

DECRET D/2001/.....⁰³⁷/PRG/SGG
PORTANT ADOPTION DE LA POLITIQUE FONCIERE EN MILIEU RURAL

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

VU- La Loi Fondamentale, promulguée par Décret n°250/PRG/SGG du 31 Décembre 1990

VU- Le Code Foncier et Domanial, promulgué par l'Ordonnance 0/92/019 du 30 Mars 1992 ;

VU- Le Décret n°D/99/004/PRG/SGG du 8 Mars 1999, portant nomination du Premier Ministre ;

VU- Le Décret n°D/99/007/PRG/SGG du 12 Mars 1999, modifié par les Décrets n°D/2000/007/PRG/SGG du 25 Janvier 2000, 046/2000/PRG/SGG du 3 Juin 2000 et D/2000/050/PRG/SGG du 7 Juin 2000, portant nomination des membres du Gouvernement ;

Le Conseil des Ministres, entendu à sa séance du 20 Mars 2001

DECRETE

ARTICLE 1/- Est adoptée en République de Guinée la **Politique Foncière en milieu rural**.

ARTICLE 2/- Cette politique a pour but de promouvoir le développement économique et social par la sécurisation des droits fonciers ruraux, de favoriser le développement de l'agriculture, d'améliorer la gestion durable des ressources et de permettre le développement d'un marché foncier transparent et équitable.

ARTICLE 3/- Le Ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat et le Ministre de l'Agriculture et de l'Elevage sont chargés chacun en ce qui le concerne de l'application du présent Décret.

ARTICLE 4/- Le présent Décret qui prend effet à compter de sa date de signature sera enregistré et publié au Journal Officiel de la République.

Conakry, le 17 MAI 2001


GENERAL LANSANA CONTE

REPUBLIQUE DE GUINEE

Travail - Justice - Solidarité

DECLARATION DE POLITIQUE FONCIERE EN
MILIEU RURAL

I. CADRAGE ET CONTEXTE GENERAL

1. Les consultations organisées à la base dans le cadre de l'élaboration de la stratégie de réduction de la pauvreté ont identifié les problèmes d'accès et de garantie d'exploitation durable de la terre parmi les facteurs les plus déterminants de la pauvreté. Pour la majorité des populations rurales, la terre constitue la principale source de revenu et les conditions d'accès et de son exploitation durable représentent les enjeux de survie de la société rurale guinéenne.
2. L'objectif de réduction de la pauvreté passe par une croissance significative de la productivité agricole, ce qui implique au préalable la sécurisation foncière, perçue par tous les acteurs du développement comme une condition essentielle à l'amélioration durable de la gestion des ressources rurales.
3. Le développement de l'agriculture suppose des efforts d'investissement et d'intensification que les acteurs ruraux et les investisseurs extérieurs ne peuvent accepter sans une véritable sécurité foncière leur assurant la jouissance, à long terme, des terres et des ressources qu'ils exploitent.
4. De même, le développement agricole avec l'amélioration du potentiel foncier, les perspectives d'une monétarisation de l'agriculture et de son insertion dans l'économie de marché, amènent à penser que les problèmes liés à la gestion de la terre vont se diversifier et s'intensifier. Ils ne se limiteront plus, comme par le passé, aux litiges entre personnes ou communautés, mais ils porteront de plus en plus sur les conditions sociales et économiques de développement du monde rural.
5. D'importantes mutations foncières sont en train de s'opérer dans le monde rural guinéen.. On assiste actuellement à l'émergence d'une catégorie nouvelle d'acteurs fonciers, véritables entrepreneurs ruraux, intervenant en milieu rural mais issus du milieu urbain, pour qui la précarité foncière est insupportable et qui mettent au cœur de leur stratégie d'investissement la recherche préalable de la sécurité foncière.
6. En dépit de l'instauration, avec le code foncier et domanial (CFD) de 1992, d'un régime foncier libéral fondé sur le respect de la propriété privée de la terre, on constate que les droits des exploitants et des propriétaires traditionnels demeurent précaires et aléatoires.
7. Cette précarité des droits des exploitants agricoles et des propriétaires traditionnels apparaît comme un paradoxe au regard du contexte démocratique et libéral actuel de la Guinée, dans la mesure où se retrouvent marginalisées, de fait, la majorité des terres et la majorité de la population.

8. C'est à la lumière de ce qui précède que le Gouvernement a décidé de réorienter la politique foncière en vue de réduire la pauvreté, de promouvoir le développement de l'agriculture, de maintenir la paix sociale, d'améliorer la gestion durable des ressources et de favoriser le développement d'un marché foncier transparent et équitable.

II. CONSTAT DES CONTRAINTES

9. Les expériences pratiques et les études réalisées dans le cadre du foncier en milieu rural ont mis en évidence les principales contraintes à l'amélioration des conditions d'accès et d'exploitation durable des ressources foncières. Elles se résument aux aspects ci-après:

A. La non-effectivité de l'application du code foncier et domanial

10. Outre le fait d'être ignorée par la plupart des acteurs, la législation foncière est confrontée à l'écart des principes et procédures par rapport aux réalités du milieu rural, qui traduit un décalage avec les perceptions foncières locales fortement ancrées dans les mentalités.
11. D'autres contraintes affectent la mise en œuvre du CFD. Il s'agit en particulier: (i) du recours volontaire et systématique de la majorité des acteurs à d'anciennes pratiques administratives souvent non conformes à la législation; (ii) de la faible diffusion de la loi et de la faiblesse du suivi de sa mise en œuvre liée à une insuffisance de moyens humains et matériels; (iii) de la faible production des textes d'application; (iv) du manque de cohésion dans les actions menées par les différents acteurs institutionnels.

B. La non-prise en considération de certains groupes sociaux

12. Les intérêts légitimes de certains acteurs (communautés traditionnelles ou villageoises, groupements de producteurs, de femmes et de jeunes, usagers de périmètres aménagés) en matière de gestion foncière ne sont pas suffisamment pris en considération par la législation foncière. Les collectivités traditionnelles détentrices de droits fonciers ne sont ni des personnes morales ni des personnes physiques. Les droits qu'elles exercent résultent d'une occupation continue et paisible de l'espace, mais ils ne seront juridiquement protégés que si l'on étend à leur bénéfice l'application de certaines dispositions du CFD (comme celles des articles 39, 40, 42, 111 et 119).
13. Cette orientation traduit une nette évolution de la législation foncière en Guinée. Sous la première République, seule était reconnue la légitimité foncière de l'Etat. Promulgué dans un contexte de libéralisation économique, le CFD a ensuite réalisé un grand progrès en offrant des garanties de sécurité foncière du secteur privé. Aujourd'hui, à la faveur du renforcement de la démocratie, de la décentralisation et de la société civile, la reconnaissance de la pluralité des acteurs constitue un facteur essentiel de sécurisation foncière des communautés rurales.
14. Dans ce contexte, la puissance publique doit résoudre des problèmes d'équité foncière. Il lui appartient de concilier le dispositif légal et les pratiques coutumières positives afin de faciliter l'acceptabilité de la législation foncière et de renforcer son impact sur la société rurale, en lui apportant un instrument décisif pour son développement. Il lui appartient également de mettre en place des mesures protégeant les groupes défavorisés par rapport au foncier contre les excès prévisibles de l'ouverture d'un marché foncier.

C. La faible décentralisation de la gestion foncière

15. Les collectivités locales sont actuellement faiblement responsabilisées dans la gestion du foncier. Le rôle dévolu aux communautés rurales de développement (CRD) se limite principalement à la tenue et à la gestion des plans fonciers. La création des commissions foncières, chargées de constater les mises en valeur et de donner des avis sur les questions relatives à la politique foncière des collectivités, n'est à ce jour légalement envisagée qu'au niveau des préfectures et des communes de la capitale. Leur composition ne prévoit en outre aucun représentant des CRD.

16. Dans le contexte de décentralisation actuellement en cours, une meilleure gestion foncière et, surtout, une prise en considération de la diversité des intérêts fonciers légitimes en présence, notamment ceux des CRD et des populations locales, résulteront du rapprochement du pouvoir de décision aux structures de base. L'expérience propre de la Guinée, confortée par celles d'autres pays de la sous-région, montre que la décentralisation de la gestion foncière doit en même temps s'accompagner d'un appui à la déconcentration de l'administration foncière en vue de procurer aux collectivités locales rurales l'assistance dont elles ont besoin pour assurer une gestion rationnelle des ressources foncières.

D. La faible harmonie des textes régissant les ressources rurales

17. En plus du CFD, d'autres textes législatifs ont des implications sur le régime foncier, bien que leur objet principal soit différent. Dans bien des cas, ces textes manquent de cohérence et de complémentarité entre eux. Les problèmes posés par cette faible harmonie des textes sont encore plus évidents lorsqu'ils s'appliquent aux mêmes espaces en y apportant des solutions différentes. Dans les zones de concurrence entre différents utilisateurs de la terre (exploitants miniers, agriculteurs, pêcheurs, extracteurs de sel, exploitants forestiers, éleveurs, promoteurs touristiques, etc.), il existe des règles de droit qui manquent de cohérence entre elles, ce qui crée des difficultés entre les différents exploitants, d'une part, et entre ces derniers et l'Etat, d'autre part.

E. Le cadre institutionnel de la gestion foncière

18. L'environnement institutionnel de la gestion foncière et domaniale est marqué par la multiplicité des intervenants. Il en résulte que les procédures et les circuits de décision ne suivent pas toujours les mêmes règles.
19. L'administration foncière a encore recours à des pratiques et des procédures anciennes. Ses activités en milieu rural se limitent à la production des actes d'attribution et de concession des terres. Aucune structure n'assure encore la cohérence de la mise en œuvre de réglementation foncière, en éliminant au besoin les contradictions entre les textes et les procédures appliquées par les acteurs institutionnels.
20. Par ailleurs, la mise en place d'un cadre de concertation entre les différents acteurs impliqués dans la gestion foncière n'a pas encore permis d'améliorer l'efficacité des services. La structure chargée de la mise en œuvre du CFD, le Comité Interministériel de Suivi de l'Application du Code Foncier Domanial (CISACFD), n'a pas répondu aux attentes faute d'une vision commune et de moyens suffisants lui permettant de s'acquitter de sa mission.

F. L'absence de politique cohérente de gestion du patrimoine foncier

21. L'absence d'une politique cohérente de gestion du patrimoine foncier ne favorise pas l'efficacité de l'action de la puissance publique dans le domaine de la gestion du foncier. Cette situation se manifeste particulièrement dans la gestion des terres relevant du domaine privé de l'Etat, qui sont cédées en zone rurale sous forme de concession provisoire, souvent sans contrepartie financière ni d'éventuelles conditions particulières notamment de mise en valeur.
22. En l'absence d'un inventaire fiable du patrimoine foncier rural et de clarification de la situation juridique et foncière des terres attribuées ou mises à la disposition d'opérateurs, les possibilités d'intervention de l'Etat et des collectivités décentralisées dans la gestion et l'organisation de l'occupation des terres à des fins de réduction de la pauvreté, d'équité et de paix sociale, de préservation de l'environnement et de développement d'un marché foncier transparent sont considérablement limitées.

III. LES OBJECTIFS

23. A travers la présente Déclaration de politique foncière en milieu rural (DPFMR), l'objectif du Gouvernement est de fixer un cadre stratégique cohérent visant à améliorer les conditions d'accès et de gestion durable et équitable des ressources rurales.
24. Spécifiquement, la démarche vise à sécuriser les exploitants ruraux, renforcer l'équité et la paix sociale, stimuler la production et la productivité agricole, promouvoir la gestion décentralisée des ressources foncières, favoriser l'accès à la terre des personnes pauvres et des groupes sociaux fragilisés et défavorisés, notamment les femmes et les jeunes.
25. S'inscrivant dans le cadre des dispositions fondamentales du CFD, la DPFMR fixe les orientations générales du Gouvernement en matière de gestion foncière en milieu rural.
26. La DPFMR tient compte des politiques sectorielles déjà définies et mises en œuvre et servira de cadre de référence pour entamer ou poursuivre les actions de développement visant à favoriser l'accès à la terre et à accroître la sécurité foncière des producteurs ruraux.
27. Elle offrira aux acteurs que sont l'administration publique, les juridictions, les collectivités décentralisées, les communautés rurales, les producteurs, les programmes et les projets de développement, les investisseurs et les partenaires au développement, un cadre de référence pour leurs interventions.

28. La stratégie du Gouvernement repose sur le postulat que le milieu rural traditionnel a besoin de consolider les droits résultant de la situation actuelle dans le cadre légal en vigueur. En conséquence, le Gouvernement entreprendra des mesures et actions pour accompagner la transition progressive des pratiques traditionnelles vers le droit moderne, parallèlement à un enrichissement du droit moderne par les apports positifs de la coutume.
29. En complément des dispositifs juridiques existants, le Gouvernement mettra en place des mécanismes permettant de reconnaître la pluralité de droits et usages fonciers ruraux, ainsi que les systèmes de régulation sociale y afférents.
30. La réalisation des objectifs de la DPFMR sera assurée par des programmes d'actions prioritaires qui s'articulent autour de plusieurs axes stratégiques.

IV. LES AXES STRATEGIQUES

A. Amélioration de l'effectivité de la législation foncière

31. D'importantes adaptations sont indispensables pour rendre le CFD applicable à l'espace rural et socialement acceptable par les populations rurales et les administrations compétentes. Cet effort destiné à le rendre plus effectif sera une œuvre de longue haleine. Le Gouvernement engagera un large processus de consultation sur les conditions d'une plus grande effectivité de la loi. Plusieurs ateliers de réflexion et concertation seront organisés avec pour objectifs: (i) l'identification avec les élus, l'administration, la société civile et les partenaires au développement des contraintes et obstacles à l'application du CFD; (ii) la recherche de méthodes et moyens pratiques pour améliorer son effectivité; (iii) la proposition de textes permettant de compléter le CFD ou de renforcer son application; (iv) la vulgarisation de la législation foncière.
32. Parallèlement, des études seront entreprises pour analyser les différents codes et lois connexes en vue d'une meilleure harmonisation des textes juridiques relatifs à la gestion des ressources naturelles.

B. Clarification et sécurisation des droits fonciers

33. Le Gouvernement conçoit les mécanismes de sécurisation foncière comme des réponses appropriées à des facteurs d'insécurité identifiés. C'est pourquoi aucun outil ou méthode adéquat de sécurisation ne devrait être exclu a priori. Les actions devront répondre à la diversité des problèmes identifiés et des contextes régionaux, tout en prenant en considération les intérêts légitimes de tous les acteurs concernés, qui sont principalement:

contrôle Foncier

- l'État et les collectivités décentralisées (acteurs publics) ;
- le secteur privé ;
- les populations rurales.

34. Tenant compte de l'existence d'un seul Bureau de la Conservation Foncière à Conakry et des coûts élevés de l'immatriculation, le Gouvernement entend, à côté d'autres outils mieux appropriés à la diversité des situations, faire reposer la sécurisation foncière en milieu rural sur le plan foncier, en particulier. Les autres outils de sécurisation identifiés jusqu'ici sont: (i) la formalisation progressive des transactions et autres conventions portant sur le foncier en milieu rural; (ii) l'institution et le renforcement de mécanismes de négociation et de conciliation villageois et inter-villageois.
35. Les expériences menées en Guinée et dans les pays voisins pour la réalisation du plan foncier en milieu rural ont montré qu'il répond à l'objectif de clarification des droits. En tant qu'instrument de régulation technique et sociale, il apporte des éléments permettant de trancher les litiges et d'ouvrir la voie vers une meilleure sécurisation des droits.
36. Le Gouvernement reconnaît la valeur juridique du plan foncier et s'engage à prendre des mesures visant à lui conférer une force probante en donnant à l'inscription au plan foncier une valeur de présomption de propriété.
37. En matière de propriété foncière, contrairement aux dispositions légales, les pratiques locales distinguent la propriété directe de la propriété utile du sol. Afin de consacrer et consolider les pratiques locales, pour autant qu'elles ne soient pas contraires aux objectifs et principes fondamentaux de lutte contre la pauvreté, d'équité et de justice, des textes complémentaires du CFD seront adoptés. Ils seront conçus de manière flexible afin que puisse être prise en compte toute la diversité des situations et assurer une équité par rapport à l'accès et à l'utilisation durable des ressources foncières.
38. Ces mesures seront complétées par la clarification ou l'harmonisation des droits découlant des conventions portant sur le foncier rural, telles que définies par le code civil ou le code foncier (baux ruraux, droit de superficie, antichrèse, emphytéose) ou par les pratiques locales (prêt, mise en gage).

39. Pour renforcer le cadre juridique foncier actuel, deux projets de décrets relatifs au plan foncier et à l'enquête foncière publique et contradictoire ont été élaborés et seront approuvés. Plus largement, le Gouvernement s'engage à prendre les mesures nécessaires visant à préciser, compléter et, au besoin modifier, les dispositions pertinentes du code foncier et domanial aux fins de mise en œuvre de la présente Déclaration.
40. Vu l'importance du secteur agricole dans le développement économique du pays, le Gouvernement est conscient du rôle clé que doivent jouer les investisseurs privés pour favoriser la croissance et la création d'emplois. Dans ce cadre, il sera fondamental de renforcer les procédures susceptibles de sécuriser les droits des entrepreneurs et leurs investissements.
41. Le privé qui veut investir dans l'agriculture a besoin d'être assuré qu'il peut disposer de la terre pendant une période nécessaire à la rentabilité de son entreprise. De même, il doit pouvoir disposer de garanties sûres, en particulier l'hypothèque, pour faire face aux besoins de financement. Le CFD a répondu à ces besoins en instituant le titre foncier. Toutefois, l'existence d'un seul Bureau de la Conservation Foncière et les coûts élevés de l'immatriculation constituent actuellement des freins à l'établissement des titres fonciers des immeubles en milieu rural.
42. Afin de favoriser les investissements privés en milieu rural, le Gouvernement prendra des mesures pour: (i) la mise en place de procédures plus légères d'inscription des droits au livre foncier; (ii) la réduction des frais d'immatriculation des immeubles situés en milieu rural; (iii) la création de bureaux déconcentrés de la conservation foncière.
43. Parallèlement, le Gouvernement entreprendra des mesures complémentaires afin de protéger les groupes sociaux défavorisés contre les excès prévisibles de la monétarisation et du développement d'un marché foncier.

C. Décentralisation de la gestion foncière et promotion des acteurs ruraux

44. L'objectif majeur de la décentralisation est de responsabiliser les populations pour les amener à gérer leurs propres affaires à travers leurs élus et de les impliquer dans le processus de développement économique et social.
45. Le plan foncier répond assez bien à cet objectif. Tenu et géré par les CRD, il constitue un instrument puissant au service des communautés dans les politiques de redistribution au profit des groupes fragilisés et d'encouragement à différentes formes de mise en valeur. En outre, il ouvre la voie à l'imposition locale de la propriété foncière.
46. Le Gouvernement prendra des dispositions pour investir les CRD de responsabilités effectives dans la gestion des ressources foncières dont elles tirent leur subsistance.
47. Les mesures à prendre doivent, d'une part, permettre d'aménager des périmètres fonciers, de constituer des réserves foncières et d'en assurer l'entretien, d'autre part, rendre possible la réalisation d'équipements collectifs et leur maintenance.
48. L'administration fournira un appui aux CRD en vue de les aider à définir les règles d'attribution des terres et de favoriser un accès à la propriété des pauvres et des groupes fragilisés et défavorisés en terme d'accès et de sécurité d'exploitation de la terre, notamment les femmes et les jeunes.
49. Pour réaliser ses objectifs en matière de décentralisation de la gestion foncière, le Gouvernement entamera une révision des dispositions du CFD relatives «à la reconnaissance de la propriété en cas d'absence d'occupation» (notamment les articles 40, 41, 42, 43), à la «composition et compétence des commissions foncières» (notamment les articles 49, 50, 51 et 52), «domaine public» et au «domaine privé». Dans ce cadre, les commissions foncières prévues par le CFD seront instituées au niveau des collectivités décentralisées (communes urbaines et CRD) et elles comprendront en leur sein des représentants élus des collectivités concernées.
50. En vue d'une plus grande implication des communautés villageoises, le Gouvernement déterminera un statut permettant aux organisations de producteurs et aux institutions traditionnelles de gestion de la terre d'entrer dans des rapports de type contractuel et d'exercer la responsabilité effective de la gestion foncière.
51. Le CFD laisse un champ de liberté pour les questions d'aménagement. Dans ce cadre, le Gouvernement adoptera une série de textes d'application visant à accroître la responsabilité des communautés dans la gestion du foncier, en particulier en matière d'aménagement.

D. Renforcement du cadre institutionnel

52. Compte tenu des objectifs de la DPFMR, le Gouvernement entend éliminer tous les obstacles à la bonne mise en œuvre des politiques foncières. A cet effet, il procédera à la clarification du rôle des acteurs institutionnels et au renforcement des capacités des services administratifs et des collectivités décentralisées impliqués dans la gestion foncière en matière de formulation des politiques, de conception, d'exécution et de suivi des programmes et projets de sécurisation foncière.
53. Afin de promouvoir la décentralisation en matière du foncier et d'améliorer la gestion du patrimoine public, le Ministère de l'Urbanisme et l'Habitat lancera, avec les autres départements concernés et en partenariat avec les collectivités décentralisées, une opération d'inventaire exhaustif et d'immatriculation du domaine privé en milieu rural afin de doter la puissance publique et les collectivités décentralisées des moyens d'une maîtrise foncière. La démarche consistera en outre à définir des règles d'attribution des terres permettant d'offrir un accès prioritaire aux communautés villageoises tout en favorisant la propriété des groupes défavorisés et fragilisés.
54. Aux fins de favoriser la mise en œuvre de la présente Déclaration, le Gouvernement mettra en place un Conseil National du Foncier (CNF), en remplacement du Comité Interministériel pour le Suivi de l'Application du Code Foncier et Domaniaal, et le dotera de moyens adéquats lui permettant de remplir efficacement sa mission.
55. Le CNF comprendra les Ministres chargés du Plan, des Finances, des Domaines, de la Décentralisation, de l'Agriculture, de la Justice, de l'Information, de l'Elevage, des Mines, des Forêts, de la Pêche, du Tourisme, des Travaux publics, de la Promotion féminine et de l'Environnement, ainsi que les représentants de l'Assemblée Nationale, du Conseil Economique et Social, de la Cour Suprême, des Organisations professionnelles et de la Société civile. Le CNF constituera l'instance nationale d'orientation politique et stratégique sur les questions foncières. Il sera appuyé par un comité technique comprenant tous les services techniques impliqués dans la gestion du foncier.
56. Au niveau décentralisé, des commissions foncières seront mises en place en substitution des Commissions foncières prévues par le CFD. Elles comprendront notamment des élus, des représentants de producteurs, de femmes et des jeunes.

E. Programme pilote de sécurisation foncière

57. Ce programme constitue un instrument d'opérationnalisation des actions et mesures prévues par la DPFMR. Il appuiera la politique que le Gouvernement entend poursuivre, par phases successives, de sécurisation des droits fonciers et de promotion de la gestion participative et décentralisée du foncier en milieu rural.
58. Le programme visera à mettre au point les approches juridiques, institutionnelles, techniques et sociales de conception et de gestion participative des outils de sécurisation foncière en milieu rural. Les actions à entreprendre porteront notamment sur:
- a) la réalisation de plans fonciers en milieu rural en vue de clarifier la situation foncière ;
 - b) l'amélioration et la formalisation des pratiques de rédaction des écrits constatant les différentes conventions foncières en vue de les sécuriser et d'encourager leur plus large utilisation;
 - c) l'adaptation du cadre législatif et réglementaire aux besoins du monde rural ;
 - d) la mise en place et le renforcement de mécanismes institutionnels, décentralisés et participatifs, de gestion foncière.