

Les initiatives des acteurs régionaux ouest-africains et continentaux en matière foncière

Vincent Basserie (vincentb@hubrural.org)_

► Vincent Basserie est ingénieur des ponts, des eaux et des forêts, et occupe le poste d'expert en politiques foncières au Hub Rural. www.hubrural.org

Le Cadre et les lignes directrices de l'Union africaine sur les politiques foncières. En 2006, conscientes du rôle central du foncier dans le développement économique de l'Afrique, la Commission de l'Union africaine (CUA), la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et la Banque Africaine de Développement (BAD) ont lancé une initiative commune : « l'initiative sur les politiques foncières en Afrique » (LPI, pour *Land Policy Initiative*). Cette initiative a pour but de promouvoir l'élaboration et la mise en œuvre participatives de politiques foncières « globales et intersectorielles » contribuant à la sécurisation et au renforcement des droits fonciers des acteurs locaux, à l'accroissement de la productivité et à l'amélioration des conditions de vie.

Pendant 3 ans, un processus continental d'élaboration du « Cadre et des lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique » (CLD) a été mis en œuvre en collaboration étroite avec les Communautés économiques régionales, alliant temps de réflexions, études régionales, et consultations régionales multi-acteurs. Des centaines de personnes ont ainsi été, directement ou indirectement, impliquées dans l'élaboration du CLD : des membres des institutions continentales et régionales africaines et des représentants des gouvernements, des experts fonciers de toutes les régions africaines, des représentants des différentes familles d'acteurs du foncier (organisations paysannes et de la société civile, organisations de femmes, chefferie traditionnelle, secteur privé etc.) et des partenaires au développement.

Le projet de CLD a été examiné et approuvé en avril 2009 lors de la Conférence conjointe des ministres en charge de l'agriculture, des affaires foncières et de l'élevage, tenue à Addis Abeba (Ethiopie). Puis en juillet 2009 à Syrte (Libye), l'Assemblée des Chefs d'État et de Gouvernement de l'Union africaine l'a entériné et a adopté

IL Y A ENCORE PEU D'ANNÉES, on pouvait constater une absence d'initiatives régionales et continentales sur les questions foncières. Les rôles des différentes institutions demeuraient flous et des divergences de vue existaient sur ce qu'il convenait d'entreprendre à ces échelles. Cette situation a radicalement évolué.

une « Déclaration sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique », qui demande notamment une utilisation effective du CLD en tant qu'outil adapté pour guider les processus nationaux de politique foncière. Il s'agit donc d'une forme d'engagement, sans valeur juridique mais sur laquelle les sociétés civiles peuvent valablement s'adosser pour construire leurs lobbyings.

La LPI s'attache depuis à mettre en œuvre le CLD, dans une démarche d'accompagnement des initiatives des acteurs, en développant des activités :

- d'information, de sensibilisation et de lobbying sur le CLD auprès des différents acteurs des politiques foncières (administrations, organisations paysannes, sociétés civiles etc.) ;
- de renforcement des capacités (par exemple organisation de formations de formateurs sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques foncières) ;

- d'appui technique aux processus participatifs et inclusifs de révision, d'élaboration ou de mise en œuvre de politiques foncières ;
- d'information foncière (par exemple mise en ligne sur internet de différentes bases de données) ;
- de suivi-évaluation (par exemple, élaboration d'un document de base sur le suivi et l'évaluation des politiques foncières).

Le CLD dispose ainsi de deux grands atouts. D'une part, il jouit d'une véritable légitimité, en raison du long processus consultatif et inclusif qui a été mis en place pour l'élaborer. D'autre part, il a été adopté lors d'un Sommet de l'Union africaine, au cours duquel les Chefs d'État et de Gouvernement se sont engagés à développer des politiques foncières sur la base du CLD. Cependant, de l'engagement pris à l'échelle continentale à sa concrétisation aux échelles régionales et nationales, il reste un énorme travail à

Que contient le CLD ?

LE CLD N'EST ni une politique foncière africaine, ni un cadre contraignant, pas plus qu'une tentative d'homogénéisation des politiques foncières nationales.

Le CLD se base sur une analyse des leçons, tant positives que négatives, identifiées sur l'ensemble du continent, pour en dégager les meilleures pratiques en matière d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi-évaluation des politiques foncières. Il contient donc de nombreux éléments sur le « comment faire », par exemple pour développer des processus participatifs et inclusifs pour construire les politiques foncières, plutôt que de donner des indications sur le contenu même des politiques foncières.

Toutefois, le LCD insiste sur la nécessité d'aborder le foncier comme

une question prioritaire de développement et de gouvernance et, à cet effet, pose des constats et formule des recommandations d'importance. Par exemple, il souligne la nécessité de tenir compte des pratiques locales innovantes pour enrichir les politiques foncières ; il déplore que les systèmes fonciers pastoraux aient subi « une longue tradition de négligence dans les politiques nationales » ; il recommande une « réforme des systèmes de reconnaissance des droits fonciers », appelant sans le dire explicitement à la mise en place de systèmes alternatifs à l'immatriculation foncière* ; il préconise une « réforme des institutions de gouvernance foncière », dont il déplore « le clientélisme, le népotisme et la corruption ».

C abattre. Les initiatives de la Cedeao et de l'UEMOA démontrent toutefois que cette concrétisation est possible.

Vers un « cadre régional pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques foncières convergentes dans l'espace Cedeao ».

Dans le cadre de la mise en œuvre de son Plan régional d'investissements agricoles, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao) a décidé en 2010 de lancer une dynamique de promotion de politiques foncières facilitant une gestion responsable et durable des ressources naturelles et l'intensification agricole. S'appuyant sur une *task force* régionale multi-acteurs — qui regroupe l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), le Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel (Cilss), la LPI, les organisations régionales de la profession agricole, des organisations de la société civile, des gouvernements, des experts ouest-africains — la Cedeao a ainsi initié un processus de conception et de mise en œuvre d'un « cadre régional pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques foncières convergentes dans l'espace Cedeao ».

Cette initiative se base très clairement sur le CLD de l'Union africaine. Le cadre régional issu du processus de la Cedeao résultera en quelque sorte d'une appropriation ouest-africaine du CLD et d'un affinage de ce dernier afin qu'il mette davantage l'accent sur les spécificités et réalités ouest-africaines. Mais le cadre de la Cedeao sera plus qu'une adaptation régionale du CLD. En effet, il devra favoriser la convergence des politiques foncières nationales autour de valeurs et de principes fondamentaux, ainsi que des ambitions du processus d'intégration régionale. À cet effet, il définira notamment une vision, des principes forts, des critères de convergence et des axes d'intervention.

Les principes forts devront fédérer les acteurs des politiques foncières de la région et guider l'élaboration et la mise en œuvre des politiques foncières nationales. Ils promouvront par exemple la croissance économique, l'équité, la bonne gouvernance et la gestion durable de l'environnement. Ces principes seront définis à partir des politiques (agricoles, environnementales, hydrauliques, de décentra-

lisation, d'aménagement du territoire, d'intégration régionale) adoptées au niveau régional, des politiques et législations foncières nationales, et des principes édictés ou en cours de définition au niveau continental et international (notamment : les principes qui se dégagent du CLD, des directives volontaires de la FAO sur la gouvernance foncière, etc.).

Les critères de convergence et les axes d'intervention porteront sur les 5 volets suivants : (1) Disposer d'un document de politique foncière, de lois et de textes d'application ; (2) Disposer d'une stratégie de mise en œuvre des politiques foncières ; (3) Disposer d'un système de suivi-évaluation efficient ; (4) Disposer d'un mécanisme de pilotage approprié ; (5) Mobilisation des ressources humaines et financières, équipements. Ces critères de convergence n'ont donc pas été prévus pour homogénéiser les contenus des politiques foncières nationales. Ils s'attacheront aux façons de faire et feront la promotion des bonnes pratiques identifiées dans le CLD et affinées régionalement (transparence accrue, dialogues politiques etc.).

Une équipe de consultants élabore actuellement une première version de ce cadre, sous la houlette de la *task force* régionale et avec l'appui de la LPI. Une fois le cadre adopté par les instances compétentes de la Cedeao, les politiques foncières des différents pays ouest-africains devront être suivies et évaluées selon les critères de convergence retenus. Ce à quoi pourrait contribuer l'observatoire régional du foncier en Afrique de l'Ouest qu'envisage de créer l'UEMOA.

Le plan d'action de l'UEMOA sur le foncier.

L'UEMOA a validé en 2009 son plan d'action en matière foncière, lors d'un atelier régional auquel ont pris part une cinquantaine de participants représentant les États membres de l'Union, la société civile, le secteur privé et des organisations régionales et internationales. L'atelier a confirmé que le rôle approprié de l'UEMOA consiste en premier lieu à soutenir et faciliter les processus nationaux engagés par les États.

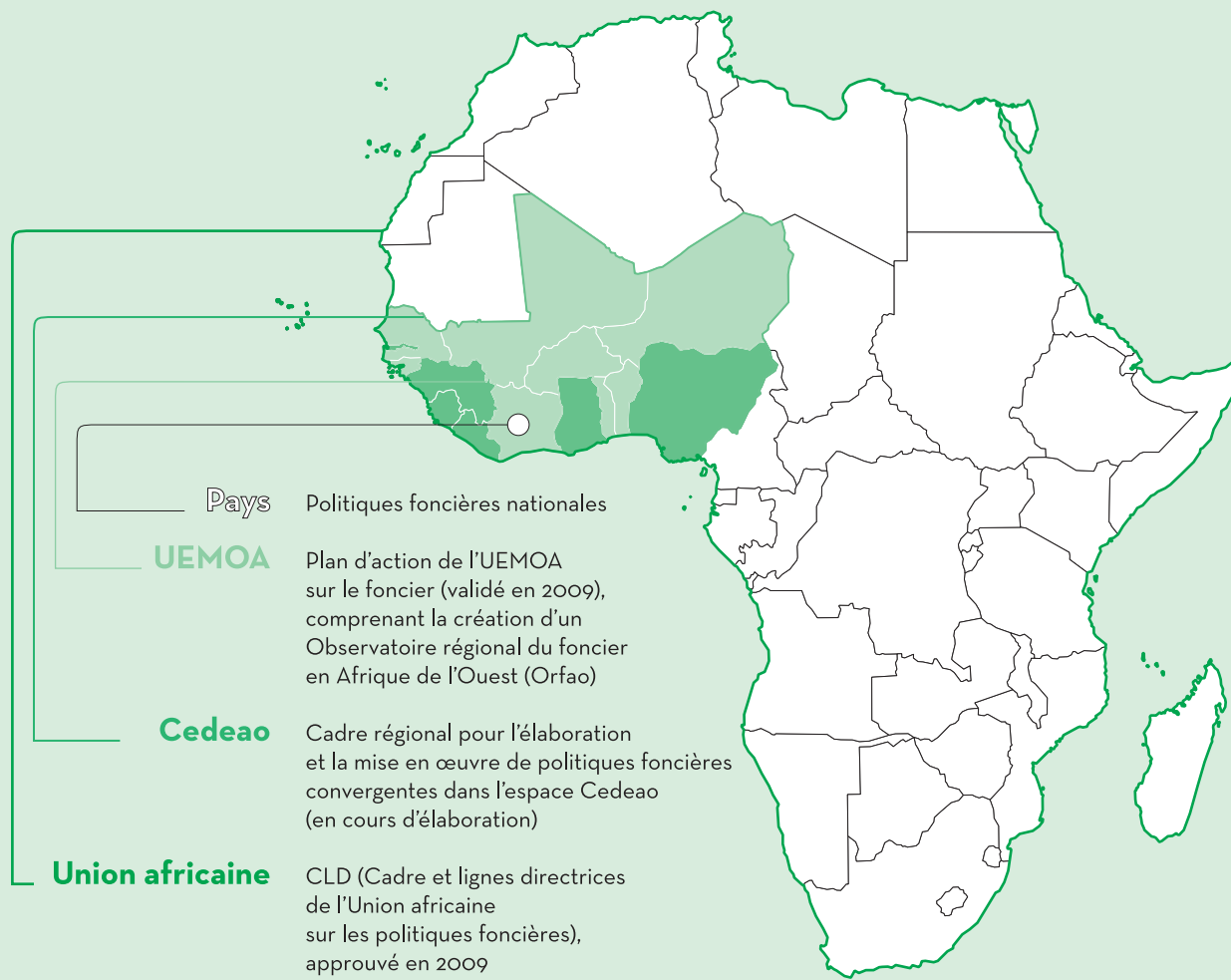
Ce plan d'action prévoit notamment la création d'un Observatoire régional du foncier en Afrique de l'Ouest (Orfao), la réalisation d'activités de

renforcement des capacités en matière foncière et une assistance aux États en matière de promotion et régulation des marchés fonciers.

L'UEMOA a mis en place en 2010 un groupe de travail multi-acteurs (avec les mêmes types de membres que ceux de la *task force* de la Cedeao : organisations professionnelles agricoles, de la société civile, experts, Cilss, Cedeao etc.) sur le foncier rural pour l'aider à piloter la mise en œuvre de son plan d'action et s'appuie sur le Hub Rural qui développe des activités contribuant à la réalisation de ce plan d'action : renforcement des capacités régionales et nationales sur le foncier, assistance aux États pour le développement de dialogues inclusifs, informés et équilibrés.

En ce qui concerne l'Orfao, une étude de faisabilité de sa création devrait prochainement être initiée. Ses missions, telles qu'envisagées actuellement, sont les suivantes :

- *une mission d'information* : constituer une documentation foncière pertinente et assurer la circulation de l'information au niveau des États. Ces informations devraient porter sur deux volets : les dynamiques et mutations foncières en cours ; les politiques et législations foncières existantes au niveau des États.
- *une mission de suivi-évaluation* : promouvoir le développement d'indicateurs communs du foncier et la mise en place de systèmes de suivi-évaluation de la mise en œuvre des politiques et législations foncières.
- *une mission de capitalisation* : identifier les bonnes pratiques et les « success stories » en les contextualisant, tant en ce qui concerne le contenu des politiques ou réformes foncières qu'en ce qui concerne la façon dont elles sont élaborées et mises en œuvre.
- *une mission d'aide à la décision* : produire des documents destinés à aider les décideurs politiques et les responsables des structures publiques et privées concernées par les questions foncières : pistes pertinentes de réponse à des problèmes communs ou considérés comme cruciaux, alertes sur les dynamiques et mutations foncières, valorisation du travail de capitalisation des bonnes pratiques etc.
- *une mission de communication* : faire



Plusieurs niveaux d'initiatives en matière foncière

connaître l'observatoire et ses produits, bénéficier d'un flux d'informations sur les activités des acteurs et sur ce qui se passe sur le terrain, connaître les besoins et préoccupations des acteurs du foncier, ainsi que leurs évolutions.

On peut se risquer à affirmer que les investissements publics et privés, nationaux ou étrangers, qui engendrent l'acquisition, la location ou l'utilisation contractuelle de grandes superficies de terres, seront « observés » par l'Orfao. Mais deux vastes champs restent à défricher à ce sujet : qu'observera-t-il précisément et comment le fera-t-il ? Dans quelles mesures ses analyses et conseils seront-ils entendus et pris en compte par les décideurs ? Comme le montrent ces questions, de nombreux enjeux de premier plan vont apparaître au fil du processus de création de l'Orfao puis au cours de son fonctionnement effectif. Cela en fait, à n'en pas douter, un lieu hautement stratégique pour les organisations non étatiques qui devront pouvoir participer avec efficacité aux prises de décisions.

Des initiatives structurantes, cohérentes, complémentaires ? Les ini-

tatives de la Cedeao et de l'UEMOA se révèlent structurantes à l'échelle régionale et entrent en cohérence avec le CLD de l'Union africaine. La LPI apporte d'ailleurs un appui technique et financier à la réalisation du cadre de la Cedeao ; elle est membre de la *task force* régionale de la Cedeao et du groupe de travail mis en place par l'UEMOA. Il paraît évident que des rapprochements fonctionnels et des liens opérationnels devront être tissés entre les missions de l'Orfao et la mise en œuvre du cadre régional de la Cedeao, notamment en matière de suivi et d'évaluation du respect des critères de convergence. Plusieurs éléments permettent d'être optimistes sur ce point.

Il faut tout d'abord saluer le fait que la Cedeao et l'UEMOA ont toutes deux confié le pilotage de leurs initiatives à des groupes de travail régionaux, impliquant une diversité d'acteurs, dont certains — comme la LPI, le Cilss, le Hub Rural, le Roppa par exemple — sont membres des deux groupes et veilleront à la complémentarité des décisions. D'autre part, la Cedeao et l'UEMOA ont toutes les deux sollicité l'accompagnement technique du

Hub Rural conformément à deux de ses missions spécifiques que sont la facilitation du dialogue interinstitutionnel et régional et l'appui méthodologique. Enfin, la Cedeao s'est déjà prononcée en faveur d'une extension de la zone d'action de l'Orfao à l'ensemble de l'espace Cedeao, si ce dernier fait ses preuves dans un premier temps dans l'espace UEMOA.

Mais ces initiatives ne se révéleront *in fine* pertinentes que si les organisations régionales de la société civile et professionnelles agricoles parviennent à développer une réelle emprise positive sur elles. Ceci implique qu'elles développent leurs capacités d'analyse et d'influence sur un sujet particulièrement complexe, souvent traité de façon partielle, avec des biais et des idées préconçues. Elles ont réellement besoin d'être accompagnées pour atteindre cet objectif, ce à quoi s'emploient des acteurs variés (des organisations de la société civile du Nord et du Sud, des bailleurs de fonds, etc.) dont les appuis nécessiteraient d'être mieux coordonnés et devraient s'inscrire davantage en phase avec les enjeux et les agendas de ces initiatives régionales. ■