de PDI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisation d’un CCCO sur la prévention des conflits fonciers (commune de Nouna)</li> <li>- Renforcement des capacités des secrétaires des CFV/CCFV</li> <li>- Appui au plaidoyer/négociation pour l’installation des PDI (dans la commune de Sibi)</li> <li>- Information-sensibilisation sur la cohésion sociale</li> <li>- Vulgarisation des textes fonciers</li> <li>- Recensement des propriétaires terriens ayant cédé des terres par prêt aux PDI et appui à la sécurisation foncière desdites terres (dans la commune de Diapangou)</li> <li>- Animation ou appui à l’organisation de concertations locales en vue de la mobilisation des terres au profit des PDI (dans la commune de Bondoukuy)</li> <li>- Appui à la mise en place des CFV/CCFV</li> <li>- Appui à l’installation des PDI (dans la commune de Kampti)</li> <li>- Organisation d’un CCCO sur la thématique de la gestion des conflits fonciers en saison hivernale (commune de Nouna)</li> <li>- Organisation d’un CCCO sur la thématique de la gestion des conflits et l’élaboration des chartes foncières locales (commune de Nouna)</li> <li>- Appui à la mise en place d’une commission chargée d’identifier des réserves foncières administratives dans le cadre de l’accueil/installation des PDI (commune de Nouna)</li> <li>- Appui à l’identification des réserves foncières administratives pour l’installation des PDI (commune de Nouna)</li> <li>- Appui à la mise en place de l’observatoire départemental de prévention et de gestion des conflits communautaires (commune de Nouna)</li> <li>- Appui à la mobilisation/négociation des terres et à la sécurisation à travers l’APFR des terres rurales acquises</li> </ul>	En concertation avec les autres acteurs communaux impliqués En appui aux maires
<b>Communes non délocalisées avec peu de PDI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Communication, information, sensibilisation sur le mode de gestion et la prévention de conflits/règlement à l’amiable</li> <li>- Appui à la saisine du TGI compétent</li> <li>- Appui à la saisine des FDS en cas d’escroquerie liée au foncier</li> </ul>	Avec l’appui des maires et des secrétaires généraux de mairie

### ENCADRE 1 – ANALYSE DE LA CRISE SECURITAIRE

La crise actuelle et la communautarisation dont elle fait l'objet revêtent une dimension foncière. Rendre intelligible cette dimension suppose de prendre acte de la pluralité des institutions et des normes locales socio-foncières et du caractère multidimensionnel du foncier (productif, économique, politique, identitaire et territorial).

La dimension foncière de la crise revêt un caractère dynamique. Elle évolue à mesure que les rapports entre acteurs et entre groupes changent avec la montée en puissance de la violence. La communautarisation de la crise s'explique en partie par les questions foncières. Elle renvoie à l'histoire longue des rapports entre les groupes (groupes ethniques et castes) marquée, dans la région du Sahel, par la déstructuration tout au long du xx<sup>e</sup> siècle de l'organisation socio-foncière mise en place par les chefferies sous l'effet des migrations agricoles, des redécoupages administratifs et du développement d'un marché foncier. Dans la région du Nord également, les tensions communautaires renvoient en partie à des enjeux fonciers. Les projets d'aménagement à emprise foncière en particulier (aménagement de bas-fonds, forage pastoral, etc.) sont potentiellement conflictuels parce qu'ils mettent en opposition différentes sources de légitimité sur la terre et cristallisent les dimensions à la fois productives, territoriales et identitaires du foncier, particulièrement sensibles dans le contexte actuel.

Par ailleurs dans les deux régions (Nord et Sahel), les mouvements de population s'accompagnent de transformations foncières majeures potentiellement créatrices d'exclusion et de conflits (retraits de terres, occupation des terres des déplacés, marchandisation foncière rapide autour des sites d'accueil des déplacés, etc.).

Les aménagements à emprise foncière, en particulier les aménagements agro-pastoraux (aménagement de bas-fonds, de périmètres maraîchers et de zones pastorales, restauration de terres dégradées, etc.) sont également porteurs de germes de conflits. La littérature montre qu'ils sont souvent instrumentalisés par certains groupes ou acteurs dans les rapports de forces locaux et le jeu des appartenances (politiques, économiques, communautaires, etc.). Tout aménagement doit donc nécessairement être précédé d'un processus de négociation d'accords sociaux autour du foncier, prenant en compte les maîtrises territoriales des différents villages, les effets sur les différents groupes d'usagers, l'histoire éventuellement conflictuelle des relations entre les différentes composantes de la société.

Dans ce contexte, le foncier peut autant constituer un facteur de cohésion (en constituant une dimension fondamentale de l'inclusion sociale) que de déstructuration sociale. En contexte de crise, l'enjeu est de travailler à promouvoir des dispositifs de médiation susceptibles de contribuer à la renégociation du contrat social entre les composantes de la société locale, pour apaiser les conflits et faire valoir la logique d'intégration sur la logique d'exclusion.

*GRET : Capitalisation des ententes et négociations foncières autour de projet d'aménagement, 2022.*

C'est dire combien la crise a affecté le fonctionnement des SFR. Cependant, de manière globale, ceux-ci ont développé des mesures de résilience qui leur permettent de poursuivre un tant soit peu le déroulement de leurs activités (y compris dans les communes ne bénéficiant plus d'appuis de projet) : échanges-concertations et appuis aux CVD, CFV, CCFV *via* appels téléphoniques ou messagerie (sms, WhatsApp), transfert du matériel au niveau du site d'accueil du personnel délocalisé de la mairie, etc. Les SFR sont par ailleurs assez fortement sollicités ou impliqués dans l'accueil-installation des PDI, l'animation des cadres locaux de dialogue sur la cohésion sociale, l'appui à la négociation/sécurisation

de terres agricoles, pastorales ou d'habitation au profit des PDI, l'appui à la gestion des actions humanitaires, etc.

On constate de manière générale que les communes indirectement impactées par la crise sécuritaire, notamment les communes d'accueil des personnes déplacées internes (Ouahigouya, Sibi, Ouri, Kampti, Diapangou, Boni, Nouna, Bondoukuy, Kongoussi, etc.), ont été plus proactives dans l'adoption de mesures d'adaptation comparativement aux communes directement impactées par la crise (Djigoué, Sanaba, Balavé, Seytanga, Coalla, Tangaye, etc.).

#### ENCADRE 2 – EXEMPLE DU SFR DE LA COMMUNE DE SOLENZO

Jusqu'en milieu d'année 2022 les activités du SFR de la commune de Solenzo ne font plus l'objet d'information grand public (*via* affichages publics ou communiqués radio ou autres). Les agents SFR n'annoncent plus de manière publique en avance où ils vont, qui ils doivent rencontrer et quand cela doit avoir lieu. L'information est beaucoup plus discrète et contrôlée. Dans certains cas, ceux-ci fixent ou annoncent des dates, mais changent au dernier moment. Ils limitent le nombre de participants dans les rencontres (notamment au niveau du village) et restent peu de temps sur place. Une telle stratégie permet au SFR de poursuivre ses activités, mais comporte un risque non négligeable en termes de légitimation du processus global et des « produits » qui en sont issus (droits, actes). Toutefois, ce risque peut être limité voire évité si la stratégie est discutée et définie en amont de manière concertée avec les personnes concernées, notamment les autorités coutumières et traditionnelles et les responsables des CVD, CFV et CCFV.

Toutefois les enjeux nouveaux et la complexification des problématiques foncières en contexte de crise sécuritaire commandent le renforcement des capacités de ces acteurs locaux, de sorte à les mettre en capacité de prendre en charge ou d'accompagner avec efficacité la mise en œuvre d'actions et de mesures pertinentes, dont la réalisation est susceptible de contribuer à l'apaisement et au renforcement de la cohésion sociale.

L'élargissement/ajustement des attributions et des tâches des instances locales de gestion foncière est déjà une réalité dans certaines zones plus ou moins impactées par la crise sécuritaire. Cela mérite cependant d'être renforcé pour tenir compte de l'amplification de la crise et des dynamiques profondes qu'elle entraîne de plus en plus aussi bien dans les territoires de départ des personnes déplacées internes (du fait des attaques terroristes) que dans les territoires d'accueil des populations déplacées.

Cet élargissement renvoie plus généralement à la question des nécessaires reconfigurations et du (re)positionnement des instances de gestion foncière locale en contexte de crise. L'enjeu majeur est de leur conférer une reconnaissance et une légitimité plus solides et durables, dans un contexte de recomposition territoriale et démographique des territoires communaux et des terroirs villageois.

## 4.2 - Les commissions foncières villageoises (CFV) et les commissions de conciliation foncière villageoises (CCFV) : des instruments de responsabilisation et de valorisation des communautés villageoises dans la gestion du foncier au niveau local

### 4.2.1 - Les attributions et la composition de la CFV et de la CCFV

#### 4.2.1.1 - ATTRIBUTIONS ET COMPOSITION DE LA CFV

La CFV mise en place dans chaque village est spécifiquement chargée de : 1) l'information et la sensibilisation de la population en matière de sécurisation foncière en milieu rural ; 2) l'identification, la participation à la sécurisation et l'appui à la gestion participative et durable des ressources locales



d'utilisation commune ; 3) la documentation et le suivi des transactions foncières rurales ; 4) la participation à l'élaboration progressive du cadastre rural ; 5) la contribution à la prévention des conflits fonciers en milieu rural.

La CFV est composée de neuf membres auxquels peut être associée ponctuellement toute personne ressource jugée utile. Ces membres comprennent les représentants des autorités coutumières et traditionnelles chargées du foncier, des autorités religieuses (s'il y a lieu), des associations d'éleveurs, des organisations de jeunes, de la chambre régionale d'agriculture, des organisations féminines, des organisations professionnelles locales.

Les incompatibilités suivantes sont à prendre en compte à l'étape de la désignation des membres de la CFV : 1) le président du CVD ne peut pas être président de la CFV ; 2) le conseiller municipal ne peut pas être membre de la CFV ; 3) un membre CFV ne peut pas être à la fois un membre CCFV.

#### 4.2.1.2 - ATTRIBUTIONS ET COMPOSITION DE LA CCFV

La CCFV est mise en place dans chaque village. Elle tire sa base juridique de la loi foncière rurale qui dispose à l'article 96 : « *Les conflits fonciers ruraux doivent faire l'objet de tentative de conciliation avant toute action contentieuse. La tentative de conciliation en matière de conflits fonciers ruraux est assurée par les instances locales habituellement chargées de la gestion des conflits fonciers.* » Et de la loi portant loi d'orientation relative au pastoralisme au Burkina Faso qui dispose à son article 67 : « *Avant toute procédure contentieuse, le règlement des litiges liés aux activités pastorales est soumis à une procédure obligatoire de conciliation.* »

La CCFV est spécifiquement chargée d'assurer dans son ressort territorial le règlement à l'amiable des conflits fonciers ruraux, à l'exception de ceux intervenant dans les domaines régis par des régimes spécifiques, notamment le Code minier.

Elle est composée comme suit : un représentant des autorités coutumières et traditionnelles chargées du foncier, un représentant des autorités religieuses, un représentant de chaque organisation professionnelle locale, une représentante des femmes, un représentant des jeunes, toute autre personne en fonction du contexte et des réalités locales. A ceux-ci peut être associée, ponctuellement, toute personne ressource dont la contribution est jugée utile.

Tirant leçon des expériences antérieures, certaines communes ont développé une démarche concertée qui leur a permis d'identifier des membres CFV et CCFV motivés, résidant localement et jouissant de la confiance des populations locales, ou alors ont « innové » en procédant par exemple pour la CFV à la désignation de deux secrétaires (un titulaire et un suppléant) ainsi que d'un suppléant pour chacun des membres désignés, à l'exception du président.

#### 4.2.2 - Le renforcement des capacités des membres de la CFV et de la CCFV

L'exécution des missions dévolues aux membres de la CFV et de la CCFV commande qu'ils soient préparés et outillés en conséquence. Le renforcement de leurs capacités constitue un défi crucial, en ce sens que de cela dépendent la qualité de leurs interventions au quotidien et, par ricochet, l'adhésion des populations aux offres de sécurisation foncière et de conciliation foncière qui leur sont proposées.

La stratégie de renforcement des capacités des membres CFV et CCFV est déclinée par les communes sous la responsabilité des SFR (sur la base de supports et d'outils élaborés à cet effet<sup>49</sup>), selon deux approches :

- une approche intensive qui est déroulée à l'étape de la formation initiale dispensée conjointement aux membres des CFV/CCFV – en associant les membres du CVD et, dont le contenu porte notamment sur

<sup>49</sup> Notamment un plan de formation continue (qui est régulièrement actualisé) et dont le déroulement intègre fortement les aspects pratiques des missions assignées à ces structures, et des « carnets de bord » à l'usage de ces membres.

leurs rôles et attributions respectifs, les relations fonctionnelles, d'une part, entre CFV, CCFV et CVD, et, d'autre part, entre ces structures et les autres acteurs clés de la gestion foncière locale ;

- une approche continue qui est mise en œuvre à l'étape du recyclage des membres des CFV/CCFV.

#### 4.2.3 - Le fonctionnement des CFV et des CCFV

Les membres CFV et CCFV sont plus ou moins fortement sollicités et doivent faire preuve d'une disponibilité constante. Leur implication quasi quotidienne commande un investissement en temps qu'il faut reconnaître et éventuellement « compenser » de la manière la plus appropriée possible.

En règle générale, les appuis des projets bénéficient à ces structures notamment en termes de matériel et de logistique/équipements importants pour leur fonctionnement (locaux, matériel d'archivage, mobilier et fournitures de bureau, etc.).

Pour ce qui concerne la motivation des membres, les pratiques constatées sur le terrain semblent avoir privilégié des mécanismes informels, comme le paiement de « *frais de saisine de la CCFV* », quoique le principe de la gratuité de la conciliation foncière rurale demeure la base du mandat de la CCFV. Ainsi dans certains villages l'option de frais forfaitaires (à supporter par les parties demandeuses de la mission de conciliation) a été prise, tenant compte de la situation socio-économique des populations locales.

D'autres communes, considérant que cette question incombe au conseil municipal, ont pris l'option d'inscrire au budget communal une ligne « *appui au fonctionnement des structures villageoises* », en veillant toutefois à ce que cela n'entraîne pas un renchérissement des frais locaux liés aux opérations de sécurisation foncière ou ne remette pas en cause l'objectif de sécurisation massive recherchée à terme.

En tout état de cause, on peut noter que la mise en place et le fonctionnement des CFV et CCFV connaissent parfois des difficultés plus ou moins importantes, notamment le faible consensus (ou son absence) dans le choix des membres, la faible capacité des secrétaires dans le remplissage des imprimés et formulaires, le manque ou l'insuffisance de recyclage des membres, les lenteurs ou blocages liés au renouvellement des membres. Cette situation pourrait expliquer la persistance des sollicitations faites à d'autres structures notamment dans le cadre de la gestion des conflits fonciers (tribunal départemental, gendarmerie, police, notabilités coutumières et religieuses, etc.).

Au niveau local certaines populations pensent que le réajustement de la composition ou du nombre de membres des CFV et CCFV pourrait contribuer à améliorer leur efficacité. D'autres propositions concernent l'allègement du nombre de leurs membres voire leur fusion en une seule et même structure, ou carrément leur suppression pour transférer leurs attributions respectives aux CVD en vue de dynamiser l'application de la loi foncière rurale. Sur la légitimité et le fonctionnement des CFV et CCFV certains sondages (PACOF) indiquent que les membres de ces structures sont assez bien reconnus dans leur légitimité et dans leurs missions. Ils jouiraient aussi d'une certaine confiance dans le cadre de l'exercice de leurs missions.

## 5 - ENSEIGNEMENTS ET PROPOSITIONS D'AMELIORATION DES INTERVENTIONS DES SFR

Sur la question de la mise en place des SFR, les contraintes observées dans la mobilisation et le maintien durable des agents devraient justifier une systématisation du principe de polyvalence des deux agents (agent domanial, agent de communication), de manière à minimiser les risques de blocage desdits services en cas de démission ou d'abandon par l'un ou l'autre de ces agents.

Par rapport au renforcement des capacités opérationnelles des SFR, certes les appuis financiers et matériels à travers les Projets sont importants. Cependant, l'accroissement et la mise à disposition à bonne date des ressources transférées de l'Etat aux communes contribueraient certainement à renforcer l'autonomie de celles-ci et leurs capacités à mobiliser et opérationnaliser ces structures.

Toujours sur cette question, il semble que toutes les opportunités et les leçons tirées des expériences de terrain en matière de mobilisation du personnel dédié à la gestion foncière locale ne soient pas suffisamment exploitées par les communes. Ces opportunités concernent par exemple la possibilité d'opérationnaliser (de façon transitoire) le SFR sur base du seul agent domanial, ou de convertir un personnel déjà employé au sein de l'administration communale et répondant aux critères et au profil requis, ou encore de passer par les mécanismes de mise à disposition par l'Etat d'un personnel administratif dont l'appui pourrait « soulager » la commune et lui permettre de mobiliser à sa charge et au besoin des agents SFR.

Concernant les interventions du SFR, il apparaît judicieux, dans le contexte de la crise sécuritaire et de l'amplification des activités immobilières et minières, que les SFR puissent mieux s'impliquer dans l'appui à la sécurisation des droits d'usage et à l'élaboration des chartes foncières locales (dans l'optique d'une gestion plus efficace des conflits fonciers et d'un accès plus équitable, apaisé et sécurisé au foncier, prenant mieux en compte les besoins et intérêts des femmes, des migrants et des PDI). Pour ce faire, il semble important que les communes avec l'appui de leurs partenaires travaillent à renforcer davantage les capacités des SFR et à les impliquer plus systématiquement dans les processus de capitalisation des démarches d'ententes foncières (diagnostics, dispositifs d'ingénierie et d'intermédiation, mécanismes endogènes de négociation, institutions et acteurs locaux impliqués, textes réglementaires et législatifs) en vue de mieux contribuer à éclairer les actions publiques sur la gouvernance foncière.

## 6 - CONCLUSION

De manière générale et encore plus dans le contexte de la crise sécuritaire, il se pose la question de la pertinence et des modalités d'application de la législation foncière notamment en milieu rural, de la capacité des structures de gestion foncière à répondre aux défis de l'heure et à anticiper sur les enjeux futurs, des réformes ou ajustements appropriés à entreprendre en vue de faire du foncier un socle du « contrat social » entre l'Etat et les citoyens, une « source nourricière apaisée » pour les populations dans leur diversité, un ferment du (re)vivre ensemble des communautés nationales.

La complexité des enjeux et des problématiques, l'ampleur des défis et la dimension des attentes à la fois des pouvoirs publics et des populations interpellent davantage sur l'urgence à (re)questionner la vision des acteurs nationaux vis-à-vis du foncier (notamment les terres rurales), à poser la réflexion et à agir sur les comportements et les pratiques foncières, sur les instruments juridiques et administratifs, ainsi qu'à se pencher sur le rôle des acteurs dans la sécurisation foncière en général et le processus de délivrance des actes fonciers en particulier (notamment en milieu rural), et sur les dynamiques de dialogue et de concertation sur le foncier.

Il s'agit là d'un ensemble d'enjeux qui pourraient être sériés en deux volets :

- Volet 1 : questionner les pratiques et les dynamiques à l'œuvre dans les territoires (impactés ou non par la crise sécuritaire), tenant compte s'il y a lieu des transformations induites par la crise en termes notamment d'accélération des transferts fonciers en milieu rural, de la décapitalisation des patrimoines fonciers familiaux/lignagers, de la remise en cause de l'autorité de certains pouvoirs locaux, etc.
- Volet 2 : engager les réflexions sur les améliorations, ajustements et toutes autres conditions à mettre en œuvre en vue de faire de la loi foncière rurale un instrument au service de la construction de la paix, tout en mettant en évidence les conditions pour éviter de faire plutôt de cette loi un accélérateur de conflit et tension.

La présente note a tenté de fournir des clés et des éléments de clarification par rapport à 1) l'implication, les stratégies développées et l'efficacité des SFR, CFV et CCFV dans la régulation de la gouvernance

foncière locale, 2) la contribution de ces structures dans la prévention et l'apaisement des tensions et la promotion du vivre-ensemble.

Elle met en lumière l'importance d'une réflexion collective sur le nécessaire renouvellement des modes de régulation foncière pour garantir la cohésion sociale, face à la chronicisation des incidents sécuritaires et les conséquences induites sur les territoires ruraux.

# La pratique contractuelle du « planter-partager » en Côte d'Ivoire : quelle formalisation des droits fonciers et des transferts de droits ?

Georges KOUAME (socio-anthropologue foncier, université FHB-Abidjan)

## 1 - INTRODUCTION

En Côte d'Ivoire, l'adoption de la loi n° 98-750 du 23 décembre 1998, relative au domaine foncier rural, marquait la volonté de l'Etat de donner une nouvelle dimension à la sécurisation des terres rurales<sup>50</sup>. Adoptée dans un contexte de violences interethniques dans les campagnes et de politisation des problèmes fonciers, la loi vise à transformer, à travers deux étapes, le certificat foncier (CF) puis le titre foncier (TF), les droits coutumiers en droit de propriété privée individuelle, suivant la vision de l'école des droits de propriété<sup>51</sup> prônée par les institutions financières internationales comme la Banque mondiale et la Société financière internationale (SFI). Elle consacre le certificat foncier (individuel ou collectif) comme le document officiel qui certifie la possession des droits coutumiers sur la terre et l'immatriculation comme la preuve de la propriété foncière<sup>52</sup>.

La législation foncière rurale prévoyait, en dix années, de formaliser les droits coutumiers et de sécuriser l'accès à la terre des exploitants agricoles par l'émission des certificats fonciers puis des titres fonciers. Dans la vision de l'Etat, soutenue par ses partenaires au développement, ce processus devrait favoriser le développement économique et social et préserver la paix dans le pays. Mais suite à des difficultés

---

<sup>50</sup> Avant cette réforme, le domaine foncier rural était régi par des textes hérités de la colonisation, comme le décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique occidentale française et le décret du 16 février 1971 relatif aux procédures domaniales et foncières dont il ressort que les droits coutumiers sont personnels et non cessibles. Par le passé, la concession était la voie officielle d'accès à la propriété du domaine foncier rural. Trois actes étaient délivrés par l'autorité administrative : 1) la concession provisoire sous réserves des droits des tiers, 2) la concession pure et simple, et 3) la concession définitive.

<sup>51</sup> Selon la théorie orthodoxe, un droit de propriété privée individuelle et transférable constitue le garant d'une allocation optimale des ressources productives. Concernant la terre, la formalisation des droits fonciers par le titre, en sécurisant la tenure, est vue par le paradigme orthodoxe comme stimulant l'investissement à long terme en facilitant le jeu des marchés fonciers (Colin et al., 2009).

<sup>52</sup> Comme patrimoine national, la terre du domaine foncier rural est accessible à tous, mais seules les personnes physiques ivoiriennes, l'Etat et les collectivités publiques sont admis en être propriétaires.

relatives à la mise en application de la loi<sup>53</sup>, la législation a fait l'objet de plusieurs modifications successives, en 2004<sup>54</sup>, 2013<sup>55</sup> et 2019<sup>56</sup>.

Ces révisions visaient, entre autres objectifs, à lever des ambiguïtés juridiques constatées dans les textes précédents – par exemple, l'ancien article 4 faisait du certificat foncier un titre de propriété et l'article 17 prescrivait l'incessibilité du certificat foncier aux personnes morales et aux non-Ivoiriens.

Les modifications intervenues en 2019 scellent le statut légal du CF, comme un acte administratif de constatation des droits coutumiers, le titre foncier constituant l'unique preuve de la propriété foncière rurale. Elles suppriment le délai de trois ans accordé au titulaire d'un CF pour le convertir en TF. Un projet de décret adopté en conseil des ministres le 5 avril 2023 fixe le nouveau délai à dix ans pour immatriculer les terres objets de certificats fonciers. La loi, en son article 8 bis, stipule par ailleurs que les droits des occupants sont confirmés par le titulaire du certificat de façon juste et équitable pour les deux parties. Le bénéficiaire du CF doit ensuite signer un contrat formel avec l'exploitant sous l'égide de l'Agence foncière rurale (AFOR)<sup>57</sup>.

Après plus de deux décennies de mise en œuvre, l'état des lieux de la sécurisation foncière en Côte d'Ivoire révèle de nombreuses controverses, malgré les efforts déployés par l'AFOR avec l'appui technique et financier des bailleurs de fonds (notamment l'UE et la Banque mondiale à travers le Projet d'amélioration et de mise en œuvre de la politique foncière rurale ou PAMOFOR) pour délivrer en masse des certificats fonciers aux populations et réaliser la délimitation des territoires des villages (DTV). Selon les données de l'AFOR, en date du 19 septembre 2022 :

- 2 265 territoires de villages ont été délimités et bornés avec un arrêté signé par le ministre de l'Intérieur sur un objectif de 8 576 villages, soit 26,41 % ; 24 884 certificats fonciers ont été établis par l'autorité administrative sur un objectif de 1 500 000 CF, soit 1,65 % ;
- 6 222 contrats fonciers formels ont été signés sur un objectif de trois millions de contrats entre les titulaires de CF et les exploitants ou occupants des terres certifiées, soit 0,2 % de taux de réalisation<sup>58</sup>.

L'état de la réflexion sur la politique foncière rurale en Côte d'Ivoire montre que la sécurisation des transactions foncières, des transferts de droits par la formalisation des contrats n'a pas été un champ de recherche et d'action publique majeure, qu'il s'agisse des transactions portant sur des parcelles certifiées/titrées, ou sur des parcelles encore sous régulation coutumière.

Une expertise commanditée par le ministère de l'Agriculture en 2008-2009 (Colin et al, 2009) avait pour objectif la production de modèles de contrats, mais uniquement pour des parcelles certifiées/titrées. Les experts avaient alors proposé également des contrats pour les parcelles non certifiées, mais cette proposition a été rejetée par le ministère chargé de l'agriculture. La réflexion a été relancée, pour les transactions hors achats-ventes (explicitement interdites par la loi de 2019 pour les parcelles non certifiées/titrées), notamment sur la sécurisation formelle des transferts portant sur les terres non certifiées (Aka, 2021).

<sup>53</sup> La déclaration de politique foncière rurale adoptée par le gouvernement en janvier 2017 fait état de quelques difficultés majeures. Parmi ces difficultés, on peut relever : 1) la fragilisation des rapports intra et intercommunautaires dans un environnement de prolifération des conflits fonciers avec les crises politiques à répétition depuis le coup d'Etat militaire de 1999, et la rébellion armée de 2002, 2) le manque d'adhésion des communautés au processus, 3) le coût élevé et la complexité des opérations de certification foncière, 4) le caractère transitoire du certificat foncier, et les contradictions entre le décret colonial de 1932 relatif au régime de la propriété et les décrets d'application de la loi concernant la procédure d'immatriculation.

<sup>54</sup> Pendant la crise militaro-politique de 2002 à 2010, la question foncière s'était invitée dans les négociations entre la rébellion armée et le gouvernement sous l'égide de l'ONU. En 2004, est intervenue une première modification de la loi dont il ressort que les droits acquis antérieurement à la loi par des personnes ne remplissant pas les conditions d'accès à la propriété sont maintenus.

<sup>55</sup> Modification relative au délai de dix ans accordé pour la constatation des droits coutumiers sur les terres du domaine coutumier.

<sup>56</sup> La loi n° 2019-868 du 14 octobre 2019 modifiant la loi n° 98-750 du 23 décembre 1998, relative au domaine foncier rural, telle que modifiée par les lois n° 2004-412 du 14 août 2004 et n° 2013-655 du 13 septembre 2013.

<sup>57</sup> L'AFOR a été créée en 2017 pour conduire la procédure nationale de sécurisation foncière rurale.

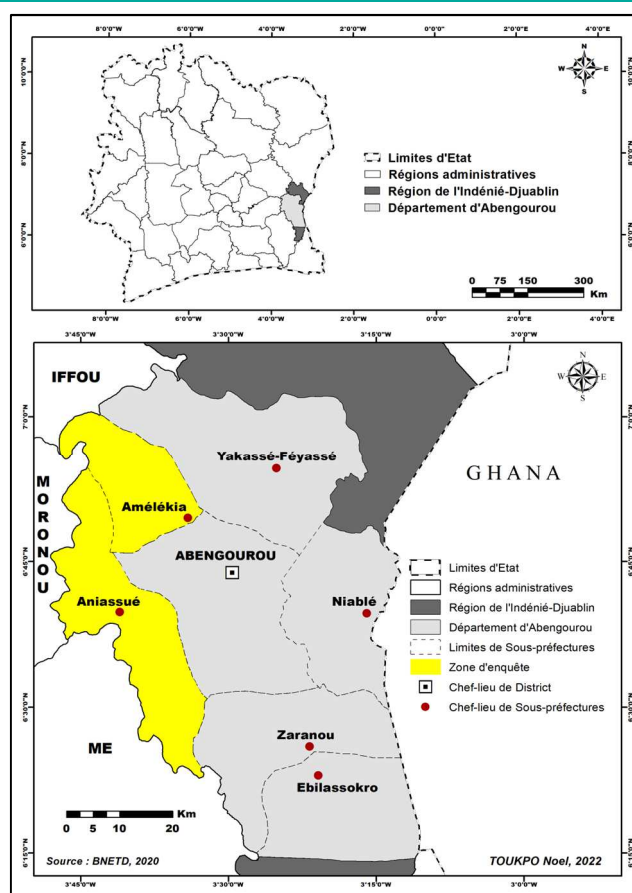
<sup>58</sup> Source : Communication au SENA du ministre d'Etat, ministre de l'Agriculture et du Développement rural, 22 septembre 2022. Le programme PAMOFOR est en cours d'évaluation.

Et pourtant, les transactions foncières sur les terres non certifiées sont d’une grande diversité (achat/vente, faire-valoir indirect, métayage, location, mise en garantie), mais aussi nettement moins étudiées comme les contrats de « planter-partager » (P&P), en plein essor dans différentes régions de la zone forestière ivoirienne depuis plus d’une décennie.

Quelques travaux de recherche ont d’ores et déjà été conduits sur le contrat « planter-partager », dans le contexte ivoirien, comme une pratique institutionnelle d’accès à la ressource foncière, une alternative à la vente des terres – source de nombreux conflits dans les campagnes ivoiriennes (Colin et Ruf, 2011 ; Kouamé, 2012 ; Colin, 2017). Le P&P est un contrat socialement accepté par les acteurs (détenteurs de droits coutumiers et exploitants preneurs de terres), mais il représente potentiellement une source de conflits dans le cas des transferts clandestins, ou en cas de contestation intrafamiliale de la légitimité de la délégation des droits à des acteurs étrangers aux territoires ruraux (Kouamé, 2012), et en l’absence d’une formalisation officielle du contrat.

La présente contribution vise à explorer les contrats de « planter-partager », dans le cadre de la politique de certification et de *formalisation des transferts de droits*. Dans ce sens, l’hypothèse de recherche qui a guidé nos réflexions est la suivante : la mise en œuvre de la politique de certification foncière pour des parcelles ayant été antérieurement l’objet de contrats de P&P présente-t-elle des difficultés spécifiques ? Les données ont été produites à la suite d’enquêtes pendant le premier trimestre de l’année 2022 dans quatre localités du sud-est de la Côte d’Ivoire, en territoire agni-indénifié dans le département d’Abengourou (figure 1).

FIGURE 1 – ZONE D’ENQUETE



Cette zone a retenu notre attention car elle figure parmi les six régions pilotes du Programme national de certification foncière (PAMOFOR) exécuté par l'Agence foncière rurale (AFOR) avec l'appui financier de la Banque mondiale. Cette étude qui est réalisée avec l'appui du CTFD<sup>59</sup> a permis d'obtenir les résultats présentés et discutés ci-dessous.

## 2 - PROFIL SOCIO-ECONOMIQUE DES ACTEURS DU CONTRAT « PLANTER-PARTAGER » (P&P)

### 2.1 - Les cédants<sup>60</sup>

Dans les villages enquêtés (Aniassué, Assakro, Amélékia et Zébénou), les autochtones<sup>61</sup> agni avec 98 % de la possession des terres représentent le principal groupe culturel qui cède ses parcelles de culture en P&P (tableau 1). Un cas de cession de parcelle en planter-partager par un allochtone<sup>62</sup> senoufo a été documenté. Ce dernier ayant reçu de la terre en héritage, après le décès de son père. Parmi les individus qui cèdent en P&P, 21 % sont des femmes agni.

**TABLEAU 1 – PARCELLES EN P&P SELON L'ORIGINE ETHNIQUE DES CEDANTS**

	S/P AMELEKIA	S/P ANIASSUE	NOMBRE DE PARCELLES	SUPERFICIE DECLAREE (HA)
Autochtones	25	25	50	271,5
Allochtones	0	1	1	4
Allogènes	0	0	0	0
<b>Total</b>		<b>51</b>		<b>275,5</b>

Dans la société matrilineaire agni du sud-est ivoirien, la femme peut avoir la possession de la terre en tant qu'aînée du segment de matrilignage, héritière des terres familiales. Elle peut également obtenir de la terre pour elle-même en tant que sœur ou fille. Ce résultat contraste avec la situation foncière de la grande majorité des femmes des campagnes ivoiriennes qui ne possèdent ni les droits d'appropriation sur la terre ni le droit de déléguer la terre familiale en planter-partager.

### 2.2 - Les preneurs-exploitants<sup>63</sup>

Les plus actifs sont les migrants allogènes burkinabè qui représentent 54 % des exploitants agricoles qui prennent des parcelles en P&P, les autochtones agni (15 %), les allochtones koulango et baoulé respectivement avec 14 % des preneurs. Un second groupe composé d'allogènes béninois (7 %), ghanéens et togolais (5%) participe au développement du marché du P&P. Un dernier groupe, composé d'allochtones abron (2 %) et de lobi (2 %), contribue également à la dynamique du P&P. Tous les preneurs enquêtés sont des planteurs villageois.

<sup>59</sup> Composante 1 du projet d'appui à l'élaboration des politiques foncières - CTFD.

<sup>60</sup> « Cédant » désigne un individu ou une famille qui détient des droits coutumiers sur une parcelle de terre. Ce dernier met ensuite sa parcelle à la disposition d'un tiers pour la mise en valeur à travers un contrat.

<sup>61</sup> Le terme « autochtone » désigne les populations d'origine d'une localité.

<sup>62</sup> Le terme « allochtone » désigne des populations migrantes originaires d'autres régions de la Côte d'Ivoire. Quant au terme « allogène », il désigne des populations originaires des pays voisins de la Côte d'Ivoire.

<sup>63</sup> « Preneur » désigne un agriculteur non propriétaire coutumier de la terre qui exploite une parcelle mise à disposition à travers un contrat.



### 3 - DESCRIPTION DES CONTRATS

#### 3.1 - Variante du « planter-partager »

On distingue deux grandes formes de contrat « planter-partager » dans la zone d'étude. Il s'agit principalement du contrat de partage du revenu de la récolte qui concerne 78 % des parcelles et du contrat de partage de plantation qui concerne environ 22 % des contrats (tableau 2).

**TABLEAU 2 – FORMES DE CONTRATS P&P A AMELEKIA ET ANIASSUE, 2022 (NOMBRE DE PARCELLES ET SUPERFICIES)**

SOUS-PREFECTURE	VILLAGE	PARTAGE DE PLANTATION (PARCELLE)	PARTAGE DU REVENU DE LA RECOLTE (PARCELLE)	PARTAGE DE TERRE + PLANTATION	SUPERFICIE EN P&P (HA)
Amélékia	Amélékia	0	10	0	43
	Zébénou	1	14	0	59
	Total Amélékia	1	24	0	102
Aniassué	Aniassué	3	13	0	56,5
	Assakro	7	3	0	24,5
	Total Aniassué	10	16	0	81
<b>Ensemble étude</b>		<b>11</b>	<b>40</b>	<b>0</b>	<b>183</b>

Par ailleurs, sur l'ensemble des parcelles étudiées, aucun cédant ne pratiquait le contrat P&P incluant un partage de la terre, pratique connue dans plusieurs régions forestières du pays. Ce type de contrat qui conduit à un transfert définitif des droits coutumiers sur la terre au bénéfice de tiers semble être abandonné aujourd'hui par les propriétaires-cédants car, comme la vente, il est porteur de germe de conflit au sein de la famille du cédant, comme en témoignent les propos de ce cédant : « *Si ma famille apprend ça, je suis foutu [en péril]. Une fois, un monsieur a fait ça et cela a provoqué une palabre entre le monsieur et sa famille et celui qui avait pris le terrain. Donc depuis, il est interdit au village de faire ça [partager la terre].* » Les paroles de cet héritier agni vont dans le même sens : « *Avant, les gens partageaient la terre. Le cédant a une partie et l'acquéreur en a une autre. Mais maintenant, nous ne faisons plus parce que cela a provoqué assez de conflits.* » Les propos du secrétaire du comité villageois de gestion foncière rurale de Amélékia sont sans ambiguïté : « *Aujourd'hui, le domientchê<sup>64</sup> avec le partage de la terre est prohibé dans la sous-préfecture.* » Ces perceptions traduisent une forme de censure sociale, un rejet du P&P incluant le partage du foncier par les autochtones agni. Les propos de Dame N.S. vont dans le même sens : « *Le village ne fait pas ça. On peut faire domintchê dessus [partage de plantation ou du revenu de la récolte], mais pas partager la terre... C'est la terre de mon papa que j'ai eu. Un étranger ne peut pas venir être propriétaire...* » Dans le contexte de notre étude, les propriétaires terriens rechignent de plus en plus à céder définitivement leurs droits d'appropriation à des personnes perçues localement comme des « étrangers » à travers le contrat planter-partager incluant le partage de la terre. Comme la vente de terre, le contrat P&P avec le partage de terre est rejeté socialement par les autochtones-cédants.

<sup>64</sup> En pays agni indénié, le P&P est appelé localement domientchê ou yomientchê.

### 3.2 - Pratique du P&P selon le type de culture

Le contrat P&P appelé *domientché* en langue locale est pratiqué variablement autour de deux cultures (l'hévéa et le cacao) et selon les localités. Dans l'ensemble de la zone d'étude, 49 % des parcelles en P&P sont affectées au cacao et l'hévéa représente 47 %, une seule parcelle étant plantée en café. Tandis que, dans la zone d'Aniassué, le P&P se développe en rapport avec la culture du cacao, à Amélékia, c'est la culture de l'hévéa qui constitue la source d'attraction des cédants et preneurs (tableau 3).

**TABLEAU 3 – CULTURES PRACTIQUEES EN P&P (NOMBRE DE PARCELLES)**

SOUS-PREFECTURE	VILLAGE	HEVEA	CACAO	CAFE	INDETERMINE
Amélékia	Amélékia	7	3	0	0
	Zébénou	12	3	0	0
Aniassué	Aniassué	3	12	0	1
	Assakro	2	7	1	0
<b>Total</b>		<b>24</b>	<b>25</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

Cette différence de pratique peut trouver une explication dans la perception de la détérioration de la qualité du sol par les exploitants agricoles de la zone d'Amélékia, comme le montrent les propos de ce chef de famille agni (cédant) : « *On a décidé d'arrêter la plantation de cacao pour se concentrer le plus sur l'hévéa. Il faut dire que le sol est fatigué d'accueillir le cacao depuis le temps de nos parents. On a décidé de cultiver tout le champ en hévéa, c'est mieux. Le climat sec ne réussit plus au cacao.* » Dans ce sens, lors du renouvellement des anciennes plantations de cacao, les agriculteurs optent pour l'hévéa, perçu non seulement comme une culture qui s'adapte mieux au climat local mais surtout comme une culture qui génère des revenus réguliers, en témoignent les propos de ce cédant : « *Hévéa, on saigne chaque quinze jours, alors que cacao, c'est trois fois dans l'année qu'on récolte...* » Les propos de A.A. vont dans le même sens : « *Ça sort vite [investissement rentable]. Lorsque les manœuvres s'occupent bien des plantes, tu peux saigner deux fois ou trois fois dans le mois. Et puis affaire d'hévéa là, c'est quand ils sont petits [plants] que c'est compliqué, sinon quand ça grandit un peu seulement c'est fini.* » Outre le fait que la plantation d'hévéa peut être saignée deux ou trois fois dans le mois, synonyme d'au moins deux ventes de fonds de tasse pour les planteurs, l'entretien est jugé moins contraignant à maturité, lorsque les arbres sont devenus grands.

La prise d'une parcelle en P&P par un preneur-exploitant s'accompagne généralement du versement d'une somme d'argent au cédant-propriétaire de la terre payable une seule fois. La demande émane explicitement des propriétaires terriens, en témoignent les propos de Moumouni, preneur à Zébénou : « *Le propriétaire m'a dit qu'il prend 50 000 F pour un hectare, donc j'ai pris 2 ha avec lui pour faire plantation d'hévéa.* » Abdoulaye, preneur dans la zone d'étude, abonde en ce sens : « *J'ai payé 50 000 F pour avoir le champ.* » La somme de 50 000 F représente le prix normé socialement dans notre zone d'étude pour accéder à la terre, une sorte de « caution », comme l'affirme Dame Marie, cédante en P&P : « *Pour avoir la parcelle [8 ha], il [le preneur] a payé une caution de 400 000 F.* » En pays agni-indénié, la somme versée représente la « boisson » qui permet de sceller le lien social entre le preneur et le cédant ou sa famille.

### 3.3 - Modalité de partage entre cédants et preneurs/exploitants

Dans la zone d'étude, les propriétaires terriens et exploitants ont recours à deux principes de partage dans le cadre du contrat P&P : le partage de moitié des revenus de la récolte et le partage de moitié de la plantation (tableau 4).

**TABLEAU 4 – MODALITE DE PARTAGE SELON LES SITES**

<u>SOUS-PREFECTURE</u>	<u>VILLAGE</u>	<u>NOMBRE DE PARCELLES EN PARTAGE DE MOITIE DE LA RECOLTE</u>	<u>NOMBRE DE PARCELLES EN PARTAGE DE MOITIE DE LA PLANTATION</u>	<u>AUTRES</u>
Amélékia	Amélékia	10	0	0
	Zébénou	12	3	0
Aniassué	Aniassué	12	4	0
	Assakro	3	7	0
<b>Total</b>		<b>37</b>	<b>14</b>	<b>0</b>

Le contrat de partage de récolte, avec 73 % des parcelles concernées, contre 27 % pour le contrat de partage de plantation, représente la pratique de P&P la plus dominante. On observe cependant une variante selon les zones. A Aniassué, le contrat de partage de moitié des revenus est le plus courant avec 79 % autour de la culture du cacao, contre 22 % à Amélékia où le partage porte principalement sur la plantation d'hévéa.

### 3.4 - Nature des droits transférés

Dans le cas des contrats de P&P avec un partage de plantation de cacao ou d'hévéa, les droits transférés aux preneurs de l'ensemble des parcelles concernées sont socialement contrôlés par les cédants. Tous les cédants (100 %) considèrent de façon unanime que les preneurs peuvent transférer en héritage à leurs ayants droit leur part de plantation, mais qu'ils ne peuvent pas la vendre à un tiers sans l'accord du propriétaire terrien. De même, le preneur n'est pas fondé à demander un certificat foncier sur sa part de plantation. La parcelle foncière objet du contrat reste ainsi sous le contrôle social du cédant et de sa famille. Toutefois, environ 21 % des cédants acceptent que leurs preneurs puissent mettre leurs parts de plantation en « garantie », en cas de nécessité comme pour des raisons de santé ou de décès, mais avec l'autorisation des propriétaires coutumiers de la terre.

L'étude montre également que le contrat « planter-partager » en pays agni-indénié s'accompagne d'un devoir de reconnaissance à l'endroit des « tuteurs-cédants ». Cette reconnaissance est surtout morale, comme l'affirment ces cédants de la sous-préfecture d'Amélékia : « Il [le preneur] m'envoie tout le temps des vivres, des régimes de bananes, de la viande de brousse. » Dame Aya ne dit pas autre chose de son preneur : « ... même hier, il m'a envoyé cinq régimes de bananes [plantain]. » Les preneurs de la zone d'Aniassué adoptent le même comportement avec leurs « tuteurs », en témoignent les propos de E. Akoa : « Il m'a donné un régime de bananes et un poulet dans le mois de janvier. » Diapono, cédant à Aniassué, va dans le même sens : « Chaque année, mon acquéreur m'envoie deux poulets, des régimes de bananes, des ignames. Quand il y a un décès, il contribue. Cela n'a pas été dit dans le contrat. » Adou ne dit pas autre chose de son exploitant : « Il m'a apporté deux poulets et une somme de 10 000 F. » Le devoir de reconnaissance se traduit aussi par l'aide en travail qu'apportent les preneurs à leurs « tuteurs ».

## 4 - PRATIQUE DE FORMALISATION DU CONTRAT P&P EN PHASE DE PRE-CERTIFICATION FONCIERE ET RISQUES

### 4.1 - Les contrats verbaux

Le recours aux contrats oraux, en présence de témoins, est une pratique courante des communautés locales. Cette forme se fonde principalement sur la qualité des relations sociales jugées bonnes entre les deux parties (cédant et preneur). Le paiement par le preneur d'une somme d'argent constitue une sorte de « garantie », de « caution » morale qui lie le cédant au preneur : « *Ce qui nous met à l'abri, c'est le paiement de la caution.* » La « caution » représente symboliquement la « boisson » offerte au propriétaire coutumier qui lui permet de réaliser des rituels auprès des ancêtres et des divinités de la terre. La sacralisation de la relation contractuelle, l'intégration des anciens migrants agricoles ou de leurs descendants dans les cercles familiaux autochtones constituent surtout le socle de la relation entre migrants et autochtones autour du contrat « planter-partager » en pays-agni indénié, en témoignent les propos ci-dessous des cédants (encadré 1).

#### ENCADRE 1 – PROPOS DE K.K. ET K.N. CEDANTS AUTOCHTONES

« Il [le preneur] était le manoeuvre du père de la cédante. Il est considéré comme un membre de la famille. On se connaît depuis longtemps. » (propos de K.N., 59 ans)

« Il est comme un fils pour moi et son père a travaillé pour mon papa. » (propos de K.K., 68 ans)

### 4.2 - Les « petits papiers »

Outre les accords ou contrats verbaux, le recours aux « petits papiers » constitue la pratique courante des parties prenantes au contrat P&P dans la zone d'étude. Dans la zone d'étude, 76 % des parcelles cédées en *domientché* (soit 39 parcelles sur 51) bénéficient d'un contrat écrit avec un degré de formalisme plus ou moins élaboré. Ces contrats présentent de nombreuses incomplétudes (encadré 2).

#### ENCADRE 2 – INCOMPLETUDES AUTOUR DES CONTRATS

##### Cas n° 1 : Contrat P&P entre Y.B. et G.A.

Je soussigné monsieur Y.B. – planteur Aniassué

Reconnais avoir donné une partie de sa forêt à monsieur G.K.E. cultivateur à Tanda,

- qu'il doit mettre cette portion en valeur, cacao-café

- après 7 ans, ils doivent partager cette plantation en deux parties : une partie pour le demandeur et une pour l'exploitant.

Si ces comportements ne me plaisent pas, je prends ma forêt et dois partager ce qu'il a fait.

Une bouteille de Gin avant le travail.

Témoin du demandeur :

Boa A.

Témoin :

Gaba A.

A Niassué le 30/03/1988

**Cas n° 2 : Contrat entre Dame L.L. et S.I., 2003)**

Madame L.L. reconnaît donner sa portion à M. S.I.  
Partage à deux après la réussite du champ.

Témoins

Témoins de L.L.  
M. Ano T.  
Mme Kouakou M.  
(Signature)

Témoins de S.I.  
M. Diarra M.  
  
(Signature)

50 000 F plus 1 bouteille de Gin

**Cas n° 3 : Contrat P&P entre Madou J. & Sanogo I., 2017**

Avis de mise en valeur d'une parcelle

Je soussigné M.B.J. reconnaît avoir octroyé une parcelle de forêt d'une superficie de 2 ha à S.I. pour que ce dernier la mette en valeur en y mettant du cacao. Après avoir mis en valeur, la parcelle sera partagée en deux, c'est-à-dire une partie pour A.B.J. et une pour S.I.

En foi de quoi cette présente attestation lui a été délivrée pour servir et valoir ce que de droit.

M. A.B.J.  
(Signature)

M. S.I.  
(Signature)

Témoin  
K.K.T.  
(Signature)

S.A.  
(Signature)

Ces contrats souvent mal rédigés et dont les termes sont largement incomplets sont symptomatiques des conventions sous seing privé conclues par les planteurs dans les zones forestières ivoiriennes, en marge des procédures de certification/titrage des terres rurales. Ils sont susceptibles d'interprétations divergentes sur les termes des arrangements, au moment du changement intergénérationnel, par les héritiers des contractants (cédants et preneurs) et dans le cadre de la politique de formalisation officielle des droits par l'AFOR. Malgré les insuffisances relevées (par exemple, l'objet du contrat, la durée du contrat, la désignation de la parcelle ne sont pas précisés), ces « petits papiers » constituent une preuve concrète de la délégation de droits d'usage entre un propriétaire coutumier cédant et un preneur-exploitant agricole. Généralement bien gardés par les preneurs, ils sont utilisés comme une attestation en cas de litiges devant les instances coutumières et l'autorité administrative préfectorale.

### 4.3 - Perception des risques liés aux contrats P&P

La perception des risques autour du contrat P&P a été appréciée principalement du point de vue des preneurs-exploitants agricoles. Tous sont unanimes pour dire que le décès des contractants (preneurs et cédants) ou de l'une des parties constitue un risque majeur de remise en cause du contrat par les héritiers, comme le montrent les propos des acteurs ci-dessous (encadré 3).

#### ENCADRE 3 – CRAINTES DES PRENEURS

Cas 1 : « *Le risque se trouve au niveau de mes héritiers. Est-ce qu'ils profiteront du contrat. Est-ce que la famille du cédant va reconnaître notre accord ?* » (propos d'un preneur burkinabè)

Cas 2 : « *Il y a des risques. Si je ne suis plus [en cas de décès]. Est-ce que mes enfants vont avoir le même droit ?* » (propos d'un preneur béninois)

Cas 3 : « *Si je ne suis plus [après ma mort], est-ce que mes enfants vont jouir du même droit ? J'espère que le cédant va respecter le contrat.* » (propos d'un preneur autochtone agni)

Le renouvellement des générations, à travers le cycle naturel de vie domestique (décès, accession au statut d'adulte, de chef de famille), et les imprécisions sur les termes du contrat (la durée, le droit pour le preneur de transmettre sa part de plantation à ses héritiers...) constituent un facteur de risque de contestation des contrats P&P et une source éventuelle de litiges fonciers.

Le risque devient manifeste lorsque le preneur ou ses ayants droit sont expulsés de l'exploitation par des pratiques occultes, en témoignent les propos de ce preneur agni : « *Le risque est très grand parce que souvent les propriétaires lancent un sort [pratique mystique] à l'exploitant quand ils se rendent compte que le champ a bien donné [bonne récolte] ou ils chassent [expulsent] l'exploitant de la parcelle. La famille peut venir dire qu'elle ne reconnaît pas ce que tu as fait avec leur frère. Donc elle récupère la plantation et tout ce que tu as fait.* »

Dans cet environnement de craintes légitimes, la demande sociale des acteurs (notamment les preneurs-exploitants) porte clairement sur une formalisation des contrats et leur reconnaissance par les instances locales de régulation foncière. K.O., exploitant allochtone, abonde dans ce sens : « *Sans papier [contrat formalisé], il peut y avoir une contestation. Le papier assure la pérennisation du contrat et l'avenir de la génération future.* » La formalisation des contrats avec le recours aux instances locales de régulation foncière permet d'atténuer les risques de remise en cause.

### 4.4 - Le recours aux instances locales de gouvernance foncière

Dans le processus de validation locale du contrat P&P, les acteurs ont recours aux instances locales de gestion du foncier pour atténuer les risques de contestation (sous-préfet, autorité communale, autorité coutumière, comité villageois de gestion foncière rurale) (encadré 4).

#### ENCADRE 4 – CONTRATS DE P&P ENREGISTRES PAR L'AUTORITE ADMINISTRATIVE LOCALE

##### Cas n° 1 : Contrat entre A.S. et D.N.

Je soussigné, A.S. reconnais avoir mis ma portion de terres défrichables à la disposition du sieur D.N. pour des cultures diverses.

Ce protocole d'accord stipule que les produits provenant de ces cultures doivent être partagés équitablement entre les deux parties.

Il est à noter que les portions de terre restent la propriété du sieur A.S.

Témoins de M. A.S.  
N'Da B.M.  
(Signature)

Témoins de M. D.N.  
K.K.A.  
(Signature)

Anvi H.E.  
(Signature)

Signature A.S.

Signature D.N.

Fait à Aniassué le lundi 03 janvier 2011

NB : En cas de maladie ou de décès, ces trois personnes en l'occurrence : Madame AY.C., M. M.O.D, N.A., assureront la relève du sieur D.N.

Contrat légalisé le 09/09/2011  
Le sous-préfet (cachet de l'autorité - Timbre fiscal)

**Cas n° 2 : Contrat entre Dame A.K. Et K.S., à Amélékia**

Attestation de faire-valoir

Je soussigné K.S., fils de N.K. et de S.A. reconnait avoir pris une parcelle, qu'il doit planter en cacao à E.A., fille de E.E. et de E.A. La parcelle est de 6 hectares d'une valeur de deux cent vingt-cinq mille (225 000 F) lorsque le champ sera en production. Monsieur K.S. et Madame E.A. doivent partager le revenu en deux parties égales. Monsieur K.S. doit verser une somme de 225 000 francs à madame E.A.

En cas de décès de madame E.A., ses représentants seront : E.A. et Y.K.

En cas de décès de monsieur K.S., ses représentants seront : K.S. et K.M.

Au cas où le champ serait en jachère, monsieur K.S. ne doit plus prendre le champ. Si monsieur K.S. doit rentrer au pays, il ne doit pas vendre sa partie sans prévenir madame E.A.

Fait à Amélékia le 12 mai 2013

Témoin E.A.  
S.K.  
E.A.  
(Signature)

Témoin K.S.  
G.K.  
G.A.  
(Signature)

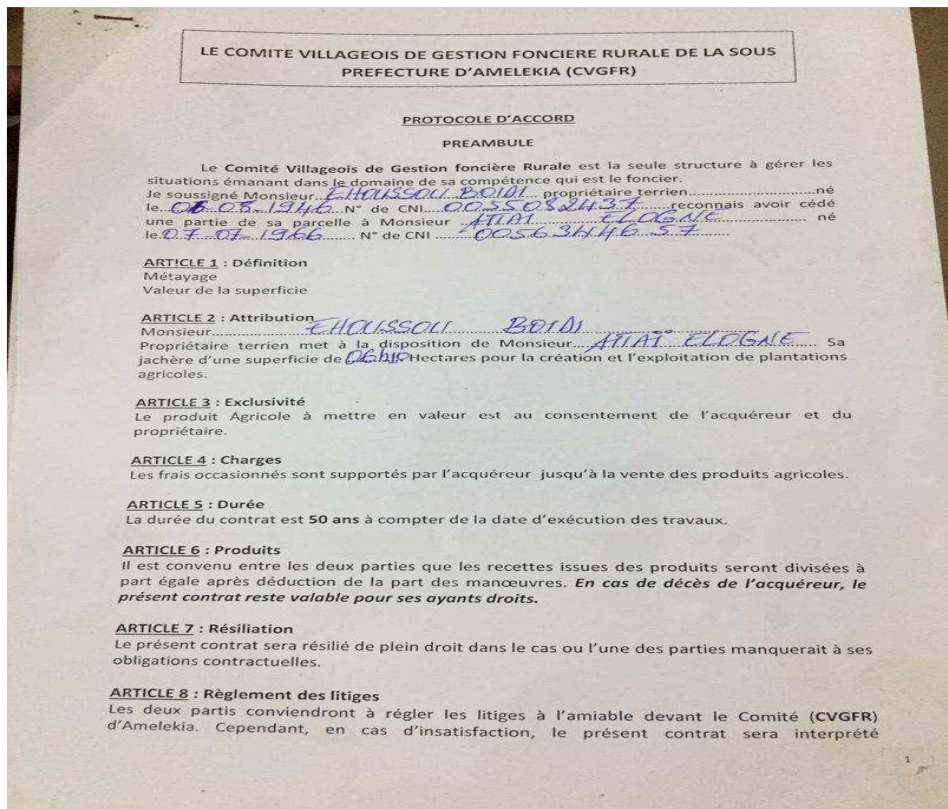
Signatures pour légalisation à la mairie d'Abengourou (timbre fiscal)

Signature du conseiller municipal

Ces pratiques de formalisation des contrats ne sont certes pas légales au regard de la loi de 1998 relative au domaine foncier rural, mais elles restent valides au regard du Code civil. Elles traduisent le besoin des utilisateurs de la terre de passer des contrats qui tiennent compte des besoins réels des parties avec un niveau de validation par l'autorité administrative locale.

Outre l'autorité administrative, le comité villageois de gestion foncière rurale (CVGFR)<sup>65</sup>, institué par la loi foncière rurale, est sollicité par les contractants afin d'assurer une meilleure validation du contrat « planter-partager » (figures 2 et 3). L'une des missions principales de ce comité est d'attester de l'exercice des droits coutumiers sur une parcelle donnée, dans le cadre de la procédure officielle de certification foncière.

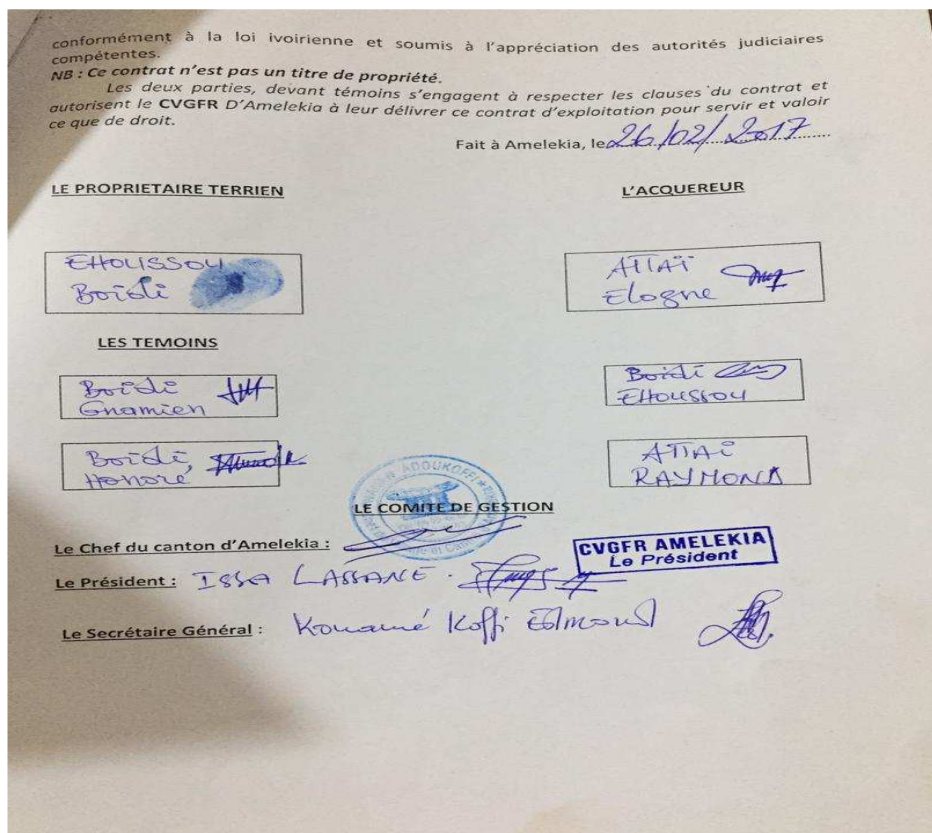
FIGURE 2 – PROTOCOLE D'ACCORD



<sup>65</sup> Créé par la loi, le CVGFR, avec le comité sous-préfectoral, est chargé d'assurer la participation des populations rurales aux opérations de sécurisation foncière rurale. Les enquêtes foncières pour la délivrance des certificats fonciers et la délimitation des territoires des villages sont respectivement approuvées et validées par les CVGFR puis les CSGFR. Ces organes locaux participent au règlement des litiges fonciers en rapport avec l'autorité coutumière et l'autorité préfectorale. Le CVGFR est une micro-représentation sociale d'une société villageoise donnée dirigée par le chef de village ou son représentant.



FIGURE 3 – PROTOCOLE D'ACCORD



Ce cas est illustratif du rôle important que jouent les CVGFR dans la régulation des rapports socio-fonciers entre les acteurs au niveau communautaire. Bien que ne disposant pas d'un mandat légal pour valider les contrats fonciers, leur implication et leur responsabilisation dans le processus de validation du contrat « planter-partager » sont une source d'assurance pour les parties contractantes.

## 5 - CONCLUSION

Cette contribution visait surtout à décrypter et analyser les pratiques de « planter-partager » sous l'angle de la formalisation des droits dans le cadre de la politique en cours de certification foncière puis de titrage. Dans la zone d'étude, les acteurs pratiquent deux types de contrat P&P :

- le contrat P&P avec un partage du revenu de la récolte (80 %) ;
- le contrat P&P avec un partage de plantation (20 %).

Les résultats montrent que les acteurs (cédants et preneurs de parcelles) ont surtout recours aux instances locales de gouvernance foncière pour légitimer leurs relations contractuelles. L'implication du comité villageois de gestion foncière rurale (CVGFR) dans la chaîne de validation du contrat et de l'AFOR à travers la mise à disposition de modèles de contrats types contribueront à assurer une meilleure reconnaissance sociale des droits fonciers transférés dans le cadre du contrat de « planter-partager ». Cette approche de formalisation des droits par le bas qui implique les acteurs locaux peut contribuer à mieux prévenir et régler les conflits liés à la gouvernance du foncier. Un des enseignements que l'on peut tirer de l'étude est que, si le cadre légal dans ses dispositions actuelles ne confère pas aux organes locaux (CVGFR et CSGFR) des attributions spécifiques de validation des contrats fonciers, la réflexion

devrait aller dans le sens d'une reconnaissance de ces pratiques de formalisation des droits qui semblent socialement acceptées par les acteurs locaux mais aussi qui contribuent à la gestion apaisée du foncier en milieu rural ivoirien.

## BIBLIOGRAPHIE

Aka E.D., 2021. Pratiques contractuelles d'accès à la terre en zone forestière ivoirienne : Cas du contrat de Planter-Partager dans les villages de Damé (Agnibilékrou) et Lauzoua (Guitry). Thèse de doctorat en sociologie, université Félix Houphouët-Boigny, Cocody, Côte-d'Ivoire.

Colin J.-Ph., 2017. Contractual Practices and Land Conflicts. The 'Plant & Share' arrangement in Côte d'Ivoire. *Journal of Agrarian Change*, 17(1), 144-165.

Colin J.-Ph., F. Ruf, 2011. Une économie de plantation en devenir. L'essor des contrats de Planter-Partager comme innovation institutionnelle dans les rapports entre autochtones et étrangers en Côte d'Ivoire. *Revue Tiers Monde*, 207, 169-187.

Colin J.-Ph. *et al.*, 2009. Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales. Karthala.

Kouamé G., 2012. Dynamique du système agricole et pratique de contrats Planter-Partager en pays Agni-Sanwi (Côte d'Ivoire). *Territoires d'Afrique*, 4, 35-42.



## RÉGARDS SUR LE FONCIER n° 14

Gouvernance foncière locale, quelles approches et institutions mobilisées pour répondre aux différents enjeux ?

**Décentralisation de la gestion foncière à Madagascar :  
fondements, avancées, rapports de force et enjeux**

Perrine Burnod (Cirad – UMR Tetis et Think Tany, Madagascar),  
Heriniaina Rakotomalala (Think Tany, Madagascar),  
Emmanuelle Bouquet (Cirad – UMR Moisa)

**Le fonctionnement des services fonciers ruraux  
en contexte de crise : problématiques, défis et enjeux de régulation  
des dynamiques foncières au Burkina Faso**

Pierre-Aimé Ouedraogo (Burkina Faso)

**La pratique contractuelle du « planter-partager » en Côte d'Ivoire :  
quelle formalisation des droits fonciers et des transferts de droits ?**

Georges Kouamé (Université d'Abidjan, Côte d'Ivoire)