



**APPUI PAR UN CONSULTANT INTERNATIONAL
A L'ANIMATION D'UN ATELIER DE RELECTURE
CONCERTEE DE LA POLITIQUE FONCIERE AGRO-
PASTORALE DE LA RCA**

RAPPORT DE MISSION

Jun 2022



Sommaire

Sigles et acronymes	2
1. Contexte et objectifs de la mission	3
1.1. Bref rappel du contexte	3
1.2. Rappel des objectifs de la mission	3
2. Déroulement de la mission	3
2.1. Modification des objectifs de l'atelier	4
2.2. Modification des objectifs et livrables de la mission	4
2.3. Analyse des résultats de l'atelier	5
3. Perspectives d'appuis pour les partenaires techniques et financiers	6

Sigles et acronymes

MADR	Ministère de l'Agriculture et du Développement rural
MFB	Ministère des Finances et du Budget
MURFVH	Ministère de l'Urbanisme, de la Réforme foncière, de la Ville et de l'Habitat
PTF	Partenaire technique et financier
RCA	République centrafricaine

1. Contexte et objectifs de la mission

1.1. Bref rappel du contexte

Depuis 2007, les pouvoirs publics centrafricains se sont engagés dans l'élaboration de plusieurs textes relatifs au foncier : un projet de loi fixant le cadre général des régimes domaniaux et fonciers, un projet de Code domanial et foncier et un projet de loi portant Code foncier agropastoral. Ce dernier a été examiné, amendé puis adopté par le Conseil des Ministres le 15 juin 2017, puis retoqué par l'Assemblée Nationale le 24 décembre 2018, sur la base d'avis et de remarques formulés par des personnes ressources lors de leurs auditions organisées par la Commission Production, Ressources Naturelles et Environnement.

La participation d'une importante délégation de la République centrafricaine (RCA) au colloque régional sur la sécurisation du foncier agro-pastoral organisé à N'Djaména en novembre 2021 a joué un rôle moteur dans la relance des réflexions des acteurs du foncier sur la réforme foncière centrafricaine : une restitution de cette participation a été organisée en janvier 2022, une feuille de route visant à engager un travail d'actualisation de la politique foncière de la RCA a été discutée et amendée, et un programme de travail pour la suite de l'année 2022, comprenant notamment des ateliers de concertation, est en cours d'élaboration.

Afin de conforter cette dynamique, le projet Résilience a prévu, dans la continuité de son appui à la participation de ses bénéficiaires à l'atelier de Ndjamen, de soutenir l'organisation d'un atelier, dont les objectifs étaient de :

- partager les résultats de l'atelier de N'Djaména et de procéder, sur cette base, à une relecture collective du projet de loi portant Code foncier agro-pastoral en mettant en évidence les points de cohérence et insuffisance du texte ;
- mettre à jour la feuille de route de la politique foncière, intégrer les activités de discussion du texte avec les organisations professionnelles notamment, et compléter les activités à conduire en 2022 ;
- réfléchir à l'organisation d'une participation efficace à la mise en œuvre de la feuille de route.

1.2. Rappel des objectifs de la mission

L'appui de l'expertise internationale devait permettre de fournir une analyse du processus sur le foncier agro-pastoral en RCA sur la base des textes normatifs internationaux et des réformes foncières contemporaines d'autres Etats africains au sein desquelles elle a été directement impliquée (Burkina Faso, Mali, Niger, Sénégal, Côte d'Ivoire, Guinée etc.). Elle devait également consister à :

- contribuer à la mise au point du programme de travail de l'atelier aux côtés de l'expert national recruté par le projet Résilience et du point focal du ministère de l'Agriculture et du Développement rural (MADR), en échangeant en amont avec des acteurs clés ;
- faciliter l'animation de cet atelier, en particulier l'analyse de cohérence entre la déclaration de Ndjamen de 2021 et le projet de loi portant Code foncier agro-pastoral de la RCA ;
- apporter des conseils et propositions pour affiner la feuille de route élaborée en janvier dernier ;
- corédiger le rapport de l'atelier avec l'expert national.

2. Déroulement de la mission

La mission s'est déroulée à Bangui du 20 au 28 mai 2022. Outre les séances de travail organisées avec l'expert national, des réunions ont été tenues avec :

- le Directeur de Cabinet et le chargé de mission « Agriculture » du Cabinet du MADR le 21/05/22 ;
- le Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural, le Directeur de Cabinet et les chargés de mission « Agriculture » et « Politiques agricoles, stratégies et prospective » du Cabinet du MADR le 23/05/22 ;

Appui par un consultant international à l'animation d'un atelier de relecture concertée de la politique foncière agro-pastorale de la RCA

- le Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural, le Directeur de Cabinet et le chargé de mission « Politiques agricoles, stratégies et prospective » du Cabinet du MADR le 27/05/22.

2.1. Modification des objectifs de l'atelier

La préoccupation principale du MADR était de débloquer la situation qui prévalait : le projet de loi portant Code foncier agro-pastoral demeure suspendu à l'adoption du projet de loi fixant le cadre général des régimes domaniaux et fonciers porté par le ministère de l'Urbanisme, de la Réforme foncière, de la Ville et de l'Habitat (MURFVH), qui est également porteur d'un projet de Code domanial et foncier. Cette initiative du MURFVH fait elle-même en partie double emploi avec celle du ministère des Finances et du Budget (MFB), qui a initié l'élaboration d'une loi sur le régime foncier, qui traite de l'immatriculation foncière, de la conservation foncière et des hypothèques.

L'exercice d'analyse de la cohérence entre la déclaration de Ndjaména de 2021 et le projet de loi portant Code foncier agro-pastoral n'a ainsi pas été considéré par le MADR comme prioritaire et il a été décidé de réorienter l'atelier vers les objectifs suivants :

1. partager les résultats de la déclaration de N'Djaména sur la sécurisation du foncier agro-pastoral ;
2. renforcer les capacités des participants sur les normes internationales relatives aux politiques foncières et sur les processus de réforme foncière en Afrique de l'Ouest et du Centre ;
3. actualiser la feuille de route et son chronogramme ;
4. réfléchir à l'organisation d'une animation efficace des activités nécessaires à la mise en œuvre de la feuille de route.

La mission a proposé un nouvel agenda de l'atelier et repris en conséquence la note de présentation de l'atelier. Ces deux documents ont été validés.

2.2. Modification des objectifs et livrables de la mission

En liaison avec le commanditaire de l'appui, les objectifs de la mission ont dû être revus conformément :

- à l'évolution des objectifs de l'atelier : l'appui à l'analyse de la loi sur la base de la déclaration de N'Djaména n'étant plus programmée, cet appui a été remplacé par deux sessions de renforcement des capacités (i) sur les normes internationales relatives aux politiques foncières et (ii) sur les processus de réforme foncière en Afrique de l'Ouest et du Centre ;
- aux résultats obtenus lors de l'atelier : la rédaction d'une analyse du processus sur le foncier agro-pastoral en RCA que devait effectuer la mission n'aurait pas été réellement bénéfique aux acteurs centrafricains, dans la mesure où les insuffisances de ce processus ont été identifiées lors de l'atelier (cf. section 2.3). Cet appui est remplacé par une analyse préliminaire du projet de loi portant Code foncier agro-pastoral. En effet, il semble aujourd'hui important que les acteurs impliqués disposent d'une première base leur permettant de sérier les points possibles d'amélioration de ce texte.

Les objectifs de la mission ont donc été redéfinis comme suit :

- contribuer à la mise au point du programme de travail de l'atelier (inchangé) ;
- faciliter l'animation de cet atelier (en excluant l'exercice d'analyse de cohérence entre la déclaration de Ndjaména de 2021 et le projet de loi portant Code foncier agro-pastoral de la RCA) ;
- animer deux sessions de formation sur les normes internationales et les réformes foncières en Afrique de l'Ouest et du Centre (nouveau) ;
- apporter des conseils et propositions pour affiner/améliorer la feuille de route élaborée en janvier dernier (inchangé) ;
- corédiger le rapport de l'atelier avec l'expert national (inchangé) ;
- produire une analyse préliminaire du projet de loi portant Code foncier agro-pastoral (nouveau).

En conséquence, les livrables attendus de la mission sont devenus les suivants :

1. le rapport de l'atelier (inchangé) ;
2. les supports des 2 sessions de formation (nouveau) ;
3. l'analyse préliminaire du projet de loi portant Code foncier agro-pastoral (nouveau, en remplacement de la note d'analyse du processus de réforme foncière) ;
4. le rapport de mission (nouveau).

2.3. Analyse des résultats de l'atelier

Sont présentés ici quelques éléments de compréhension et d'analyse des résultats de l'atelier (cf. le rapport de l'atelier).

La session de formation sur les normes internationales relatives aux politiques foncières s'est concentrée sur quatre textes ou engagements internationaux ou continentaux listés dans le rapport de l'atelier.

La session sur les problématiques et dynamiques actuelles des réformes foncières en Afrique de l'Ouest et du Centre a mis en exergue que des réformes foncières alternatives se développent en ce moment dans de nombreux Etats. Face à l'inadaptation de l'immatriculation foncière aux réalités socio-foncières rurales, ces réformes mettent en place de nouvelles procédures et de nouveaux outils pour sécuriser les droits coutumiers individuels et collectifs et les différents types de transactions foncières opérées en milieu rural. La plupart se mettent en place en s'appuyant sur l'élaboration participative d'un document de politique foncière avant de travailler sur le plan juridique. Elles sont, sur ces points, en concordance avec les normes internationales.

Ces sessions ont permis aux participants de prendre conscience que, outre la mise en conformité du projet de loi portant Code foncier agro-pastoral avec la déclaration de N'Djaména, il était nécessaire d'intégrer dans l'ensemble des textes en cours d'élaboration les bonnes pratiques, les principes et les normes présentées.

D'autre part, les participants ont bien cerné les différences entre une politique foncière et une loi foncière, et ont acté la nécessité de procéder en premier lieu à l'élaboration d'une politique foncière agropastorale avant de la décliner sur le plan juridique, comme en témoigne la nouvelle feuille de route présentée ci-dessous :

N°	Activités	Responsables	Période
1	Mise en place du Comité technique interministériel (CTI) chargé de la réforme foncière (Arrêté)	Groupe de travail /Gouvernement	2ème semestre 2022
2	Etat des lieux de la situation foncière agropastorale	CTI/consultants/PTF	2ème semestre 2022
3	Draft de la politique foncière agropastorale	CTI/consultants/PTF	2023
4	Ateliers de concertation	CTI/consultants/PTF	2023
5	Version provisoire du document de Politique foncière agropastorale	Comité Technique/PTF	2023
6	Atelier de validation de la Politique foncière agropastorale	CTI/PTF	2023
7	Adoption de la politique foncière agropastorale	Gouvernement	2023
8	Relecture du projet de loi cadre du foncier	CTI/PTF	2023
9	Adoption de la loi cadre	Assemblée Nationale	2023
10	Relecture du projet de code foncier agropastoral	CTI/PTF	2023
11	Atelier de validation	CTI/PTF	2023
12	Adoption du code foncier agropastoral	Assemblée Nationale	2023
13	Vulgarisation/ Sensibilisation	Gouvernement/PTF/SC	2023

La question d'élaborer une politique foncière globale a été posée mais cette option n'a pas été retenue, le MURFVH considérant que la loi fixant le cadre général des régimes domaniaux et fonciers pourrait jouer ce rôle. Il ne s'agit pas d'un cas spécifique, d'autres pays, comme le Burkina Faso par exemple, ont élaboré une politique foncière rurale innovante sans politique foncière globale.

La version révisée de la feuille de route reflète également une intégration consensuelle de la réforme foncière globale portée par le MURFVH et de la réforme foncière agro-pastorale portée par le MADR. Il a ainsi été décidé de prioriser :

1. l'élaboration et la validation d'une politique foncière agropastorale ;

2. puis la relecture et la validation de la loi cadre sur le foncier ;
3. puis la relecture et la validation de la loi sur le foncier agropastoral.

Cette intégration est particulièrement importante et devrait constituer le **premier levier de déblocage** de la situation. Lors de l'atelier, la mission a demandé aux représentants du MURFVH de confirmer explicitement leur accord sur la priorité accordée à la politique foncière agropastorale, ce qu'ils ont fait.

Le temps a été insuffisant pour discuter de la prise en compte de l'initiative du MFB (élaboration d'une loi qui traite de l'immatriculation foncière, de la conservation foncière et des hypothèques). Cela ne peut cependant pas nuire à la mise en œuvre de la feuille de route jusqu'à son étape n°8. Le MFB et le MURFVH devraient pouvoir mettre en cohérence leurs initiatives, d'autant plus que celle du MFB ne traite que d'une dimension de la réforme foncière globale. Il conviendrait cependant de veiller à ce qu'aucun texte ne maintienne l'immatriculation foncière comme l'unique voie de sécurisation foncière.

Le **second levier de déblocage** de la situation découle de la validation de la nécessité de mettre en place un Comité technique interministériel et pluri-acteurs chargé de la réforme foncière. En effet, la quasi-totalité des réformes foncières contemporaines se sont appuyées ou s'appuient sur une instance de ce type, conformément aux normes internationales. Il importerait ici de veiller à ce que ce comité soit réellement inclusif (incluant des membres de la société civile, des organisations paysannes, du secteur privé...) tout en maintenant un nombre raisonnable de membres.

Afin de s'assurer que ce comité voit le jour rapidement, l'atelier a, sur proposition de la mission, retenu de responsabiliser à cet effet un groupe de travail, composé de représentants des ministères chargés de l'Urbanisme, de l'Agriculture, de l'Elevage, des Finances et de l'Administration du Territoire, chargé d'élaborer l'arrêté portant création du Comité.

L'unique recommandation formulée par les participants est de mettre en place dans les meilleurs délais ce comité chargé de la réforme foncière.

3. Perspectives d'appuis pour les partenaires techniques et financiers

La feuille de route se limite encore à un tableau sommaire, en comparaison avec celles utilisées dans d'autres pays, comme le Mali ou la Guinée, qui sont des documents d'une vingtaine de pages. Il sera possible pour les parties prenantes de l'étoffer ultérieurement, sans que cela n'entrave le début de sa mise en œuvre.

Les délais de réalisation des différentes activités sont particulièrement serrés, particulièrement à partir de l'étape n°3. De tels processus ont nécessité plusieurs années dans tous les pays ayant développé des réformes foncières alternatives, notamment parce que le foncier est un sujet particulièrement sensible et épineux, et en raison du caractère participatif de ces réformes. Il ne faudrait donc pas s'alarmer d'une extension de ces délais.

Ces limites devraient donc pouvoir être dépassées au cours de la mise en œuvre des activités. L'élaboration puis la signature de l'arrêté portant création du comité technique interministériel et pluri-acteurs chargé de la réforme foncière devraient marquer la volonté politique de faire progresser le processus, volonté politique qui a été affirmée à la mission par le ministre de l'Agriculture et du Développement rural.

Le processus, une fois le comité créé, devrait pouvoir bénéficier rapidement de soutiens de partenaires techniques et financiers (PTF) pour notamment :

- assurer le fonctionnement du comité (tenue des réunions), le temps que l'Etat intègre ces coûts dans son budget ;
- renforcer les capacités des membres du comité. Ce point est particulièrement important et devrait être considéré comme une priorité. Les deux sessions de formation dispensées lors de l'atelier devaient également bénéficier aux membres du comité, mais elles ne sont qu'une entrée en matière. L'approfondissement d'autres thématiques semble indispensable, notamment des études de cas sur des réformes foncières opérées par d'autres pays, la sécurisation foncière des femmes, les marchés fonciers et les outils de leur régulation, les systèmes de gestion foncière et les dispositifs de sécurisation foncière agropastorales, la gestion des conflits fonciers etc. Ce renforcement de capacités devrait également prendre la forme de voyages d'études dans des pays activement engagés dans des réformes foncières novatrices, comme la Côte d'Ivoire par exemple ;

Appui par un consultant international à l'animation d'un atelier de relecture concertée de la politique foncière agro-pastorale de la RCA

- accompagner les réflexions des groupes d'acteurs directement concernés par la réforme foncière, notamment les organisations professionnelles d'agriculteurs et d'éleveurs et les organisations de la société civile ;
- prendre en charge les coûts des activités nécessitant le recours à de l'expertise externe.



Juin 2022

SAS SalvaTerra
6 rue de Panama
75018 Paris I France
Tél : +33 (0)6 66 49 95 31
Email : info@salvaterra.fr
Web : www.salvaterra.fr

