

## La Problématique Foncière en Afrique et dans le Monde



**Mark Skidmore**  
et  
**John Staatz**

Michigan State University/PROMISAM II

Atelier sur la Problématique Foncière et les  
Migrations au Mali

Bamako, le 10 Juin 2013



## Plan de la présentation

- Le Mali face aux défis fonciers
- Exemples historiques traitant de ces défis
  - Israélites (Torah)
  - Angleterre
  - Etats-Unis
  - Japon
- Afrique
  - Droits fonciers Coutumiers vs. “Officiels”
  - Pressions sur l’utilisation des terres et les droits fonciers
  - Réforme foncière en Afrique – Exemple de l’Ethiopie
- “Leçons apprises” de la problématique foncière et la réforme foncière



# Le Mali Face aux Défis Fonciers



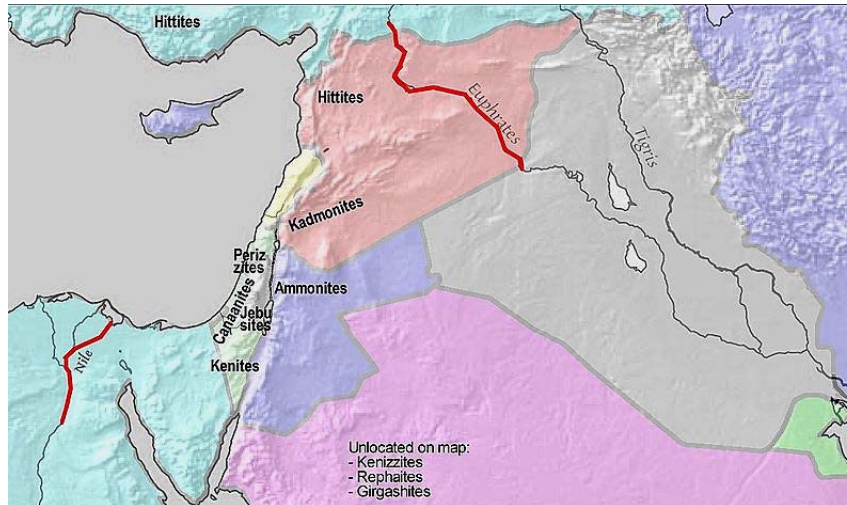
- L'augmentation de la demande des terres due à :
  - La pression démographique
  - Les prix agricoles élevés → investisseurs étrangers
  - Le changement climatique induit par la migration
- Le besoin d'un système foncier :
  - Permettant la gestion des terres par les utilisateurs les plus productifs
  - Favorisant la mobilité de la main d'œuvre
  - Encourageant les investissements voués à accroître la productivité des terres
  - Contribuant à la préservation des ressources importantes pour la collectivité en général (ex: la qualité de l'eau, la biodiversité...)
  - Contribuant à une juste répartition des terres et évitant l'exploitation des démunis

## Expériences à travers le Monde

- Réunir simultanément tous ces objectifs est très difficile
- La réforme foncière a souvent été violente, pris beaucoup de temps, eu besoin d'évoluer au fil du temps
- Le défi pour le Mali est de tirer des leçons des échecs et des réussites des autres et adapter ces leçons à la réalité Malienne

# Les Israélites et la Terre Promise

Ce jour-là, l'Eternel fit alliance avec Abram, et dit: «A ta postérité je donne ce pays, du fleuve d'Égypte au grand fleuve, les Euphrates - le pays des Kéniens, Keniziens, Kadmoniens, Hittites, Phéréziens, Rephaïtes, Amorites, Cananéens, Girgashites et Jébuséens ».



## Israélites (~1400 avant JC)

- Lévitique 25: 13-17 (Torah)
  - Jubilé - **Tous les 50 ans, toutes les terres agricoles devraient être restitués à leurs propriétaires d'origine**
- Lévitique 25: 29 (Torah)
  - **Toute propriété dans la ville fortifiée était exclue ...**
- Mise en œuvre
  - L'histoire montre que les Israélites n'ont pas réussi à célébrer l'Année du Jubilé ... Les terres agricoles n'ont jamais été restituées à leurs propriétaires d'origine.
- **Leçon**
  - **Les décrets fonciers issus par la plus haute autorité n'ont aucune signification si elles ne sont pas mises en œuvre et respectées**

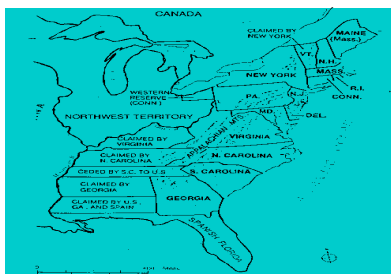
# L'Angleterre: Le mouvement d'appropriation et de délimitation (1500 - 1800)



- L'éloignement progressif d'un « système ouvert » basé sur les champs dévolus à l'usage collectif pour les cultures et le pâturage vers la privatisation (« mise en enclos des biens communs »)
- Initié en partie par la demande croissante pour la laine, rendant la privatisation des terres de pâturage communs profitable pour ceux disposant de grands troupeaux de moutons (la noblesse)
- Conduit à:
  - L'expulsion d'un grand nombre de paysans et l'augmentation de la pauvreté (« les moutons mangent les personnes »)
  - Les rébellions paysannes
  - Les incitations à investir dans la productivité accrue des terres → révolution agricole basée sur de nouvelles rotations
  - La création d'un prolétariat a contribué à alimenter la révolution industrielle
- **Leçons: (a) Souvent, les puissants définissent (et redéfinissent) les règles de façon à en bénéficier eux-mêmes, mais collectivement les démunis contrattaquent. (b) Les réformes peuvent aboutir à un compromis entre la stimulation de la croissance globale et ceux qui en profite.**

## Les Etats-Unis – Territoires du Nord-Ouest

- Une dépossession initiale de la population autochtone par le pouvoir militaire, les maladies et le non-respect des traités.
- L'Ordonnance sur les terres du Nord-Ouest (ONO) 1785 et 1789
  - Thomas Jefferson a été l'architecte de l'ONO
    - **Jefferson** – Croyait au « gouvernement citoyen »
- Un territoire à diviser en 3-5 états (les états sont similaires aux gouvernorats du Mali)
- Ohio, Indiana, Illinois, Wisconsin, Michigan



# L'ordonnance sur les Terres du Nord-Ouest

- Chaque Etat subdivisé en districts (**similaires aux cercles du Mali**) et cantons (**similaires aux communes du Mali**).
- 1/36 des terres dans chaque canton réservé pour soutenir l'éducation publique
- L'impôt foncier utilisé pour financer les collectivités locales
- Les gouvernements au niveau des districts responsables du suivi de toutes les transactions foncières (registre du cadastre)

**Aujourd'hui, la propriété privée de la terre domine ... mais beaucoup de terres appartiennent aux gouvernements nationaux et infranationaux**

Les Forêts appartenant à l'Etat



Les Forêts appartenant à l'Etat fédéré



Les Terres appartenant aux Amériindiens (Entités Souveraines)







## L'Expérience Américaine: Les Leçons

- Malgré l'existence d'un marché foncier privé, une partie importante des terres sont détenues par diverses entités publiques (pour le bien commun).
- Les règles d'accès et d'utilisation des terres publiques affectent la performance des terres publiques et privées, des ressources partagées (ex: les lacs et les rivières) et des finances des collectivités locales.
- La coordination entre les différentes entités gouvernementales est essentielle.
- L'impôt foncier peut être un outil puissant pour financer les services locaux, mais le renforcement des capacités administratives locales est essentiel.



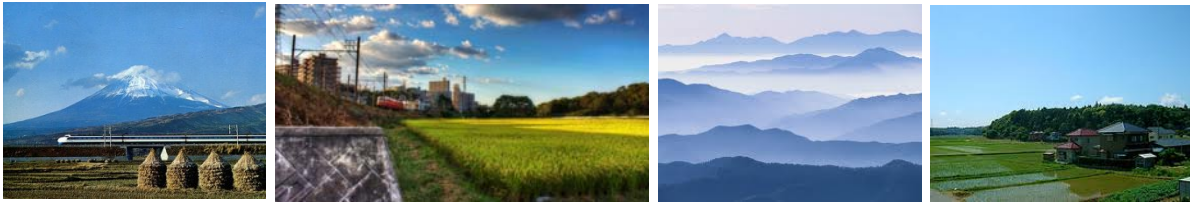
## Le Japon

- Le Gouvernement Impérial Meiji a légalisé la propriété privée de la terre et a introduit l'impôt foncier
- Entre 1871 et 1873, une série de lois foncières et fiscales ont été adoptées:
  - 1873- Les agriculteurs ont été instruits de mesurer eux-mêmes leurs parcelles, collecter leurs impôts, et faire le compte-rendu aux autorités fiscales locales
  - Les taxes perçues étaient largement en deçà des montants prévus



# Le Japon

- La réponse du Gouvernement Impérial :
  - La création du Département de la Réforme de l'Impôt Foncier (1875)
  - Des efforts agressifs pour établir le système
  - Chaque préfecture (**similaire à un gouvernorat du Mali**) a attribuée un montant fixe pour la collecte des impôts
  - Les autorités sont intervenues afin que la valeur des terres soit suffisamment élevée pour atteindre les objectifs en recettes fiscales
    - Émeutes paysannes à grande échelle!
    - Le gouvernement répond par l'abaissement des taux d'imposition
    - Les réformes ont pris près d'une décennie à être mise pleinement en œuvre



## Le Japon: Les Leçons



- Une réforme foncière efficace prend du temps!
- On ne peut pas compter sur l'autogestion foncière de l'agriculteur - Besoin d'une administration locale compétente, mais qui est sensible aux préoccupations locales.
- Des impôts fonciers efficaces peuvent être les principaux moteurs de financement de l'agriculture et du développement rural.

# L'Afrique Moderne

- Les politiques foncières du 19<sup>ème</sup> et 20<sup>ème</sup> siècles n'ont pas réussi à reconnaître pleinement les droits fonciers coutumiers
- La mise en œuvre des notions européennes des droits de propriété individuels a:
  - Permis aux Européens et à d'autres à s'approprier des terres auparavant régis par des droits de propriété coutumiers autochtones
  - Amélioré l'accès aux terres des pauvres dans certains cas, mais rendu les droits fonciers coutumiers moins sûres
  - Réduit l'accès aux terres communales
  - Affaibli la propriété des biens détenus en commun
- De nombreux pays africains ont un système foncier légal double basé à la fois sur les droits coutumiers et officiels

## Les Récentes Réformes en Ethiopie

- **Les périodes des institutions foncières éthiopiennes**
- **Le Régime Impérial (pré-1975)**
  - 3 systèmes de propriété (la propriété du village, la propriété de parenté, et la propriété privée)
- **Le Régime du Derg (1975-1991)**
  - La confiscation des terres privées, "la terre aux paysans», des droits à la terre non-transférables, et la redistribution périodique des terres
- **Le Régime post-Derg (1992-présent)**
  - Evolution vers des droits fonciers plus sûrs, avec une administration fédérale.





# Imperial Regime (pre-1975)

- Three dominant land tenure arrangements
  - “diessa” or village ownership
    - Every married man entitled to land
    - Land redistributed every seven years
    - Owners had authority to rent out land
    - Land inheritance and land sale not allowed
    - Hindered by population pressures
  - “rist” or kinship ownership
    - Extended family ownership
    - Not allowed to choose heirs or disown
    - Could only sell land within extended family
    - Hindered by population pressures
  - Private ownership
    - Prevalent in southern areas
    - Land formally owned by the state but could be bought and sold
    - Exploitive tenant-landlord relationships



## Derg Regime

- All rural land under control of the state (no compensation to previous owners)
- Initiated peasant collectivization
- Devolved administrative and judicial power to village level
- Objectives: Abolish exploitive tenant-landlord relationship by:
  - Give land use rights to those working the land
  - Promote equal access to land in accordance with needs
- Inhibited rural migration
  - Rights conditional on continuous residency
- No legal papers proving ownership (other than land tax receipts)
- Recurrent redistribution of land
  - Led to tenure insecurity especially for larger farms where land could be taken away during redistributions
- Due to failure in achieving goals, program terminated in 1990

# Le Régime Post-Derg



- En 1997, la nouvelle politique d'enregistrement des terres a été conçue / mise en œuvre
  - Toutes les terres continuent d'être propriété de l'Etat
  - L'agriculteur enregistre la terre
    - Les méthodes traditionnelles
    - Utilisation des nouvelles technologies de SIG
  - Le processus est géré par les collectivités territoriales décentralisées
    - Comités d'Administration des Terres élus au niveau local (CAT)
    - En consultation avec les communautés locales
    - Terrains délimités avec les voisins comme témoins
    - Certificat provisoire délivré immédiatement ... le certificat final délivré plus tard
    - Complété à un coût très faible
- Le système décentralisé a accru la confiance
  - En dépit de soupçons sur l'augmentation de l'impôt foncier

## Les Résultats de la Réforme Foncière en Ethiopie



- Les avantages
  - Le renforcement de la sécurité foncière
  - L'amélioration de la productivité agricole
  - L'accroissement de l'équité dans l'accès aux terres
- Les limitations
  - La faible participation des femmes dans les LACs
  - Le manque de lignes directrices sur le processus d'enregistrement des terres
  - Le gouvernement détient encore formellement toutes les terres
    - Reflète l'importance du contrôle des terres dans la préservation du pouvoir politique
  - Pas de vente de terrains (la location est autorisée jusqu'à 50% de l'exploitation agricole)

## Les Leçons Tirées de l'Ethiopie et d'Autres Efforts de Réforme Foncière: Les Conditions Préalables à la Réforme



- Des gouvernements locaux fonctionnant de manière adéquate et raisonnablement fiable
- La compréhension et l'adhésion des citoyens et un soutien social élargi
- La capacité, l'autorité et l'engagement du gouvernement à faire respecter les droits de propriété et le suivi des transactions foncières

## Réflexions sur la Réforme Foncière



- Intègre la problématique des biens collectifs
  - Les ressources pastorales (l'utilisation saisonnière des fourrages)
  - Les forêts, les cours d'eaux...
- La transparence et le respect des droits de propriété
- Les procédures efficaces de résolution des conflits

# Réflexions sur la Réforme Foncière



- Expérimenter les procédures de réformes dans différents domaines
- Utiliser les nouvelles technologies GPS de faibles coûts
- Renforcer l'implication des élus locaux dans les commissions de réforme
- Former adéquatement le personnel d'appui à l'enregistrement des biens fonciers
- Assurer la transparence du processus (délimiter les terrains avec les voisins comme témoins)

**Merci pour votre  
aimable attention!**