



# Série de notes de politique foncière en Afrique

## Note 1 - Sécuriser les régimes fonciers coutumiers en Afrique subsaharienne

Alors que l'Afrique subsaharienne est confrontée à de multiples défis, notamment à des conflits liés à l'utilisation des terres, à l'urbanisation rapide souvent non planifiée et au changement climatique, **il est nécessaire de comprendre comment l'amélioration de la sécurisation et de la gestion foncière peut aider les gouvernements à intervenir**. Cette série de quatre notes de politique foncière couvre des sujets clés pour la région : les droits fonciers coutumiers, les droits fonciers des femmes et la gouvernance foncière urbaine. La quatrième note donne un aperçu des enseignements tirés des récentes opérations de gestion foncière financées par la Banque mondiale en Afrique subsaharienne. L'ensemble de ces notes présente un aperçu des contraintes et des défis existants, et des solutions basées sur des expériences concrètes et des bonnes pratiques. Ces notes sont destinées à être largement distribuées aux agents, aux clients et aux autres partenaires de la Banque mondiale et à éclairer le dialogue avec les pays concernés.

### Résumé

- Le régime foncier coutumier est le principal système de gestion foncière en Afrique subsaharienne où seulement 10 % des terres rurales sont officiellement enregistrées. Les systèmes fonciers coutumiers africains sont d'une grande diversité, certains systèmes offrant une sécurité foncière adéquate tandis que d'autres s'érodent au fil du temps en raison de l'augmentation de la valeur des terres et des demandes concurrentes de terres, notamment pour l'urbanisation et les projets d'investissement.
- En Afrique subsaharienne, 26 % des détenteurs de terrain craignent de perdre leurs droits fonciers au cours des cinq prochaines années, ce qui fait de cette région l'une des régions les moins sûres au monde en matière de sécurité foncière. Les femmes, les migrants et les éleveurs de la région n'ont souvent que des droits secondaires sur les terres coutumières attribuées par les détenteurs coutumiers (généralement des hommes) et sont particulièrement exposés au risque de perte de terres.
- Un nombre croissant de pays de la région ont ajusté leurs cadres politiques et juridiques pour reconnaître légalement les institutions et les droits fonciers coutumiers (droits individuels et communautaires). Lorsque l'enregistrement foncier est mis en œuvre de manière transparente et inclut les titulaires de droits secondaires, il peut accroître les investissements fonciers productifs et résilients au climat, l'équité entre les sexes, la sécurité foncière et, en fin de compte, la stabilité sociale et la réduction de la pauvreté dans la région.

## 1. Introduction

**Le régime foncier coutumier reste le système de propriété foncière dominant en Afrique subsaharienne où seules environ 10 à 14 %**

**des terres rurales sont enregistrées** (Byamugisha 2013 ; Byamugisha and Dubosse 2023). Jusqu'à 90 % de la population rurale

africaine accède à la terre par le biais des institutions coutumières (Wily 2021). Depuis leur indépendance, la plupart des pays de la région se sont lancés dans des réformes foncières sous une forme ou une autre. Il s'agissait notamment de tentatives visant à répartir les terres de manière plus équitable, à promouvoir l'accès à la terre par le biais de programmes de colonisation agricole et à introduire la propriété foncière individuelle. L'individualisation du régime foncier coutumier était considérée comme une étape clé pour la modernisation de l'agriculture et un élément central des stratégies de développement rural. Elle était fondée sur l'hypothèse selon laquelle une plus grande individualisation des droits foncières entraînerait une plus grande sécurité foncière, améliorerait les chances des agriculteurs d'obtenir des crédits formels et encouragerait les investissements. Il a depuis été reconnu que certains systèmes fonciers coutumiers offrent une sécurité foncière adéquate sans pour autant individualiser les droits fonciers. En outre, il est reconnu que les systèmes fonciers coutumiers peuvent contribuer à la réduction de la déforestation et à la protection de la biodiversité<sup>1</sup>. Cependant, certains systèmes fonciers coutumiers se sont érodés au fil du temps et n'offrent plus à présent une sécurité foncière adéquate. De multiples éléments sont à l'origine de cette évolution, notamment la croissance démographique, l'urbanisation et le changement climatique, ainsi que des facteurs économiques et politiques.

## 2. Défis

**Même si le régime foncier coutumier peut avoir une forte légitimité sociale et offrir une forte sécurité foncière, il n'est pas sans poser de problèmes**, en particulier pour ceux dont les droits sont secondaires ou lorsque la terre gagne en valeur et en intérêt pour des agents extérieurs aux communautés. Par exemple, les migrants accèdent souvent à la terre par le biais de négociations avec des individus ou des groupes lignagers, mais ces droits sont moins sûrs que ceux de la communauté hôte, même si les

**Il existe une grande variété de systèmes fonciers coutumiers en ASS, que ce soit en milieu rural ou urbain.** Ces systèmes se mélangent, se chevauchent et s'entrelacent avec les lois écrites et les institutions officielles qui, dans bien des cas, trouvent leurs racines dans le passé colonial. Les systèmes fonciers coutumiers consistent en un ensemble de droits (individuels ou collectifs) qui peuvent couvrir les questions de propriété, d'occupation, de cession, de succession, de durée, etc. Si les systèmes de la plupart des pays sont patrilinéaires, certains pays tels que le Ghana, le Malawi, le Mozambique, la Namibie, la Tanzanie et la Zambie ont des communautés matrilineaires où l'accès à la terre se fait par la lignée maternelle. En outre, dans les pays à forte population musulmane, le droit islamique recoupe le droit coutumier<sup>2</sup> sur des questions clés telles que l'accès au crédit et la succession. De nombreux pays ont adopté des lois qui reconnaissent le régime foncier coutumier, même si l'application de ces lois et politiques foncières reste souvent problématique. En Éthiopie, en Angola et au Mozambique, les régimes fonciers coutumiers ont été affectés par des politiques de nationalisation des terres, même si certaines formes de droits fonciers privés ont été réintroduites par la suite. D'autres pays, tels que le Rwanda, ont complètement aboli les régimes fonciers coutumiers.

familles de migrants sont présentes depuis des générations (Lavigne Delville et Moalic 2019). Dans l'ensemble, 26 % des habitants de la région, y compris dans les zones rurales et urbaines, estiment qu'il est probable ou très probable qu'ils soient expulsés de leurs terres ou qu'ils perdent leur maison au cours des cinq prochaines années (Prindex 2022). Cela fait de l'Afrique subsaharienne l'une des régions du monde où la sécurité foncière est la plus faible. Par conséquent, le régime foncier coutumier et

1 Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) en a également récemment convenu dans son dernier rapport sur le changement climatique et les terres.

2 C'est aussi le cas de l'Angola, du Ghana, du Libéria, du Mozambique, de la Sierra Leone et de la République du Congo, pour n'en citer que quelques-uns.

son contexte évolutif nécessitent une attention particulière, dans la mesure où la majorité de la population d'Afrique subsaharienne accède à la terre par le biais d'institutions coutumières.

**Les droits des femmes en matière foncière sont le plus souvent des droits d'occupation uniquement et sont secondaires en fonction de leur situation matrimoniale ou du fait qu'elles ont des enfants d'un homme d'une lignée ou d'un groupe particulier.** À cause de ce régime, les femmes sont vulnérables en cas de changement de leur situation matrimoniale et elles ne peuvent accéder au crédit ou à d'autres programmes basés sur les droits de propriété foncière. En conséquence, 48 % des femmes déclarent ressentir un risque d'insécurité foncière en cas de perte d'un conjoint, contre 34 % des hommes en Afrique subsaharienne (Prindex 2022). Les données recueillies au Mozambique montrent que les membres de la communauté ne sont pas nécessairement favorables à la l'inégalité entre les sexes propre au système coutumier, ce qui suggère que ces normes sociales peuvent être modifiées au fil du temps vers une plus grande équité entre les sexes (Montalvao, et. al. 2024).

**Les terres coutumières sont souvent confiées à un chef ou à un chef de famille qui est responsable de leur gestion pour l'ensemble de la famille ou de la communauté.**

Cependant, à mesure que les terres gagnent en valeur, en raison de l'urbanisation ou d'intérêts extérieurs, les avantages vont le plus souvent à ces communautés ou chefs de famille et non à l'ensemble de la communauté. Même s'il existe une grande variété quant à l'identité des dirigeants, un point reste crucial dans tous ces différents contextes, à savoir si les dirigeants

traditionnels sont sujets à une redevabilité descendante (c'est-à-dire envers leurs communautés) ou s'ils profitent de leur position pour se créer des rentes personnelles (Baldwin et Raffler 2019). Il est donc essentiel de réformer la gouvernance foncière coutumière et de créer des institutions redevables qui incluent les femmes, les jeunes et les autres.

**Les terres coutumières sont souvent confiées à un chef responsable de la gestion des terres pour l'ensemble de la famille ou de la communauté.** Cependant, à mesure que la valeur des terres augmente, en raison de l'urbanisation ou d'intérêts extérieurs, les bénéfices reviennent le plus souvent à ces communautés ou chefs de famille et non à l'ensemble de la communauté. Bien qu'il existe une grande variété de dirigeants, il importe de savoir si, dans différents contextes, les dirigeants traditionnels sont redevables envers leurs administrés locaux ou s'ils profitent de leur position pour créer des rentes personnelles (Baldwin et Raffler 2019). Il est donc essentiel de réformer la gouvernance foncière coutumière et de créer des institutions responsables et inclusives envers les femmes, les jeunes et d'autres groupes vulnérables.

**L'existence de systèmes juridiques multiples et superposés complique le processus de résolution des litiges fonciers.** Les systèmes juridiques existants – coutumier, public et religieux – ne reconnaissent pas toujours ou n'appliquent pas toujours le même faisceau de droits. L'ambiguïté de la définition ou de l'application des droits de propriété fait que les coûts de transaction sont plus élevés lors de l'échange et du transfert de terres et crée un terrain favorable aux conflits fonciers.

### 3. Quelques expériences pour relever ces défis

**Au cours des dernières décennies, la plupart des pays d'ASS ont apporté des ajustements à leur cadre politique et juridique en matière de gestion foncière afin de donner une reconnaissance juridique au régime foncier coutumier et à ses institutions.** Comme première étape, il s'agissait en général de réviser ou adopter une Politique foncière nationale et de réviser ou créer un cadre juridique pertinent pour la reconnaissance et l'administration des

terres coutumières. Cependant, ce processus reste inachevé dans certains pays. L'un des principaux enseignements est que les cadres juridiques qui reconnaissent le régime foncier coutumier devraient chercher à remédier et non à perpétuer l'inégalité entre les sexes dans les systèmes fonciers coutumiers.

**Les pays qui ont réussi à adapter leur cadre politique et juridique en matière**

**d'administration foncière coutumière se concentrent désormais sur la mise en œuvre,** souvent avec l'appui de partenaires au développement tels que la Banque mondiale, l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), la Coopération allemande au développement (GIZ), l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (SIDA) et l'Agence française de développement (AFD), entre autres. Dans le cadre de projets récents financés par la Banque mondiale, les droits d'occupation ou de propriété ont été enregistrés pour plus de deux millions de parcelles en Côte d'Ivoire (30.000 parcelles), à Madagascar (1.100.000 parcelles), au Mozambique (513.988 parcelles) et en Tanzanie (8.105 parcelles). Il est prévu d'enregistrer les droits d'occupation ou de propriété pour 5,2 millions de parcelles supplémentaires d'ici 2027 dans le cadre de ces opérations.

**Cependant, il faut faire davantage et plus rapidement.** Les projets mentionnés précédemment ont généré certains retours d'expérience :

- *Différentes approches peuvent être adoptées pour les initiatives de régularisation foncière.* En fonction de la législation des pays, des ménages reçoivent des droits de pleine propriété, tandis que d'autres reçoivent des droits d'occupation à long terme (bail). Ces droits peuvent être accordés à titre individuel ou collectif. Dans tous les cas, des mesures sont prises pour encourager l'enregistrement des droits fonciers au nom des femmes.
- *La délivrance de droits fonciers aux bénéficiaires est souvent associée à la formalisation du régime foncier au niveau de la communauté ou du village et à la préparation de plans locaux d'occupation des terres.* Il s'agit là d'une étape cruciale pour éviter les conflits entre communautés et au sein des communautés, ainsi que pour autonomiser les communautés en vue de négociations avec des parties prenantes externes (tels que l'État ou des investisseurs).
  - Au Libéria, la loi sur les droits fonciers de 2018 a permis aux communautés de s'identifier à différents niveaux (village, clan ou une combinaison village-clan) et

d'enregistrer leurs droits collectifs pour la première fois dans l'histoire du pays. De manière explicite, la loi donne également aux femmes le pouvoir de faire partie des structures communautaires de gestion et de gouvernance foncières.

- Au Mozambique, la délimitation et la certification des terres ont été achevées pour plus de 500 communautés locales.
- En Côte d'Ivoire, des milliers de villages ont été délimités et les droits d'occupation des terres entre migrants sans droits coutumiers et détenteurs fonciers coutumiers ont été formalisés.
- *Dans pratiquement tous les cas, le coût et la complexité des procédures de formalisation figurent parmi les principaux défis liés à la formalisation du régime foncier coutumier.* Il est donc essentiel de prévoir des investissements destinés à rationaliser les procédures en mettant l'accent sur la réduction des délais et des coûts, le recours aux services formels d'enregistrement foncier et une plus grande satisfaction de la communauté.
- *Les programmes de régularisation foncière sont associés à des investissements visant à réformer et à renforcer l'administration foncière.* De tels investissements couvrent habituellement l'ouverture et la mise en service de bureaux fonciers locaux, ainsi que le renforcement des institutions foncières coutumières.
  - En Côte d'Ivoire et au Libéria, les gouvernements ont récemment créé des autorités foncières nationales et des bureaux d'administration foncière déconcentrés.
  - Le Ghana a mené une initiative pilote de secrétariats fonciers coutumiers qui sont établis par les autorités coutumières dans le but de donner plus de transparence aux transactions foncières coutumières. Ce modèle renforce la redevabilité des autorités coutumières et améliore la disponibilité d'informations sur les allocations de terres coutumières. Le Ghana a rendu obligatoire la création

de secrétariats fonciers coutumiers conformément à la loi foncière du Ghana de 2020.

- **La plupart des pays ont reconnu juridiquement les régimes fonciers coutumiers, mais il reste à améliorer dans bien des cas les cadres juridiques de la gestion foncière.** Au Mozambique, une nouvelle Politique foncière nationale a été adoptée en 2022 et une nouvelle loi foncière est en cours d'élaboration. En Sierra Leone, une nouvelle loi sur les droits fonciers coutumiers et une loi sur la Commission foncière nationale ont été adoptées en 2022. Ces nouvelles lois foncières permettent l'enregistrement systématique des terres coutumières, renforcent le consentement libre et préalable des communautés dans le contexte d'investissements fonciers ainsi que les droits fonciers des femmes dans les organes de gestion foncière aux niveaux central et local. Au Libéria, la Loi sur les droits fonciers de 2018 a permis pour la première fois aux communautés de devenir propriétaires légaux des terres coutumières et d'obtenir un titre pour leurs droits fonciers coutumiers. D'autres pays, tels que la Gambie, continuent de fonctionner avec un cadre juridique obsolète datant du début des années 1990, même si des efforts sont en cours pour élaborer la première Politique foncière nationale afin d'éclairer les réformes de l'administration foncière.

**Même si l'enregistrement des terres coutumières n'est pas une panacée, plusieurs**

**avantages positifs ont été documentés dans la littérature.** Les impacts varient en fonction du contexte et des interventions qui l'accompagnent et peuvent inclure des impacts environnementaux et climatiques positifs. Les exemples incluent des niveaux accrus d'investissement dans l'adaptation au climat, comme les investissements dans la conservation des sols (Ali, Deininger et Goldstein 2014) et dans la fertilité des sols (Goldstein et al. 2018), avec des résultats montrant des effets plus importants pour les femmes. En outre, la formalisation des droits coutumiers peut contribuer à réduire la déforestation, comme l'a démontré le Bénin, où une tenure plus sûre a réduit le besoin des détenteurs fonciers de revendiquer davantage de terres par le défrichement (Wren-Lewis, Becerra-Valbuena et Hounbedji 2020). En outre, dans les contextes ruraux, la formalisation des régimes fonciers peut conduire à une utilisation plus efficace des intrants tels que les engrais, comme au Burkina Faso (Korsaga 2018), et à des gains de productivité significatifs, comme en Éthiopie, où le premier enregistrement foncier a augmenté la productivité des terres de 45 % (Holden, Deininger et Ghebru 2009). Ces effets ont été plus importants en Asie et en Amérique latine, où la formalisation des terres a généralement été associée à des investissements agricoles complémentaires (Lawry et al. 2017).

## 4. Conclusions

**La plupart des gouvernements d'ASS reconnaissent que la gestion foncière coutumière joue un rôle important en matière de croissance économique, de promotion de la stabilité sociale, et d'appui à la réduction de la pauvreté et à la prospérité partagée sur une planète vivable.** Les réformes du secteur foncier menées juste après le retour à l'indépendance ont été généralement axées sur l'individualisation et la formalisation des droits fonciers coutumiers et ont donné des résultats

mitigés. Depuis les années 1990, les gouvernements ont mis davantage l'accent sur la reconnaissance et la formalisation d'une variété de systèmes fonciers coutumiers, et la plupart des pays ont accordé une reconnaissance juridique au régime foncier coutumier et à ses institutions. Toutefois, il faudrait déployer des efforts supplémentaires pour améliorer davantage les cadres juridiques et réglementaires de l'administration foncière, et

investir de manière significative dans l'accélération de la mise en œuvre.

**D'importants retours d'expérience sont issus des initiatives récentes de sécurisation foncière coutumière et de renforcement des institutions foncières coutumières, et les initiatives futures devraient s'appuyer sur ces expériences.** Les dispositions prises au niveau communautaire devraient impliquer les dirigeants et les membres de la communauté pour préciser et documenter les droits (y compris pour les femmes) sur les terres individuelles et communautaires et pour en cartographier les limites. Aux niveaux régional et

national, il est nécessaire de consolider et de simplifier les lois foncières et de mettre en place des systèmes numériques de gestion et d'information foncières et des mécanismes transparents de résolution des litiges fonciers. Au-delà de la formalisation du régime foncier coutumier, il est essentiel de garantir que les systèmes fonciers coutumiers soient transparents et accessibles (en particulier pour les femmes), que les responsables coutumiers habilités soient redevables et de renforcer le lien entre les institutions foncières coutumières et l'ensemble des autres systèmes et institutions de gestion foncière.

## Bibliographie

Ali, D. A., K. Deininger, and M. Goldstein. 2014. "Environmental and Gender Impacts of Land Tenure Regularization in Africa: Pilot Evidence from Rwanda." *Journal of Development Economics* 110 (September): 262–75.

Baldwin, K., and P. Raffler. 2019. "Traditional Leaders, Service Delivery, and Electoral Accountability." In *Decentralized Governance and Accountability: Academic Research and the Future of Donor Programming*, edited by J. A. Rodden and E. Wibbels. New York: Cambridge University Press.

Byamugisha, F. F. K. 2013. *Securing Africa's Land for Shared Prosperity: A Program to Scale Up Reforms and Investments*. Africa Development Forum series. Washington, DC: World Bank.

Byamugisha, F. F. K., and N. Dubosse. 2023. "The Investment Case for Land Tenure Security in Sub-Saharan Africa: A Cost-Benefit Analysis." *Journal of Cost-Benefit Analysis* 14 (S1): 272–300.

Deininger, K. 2003. *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. Washington, DC: World Bank.

Goldstein, M., K. Hounghbedji, F. Kondylis, M. O'Sullivan, and H. Selod. 2018. "Formalization without Certification? Experimental Evidence on Property Rights and Investment." *Journal of Developmental Economics* 132 (May): 57–74.

Holden, S., K. Deininger, and H. Ghebru. 2009. "Impacts of Low-Cost Land Certification on

Investment and Productivity." *American Journal of Agricultural Economics* 91 (2): 359–73.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). 2019. *Special Report on Climate Change and Land*. <https://www.ipcc.ch/srcccl/>.

Korsaga, S. 2018. "Land Tenure Security, Land-Related Investments and Agricultural Performance in Sub-Saharan Africa: Efficiency or Equity? A Microeconomic Analysis Applied to the Case of Burkina Faso."

Lavigne Delville, P., and A-C Moalic. 2019. "Territorialities, Spatial Inequalities and the Formalization of Land Rights in Central Benin." *Africa* 89 (2): 329–52.

Lawry, S., C. Samii, R. Hall, A. Leopold, D. Hornby, and F. Mtero. 2017. "The Impact of Land Property Rights Interventions on Investment and Agricultural Productivity in Developing Countries: A Systematic Review." *Journal of Development Effectiveness* 9 (1): 61–81.

Montalvao, Joao, Andrew Brudevold-Newman, Claire Boxho, Kelsey Hunt, Juliana Portella, Leticia Donoso. *Interim GIL Impact Evaluation Report for the MozLand Project: Shifting Gender Norms and Property Rights within the Household*. World Bank 2024

Prindex 2022. "Land Indicators and the Land Rights Agenda in Sub-Saharan Africa's Development Challenges. Insights and Issues

from Prindex Survey Results.” Working Paper, Prindex, London.

Wily, L. A. 2021. “The Tragedy of Public Lands in Africa: The Continuing Struggle to Challenge State Landlordism and Decolonise Property Relations in Africa.” In *Furthering Constitutions, Birthing Peace: Liber Americorum Yash Pal*

Ghai, edited by H. Siphalla and O. Ambani, 275–300. Nairobi: Strathmore University Press.

Wren-Lewis, L., L. Becerra-Valbuena, and K. Hounbedji. 2020. “Formalizing Land Rights Can Reduce Forest Loss: Experimental Evidence from Benin.” *Science Advances* 6 (26). DOI: 10.1126/sciadv.abb691.

Cette note de politique foncière a été préparée par Linus Pott, Camille Bourguignon, and Mercedes Stickler.

Mai 2024

#### Rights and Permissions

The material in this work is subject to copyright. Because The World Bank encourages dissemination of its knowledge, this work may be reproduced, in whole or in part, for noncommercial purposes as long as full attribution to this work is given. Any queries on rights and licenses, including subsidiary rights, should be addressed to World Bank Publications, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; e-mail: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

© [2024] International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank



**THE WORLD BANK**  
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP