



RÉPUBLIQUE DE GUINÉE
Travail - Justice - Solidarité

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

POLITIQUE **FONCIERE** **AGRICOLE**



**ADOPTÉE PAR LE CONSEIL
DES MINISTRES DU 03
SEPTEMBRE 2026**

SOMMAIRE

PRÉFACE DE MONSIEUR LE MINISTRE	5
SIGLES ET ACRONYMES	6
PRÉAMBULE	7
I. ENJEUX, DÉFIS ET MÉTHODOLOGIE D'ÉLABORATION DE LA PFA	8
I.1. Enjeux	8
I.2. Défis	9
I.3. Méthodologie d'élaboration de la PFA	14
II. CADRE DE RÉFÉRENCE	16
II.1. Instruments internationaux	16
II.2. Instruments nationaux	17
III. VISION, OBJECTIFS ET PRINCIPES DIRECTEURS	20
III.1. Vision	20
III.2. Objectifs	20
III.3. Principes directeurs	21
IV. ORIENTATIONS STRATÉGIQUES ET AXES D'INTERVENTION	22
Orientation 1 : reconnaître et sécuriser les droits fonciers et les transactions foncières agricoles légitimes de tous les acteurs intervenant dans le secteur agricole	23
Axe 1.1 Reconnaître les droits fonciers et les transactions foncières Agricoles légitimes	23
Axe 1.2 Sécuriser les droits fonciers et les transactions foncières Agricoles légitimes à travers une gestion foncière décentralisée renforcée par une participation citoyenne	24
Axe 1.3 Prendre en charge les contestations pendant et après la procédure de sécurisation	30
Orientation 2 : clarifier la gouvernance foncière des aménagements hydro-agricoles pour en optimiser l'exploitation équitable et durable	32
Axe 2.1 Déterminer et sécuriser la propriété des terres à aménager	32
Axe 2.2 Attribuer les parcelles avec équité, sécuriser les bénéficiaires et réguler les transactions foncières	34
Orientation 3 : promouvoir l'usage productif et équitable des terres Agricoles, les investissements et la gestion optimisée des conflits	36
Axe 3.1 Promouvoir l'usage productif et équitable des terres Agricoles et les investissements	37
Axe 3.2 Améliorer la gestion des conflits fonciers Agricoles	39

Orientation 4 : Optimiser la gestion des domaines Agricoles de l'État et préserver le patrimoine foncier Agricole national

Axe 4.1	Optimiser la gestion des domaines Agricoles de l'État	42
Axe 4.2	Préserver le patrimoine foncier Agricole national	44

IV. STRATÉGIE DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI-ÉVALUATION

V. RISQUES ET MESURES D'ATTÉNUATION

ANNEXE 1 :	LIENS ENTRE LES MESURES ET LES ATELIERS DE CONCERTATION	53
-------------------	---	----



M. AMADOU OURY BAH
PREMIER MINISTRE, CHEF DU GOUVERNEMENT

PRÉFACE

DE MONSIEUR LE MINISTRE



La refonte complète de la gouvernance foncière agricole constitue l'une des cinq réformes majeures programmées dans le cadre de l'opérationnalisation du volet agricole du Pilier 1 du Programme Simandou 2040.

Cette Réforme foncière agricole (RFA) vient de franchir une étape fondamentale avec l'adoption de la Politique Foncière Agricole (PFA) par le Conseil des ministres du 03 septembre 2026. En effet, la PFA, à travers ses quatre orientations stratégiques, ses neuf axes d'intervention et ses soixante-seize mesures, définit l'ensemble des directions à suivre pour répondre efficacement aux multiples enjeux contemporains et à venir du foncier agricole.

Document stratégique de référence permettant de guider et de coordonner l'action de tous les acteurs, publics et privés, concernés par le foncier Agricole, la PFA a été élaborée suivant un processus inclusif et participatif de co-construction, structuré autour de 21 ateliers nationaux et regroupant plus de 500 participants de 22 groupes d'acteurs que sont : les administrations techniques centrales et déconcentrées de l'État, les productrices et producteurs agricoles, la Confédération générale des entreprises de Guinée, les sociétés minières, les institutions bancaires et de microfinances, les organisations de la société civile dont celles spécialisées dans la défense des droits des femmes, les universitaires, les notaires, etc.

La PFA a également été élaborée en tant que composante sectorielle de la Politique foncière nationale (PFN) développée sous l'égide du ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire.

En mettant la sécurité foncière des terres agricoles à la portée de toutes et tous, la mise en œuvre effective de la PFA aura de multiples impacts dans la marche de la Guinée vers la souveraineté alimentaire, le développement économique durable et la paix sociale, conformément aux idéaux promus dans le programme visionnaire Simandou 2040 de son Excellence Mamadi DOUMBOUYA, Président de la République, Chef de l'Etat.

Je voudrais remercier Monsieur le Président de la République, le Premier Ministre, les membres du Gouvernement, l'Agence Française de Développement (AFD) pour son précieux appui au processus, mes prédécesseurs au ministère de l'Agriculture, les cadres du département et singulièrement ceux de la Direction nationale du foncier rural et du patrimoine agricole. Je vous assure de l'engagement du ministère de l'Agriculture, dans son ensemble, à franchir rapidement les prochaines étapes qui permettront de concrétiser, sur le terrain, les orientations de la PFA au profit de l'ensemble des agricultrices, des agriculteurs, des entrepreneurs agricoles et des consommateurs guinéens.

A stylized blue ink signature of Felix Lamah.

FELIX LAMAH
Ministre de l'Agriculture

SIGLES ET ACRONYMES

SIGLE	SIGNIFICATION
AFD	Agence Française de Développement
BAD	Banque Africaine de Développement
CEA	Commission Économique pour l'Afrique
CFD	Code Foncier et Domanial
CLD	Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique
CONAREFH	Commission nationale de la réforme foncière et de l'habitat
CSA	Comité de la sécurité alimentaire mondiale
CUA	Commission de l'Union Africaine
DNFRPA	Direction nationale du foncier rural et du patrimoine agricole
DPAE	Direction préfectorale de l'Agriculture et de l'Élevage
DV	Directives Volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux forêts et aux pêches dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale
EGF	États généraux du foncier
LFA	Loi foncière Agricole
LOA	Loi d'Orientation agricole
MA	Ministère de l'Agriculture et de l'élevage
MMG	Ministère des Mines et de la Géologie
MUHAT	Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire
ONG	Organisation non gouvernementale
OPA	Organisation professionnelle agricole
OPROGEM	Office de protection du genre et des mœurs
OSC	Organisation de la société civile
PFA	Politique foncière Agricole
PFN	Politique foncière nationale
PTF	Partenaire technique et financier
PV	Procès-verbaux
RENOFF	Réseau national des organisations féminines sur la Gouvernance foncière
RFA	Réforme foncière Agricole
SCPPV	Service central de la protection des personnes vulnérables
Sifa	Système d'informations foncières Agricoles
UA	Union Africaine
ZAS	Zone Agricole stratégique

PRÉAMBULE

La Politique Foncière Agricole (PFA) est le socle d'une Réforme Foncière Agricole (RFA) particulièrement innovante et rendue possible par le Gouvernement et son programme de refondation de l'État guinéen. L'ensemble des activités réalisées jusqu'à présent dans le cadre de la RFA a été soutenu par l'Agence Française de Développement (AFD).

La PFA constitue le document central de référence qui doit guider l'action de tous les acteurs, publics et privés, concernés par le foncier Agricole. La PFA sera traduite en une Loi Foncière Agricole (LFA) et en ses textes d'application.

La PFA est une partie intégrante de la Politique Foncière Nationale (PFN) élaborée sous le leadership du ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire (MUHAT). Elle en est la composante qui traite exclusivement du foncier Agricole.

Dans cette optique, le champ d'application de la PFA est centré sur le secteur de l'Agriculture, plutôt que sur le foncier rural, afin de tenir compte de l'existence d'autres secteurs ayant des implications foncières en milieu rural et disposant de leurs propres politiques et/ou textes juridiques (mines, énergie, environnement etc.) et afin de ne pas empiéter sur les champs d'application de la PFN. Ce champ de la PFA couvre les terres Agricoles situées dans les espaces ruraux, périurbains et urbains. Le secteur Agricole englobe ici les sous-secteurs de la production végétale, de la production animale sédentaire, de la sylviculture et de la production halieutique continentale.

L'une des trois recommandations majeures des États généraux du foncier (EGF), qui ont été organisés en 2022 par le MUHAT et ont constitué le plus grand forum sur le foncier organisé en Guinée depuis son accession à l'indépendance, concerne l'élaboration de la PFA et de la LFA. L'élaboration de la PFA a également été annoncée par la loi L/2024/007/CNT portant Orientation agricole en République de Guinée qui vient d'être promulguée.

La PFA s'appuie sur une vision dont l'horizon temporel est calé sur l'Agenda 2063 de l'Union Africaine (UA). Le suivi-évaluation continu de sa mise en œuvre pourra conduire à sa relecture tous les cinq ans, afin de corriger les éventuelles insuffisances constatées.

La PFA contient 76 mesures dont 15 sont spécifiquement consacrées aux personnes vulnérables. Les différents groupes identifiés comme vulnérables relativement aux enjeux fonciers Agricoles sont les suivants : femmes (particulièrement les veuves) et filles, handicapés, migrants, enfants (particulièrement les orphelins et les enfants naturels), personnes âgées sans enfant, malades de longues durées, personnes déplacées et riverains des forêts classées. Toutefois, faire partie de l'un de ces groupes n'implique pas automatiquement que l'on soit en situation de vulnérabilité. En effet, les personnes considérées comme vulnérables du point de vue du foncier sont celles caractérisées par des situations de dépendance pour l'accès aux terres, des discriminations quant au respect de leurs droits fonciers, la faible connaissance de leurs propres droits et l'incapacité de se défendre dans leur environnement social. Ces personnes nécessitent par conséquent des mesures spéciales d'assistance et de protection.

La détermination du contenu de la PFA est le fruit d'un vaste processus de dialogue multi-acteurs, sans équivalent dans l'histoire des politiques publiques guinéennes. Composé de 21 ateliers rassemblant au total plus de 500 participants issus de plus d'une vingtaine de groupes d'acteurs, ce processus confère à la PFA une forte légitimité, qui est une condition indispensable à sa mise en œuvre efficace.



ENJEUX, DÉFIS ET MÉTHODOLOGIE D'ÉLABORATION DE LA PFA

L'état des lieux de la situation foncière Agricole a mis en exergue d'importants enjeux liés au foncier Agricole et des défis non moins importants qu'il s'agit de relever pour maîtriser ces enjeux. La force de ces enjeux et la complexité de ces défis ne pouvaient être correctement appréhendés qu'à travers la mise en œuvre d'une méthodologie d'élaboration de la PFA particulièrement aboutie et axée sur la participation itérative de l'ensemble des groupes d'acteurs concernés.

I.1 ENJEUX

De façon générale, la PFA se positionne au service des politiques économiques et sociales et vise à prendre en charge des enjeux communs à ces politiques, dont notamment :

- la croissance économique ;
- la lutte contre la pauvreté ;
- la sécurité et la souveraineté alimentaires ;
- la préservation de la paix sociale ;
- le renforcement de la décentralisation et de la participation citoyenne.

De façon spécifique, des enjeux relatifs au foncier Agricole se situent à plusieurs niveaux :

La préservation de la vocation des zones Agricoles

La perception d'un danger de disparition progressive du potentiel Agricole du pays, notamment sous l'effet de l'urbanisation, des concessions minières, des changements climatiques et de la dégradation des terres, constitue une préoccupation partagée de l'ensemble des acteurs du foncier Agricole. La nécessité de les préserver est donc clairement affirmée.

L'amélioration de la gouvernance du foncier Agricole

Aucun acteur ne peut seul garantir une bonne gouvernance foncière et il est nécessaire de mettre en place des dispositifs associant différents acteurs afin de favoriser l'établissement et le respect d'arrangements locaux, tout en limitant les risques de corruption, de spéculation et de concentration foncières.

Il y a également lieu de définir dans quelles mesures les autorités coutumières pourraient se voir reconnaître officiellement un rôle dans la gouvernance foncière. En outre, des conflits de compétences entre services déconcentrés de l'Agriculture et de l'Habitat, ainsi que des cas de substitution entre autorités préfectorales et communales, sont couramment relevés. Ainsi, la clarification de la répartition des responsabilités entre les services de l'État, les collectivités locales, les autorités locales et celles coutumières s'impose.

La sécurisation des droits fonciers locaux et des transactions foncières

La reconnaissance et la sécurisation des droits qu'exercent les différents acteurs sur la terre constituent un enjeu central de la politique foncière Agricole, que ces droits soient exercés par l'État ou des particuliers, et qu'ils soient individuels ou collectifs. La formalisation écrite apparaît

comme un moyen privilégié pour favoriser les arrangements fonciers et permettre un accès facilité à la terre pour les exploitants non propriétaires à moyen terme.

C'est aussi une manière de sécuriser les investissements publics réalisés par des projets ou des collectivités locales. L'encadrement et le contrôle des transactions foncières sont également un moyen de limiter la spéculation et la concentration foncière.

Ces nouveaux outils de sécurisation foncière doivent être adaptés aux réalités rurales de la Guinée et facilement accessibles pour les communautés paysannes et les personnes vulnérables.

La facilitation de l'accès à la terre des populations les plus précaires

De nombreux exploitants Agricoles ne possédant pas de terres connaissent une forte précarité foncière, dans la mesure où ils sont obligés de renouveler régulièrement, parfois chaque année, leur demande de prêt de terre aux propriétaires. Cette précarité est surtout observée dans les zones de forte pression foncière et empêche ces acteurs d'investir durablement pour améliorer la productivité des parcelles qu'ils exploitent. Sortir cette catégorie d'acteurs de la précarité dans laquelle elle vit

I.2 DÉFIS

De nombreuses questions demeurent soulevées, sans que des orientations claires n'émergent et que des options ressortent. Ces différentes problématiques sont celles qui ont fait l'objet d'approfondissements lors du processus d'élaboration de la PFA, pour aboutir à des consensus permettant de concilier les intérêts parfois divergents des différents groupes d'acteurs. Ces questions, relèvent de véritables choix de société et conditionnent l'avenir des sociétés rurales et le maintien de la paix sociale. Elles se répartissent autour de plusieurs problématiques.

QUEL SYSTÈME DE GESTION FONCIÈRE AGRICOLE AVEC QUELS RÔLES POUR LES DIFFÉRENTS ACTEURS ?

Il s'agit d'une question centrale de la RFA. Entre décentralisation et/ou déconcentration et/ou gouvernance multi-acteurs de la gestion foncière Agricole, l'orientation qui sera retenue sera prépondérante. Au-delà des questionnements liés aux possibilités effectives des communes à exercer des compétences en matière foncière et aux conflits de compétences existants entre services du foncier rural et services de l'habitat, de vraies questions doivent être abordées quant au rôle des différents acteurs dans la gouvernance locale : leaders locaux, collectivités locales, services de l'État, organisations paysannes, organisations locales etc. Quelles procédures mettre en place pour s'assurer que les droits et transactions qui seront sécurisés sont bien légitimes et quelles procédures de publicité foncière prévoir ? Faut-il reconnaître et formaliser l'implication des communautés dans la gestion foncière ? Comment faciliter la mise en place de systèmes de gouvernance transparents et permettant une participation des différents groupes d'acteurs ? Quel système de contrôle de la gouvernance foncière mettre en place ?

QUELS TYPES DE DROITS, D'ACTEURS ET DE TRANSACTIONS FONCIÈRES SÉCURISER ?

Il existe une grande diversité de droits fonciers qui s'exercent sur les espaces-ressources Agricoles et s'y superposent. La diversité des transactions observées montre aussi la formidable capacité des acteurs à s'adapter aux évolutions et contraintes de leur milieu pour trouver des arrangements spécifiques. Faut-il prévoir des modalités différentes de sécurisation des différents types d'acteurs (exploitants familiaux, petites entreprises locales, investisseurs nationaux ou étrangers) ? Quels types de droits individuels ou collectifs (lignages, villages, groupements) reconnaître ? Faut-il ou est-il nécessaire de prévoir la sécurisation de tous les types de transactions foncières ?

SÉCURISER UNE TRANSACTION ENTRAÎNERA-T-IL LA SÉCURISATION DE LA PROPRIÉTÉ ?

Un acte sécurisant une transaction foncière non définitive comme les prêts constitue en même temps une forme de « preuve » de l'existence de la propriété du « cédant ». Et la sécurisation d'une transaction foncière définitive (vente, don) revient à acter un transfert de propriété. Ainsi, formaliser une transaction foncière constitue une forme de reconnaissance de l'existence de droits de propriété. Dès lors, une approche pragmatique consisterait à enregistrer les possessions au fur et à mesure que des transactions sont établies. La formalisation de la transaction est une occasion pour vérifier la possession du cédant et publiciser sa cession dans la perspective de sécuriser l'acquéreur.

COMMENT SÉCURISER LES DROITS ET LES TRANSACTIONS ?

Au regard des très nombreuses insuffisances qui caractérisent les documents produits dans le cadre des dispositifs de « sécurisation » foncière locale, il conviendra de définir les jalons à mettre en place pour formaliser et sécuriser correctement les droits fonciers et les transactions foncières (une fois leur légitimité préalablement établie). La question du renforcement des capacités des acteurs qui interviendront dans le futur système de gestion foncière Agricole apparaît déjà ici comme centrale.

L'hétérogénéité des droits fonciers légitimes (individuels et collectifs) et des transactions foncières interpelle les acteurs de la RFA sur certains points en particulier :

- l'identification des ayants droit dans les cas de collectifs aux contours mal définis (comme un lignage¹ ou un village²) et les modalités de désignation de ces entités (en évitant le piège qui consiste à enregistrer le droit au nom du chef, responsable ou leader du collectif concerné, ce qui revient à dénaturer la dimension collective³) ;
 - les voies et moyens de s'assurer de la prise en compte de tous les ayants droit préalablement à la formalisation de droits fonciers collectifs ou à la conclusion de transactions foncières sur des terres collectives, notamment les ayants droit absents sur de longues périodes ;
 - les modalités et le niveau de prise en compte des limites aux droits de propriété et d'exploitation issues des transactions ;
 - l'approche à retenir concernant la formalisation ou non des contreparties « symboliques et volontaires » des accords, notamment des prêts, qui peuvent comporter de fortes ambiguïtés sur leur caractère volontaire ou non :
- si de telles clauses ne sont pas formalisées, elles pourraient donner lieu à des contestations futures, à moins peut-être qu'elles demeurent verbalement affirmées devant témoins lors de la formalisation ;
 - formaliser de telles clauses reviendrait à leur ôter leur caractère volontaire, ce qui pourrait poser des problèmes en termes d'acceptation sociale, notamment dans les localités où les locations et mises en métayage ne se pratiquent pas. Ensuite, cela ne pourrait se faire qu'en indiquant que les bénéficiaires doivent donner soit « une part symbolique » des récoltes, soit le pourcentage que cela représente. La différence n'est pas anodine, car cette contrepartie dans le premier cas n'est pas quantifiée et, dans le second, devient une obligation contractuelle quantifiée (et transforme le prêt en un métayage).

¹ Le lignage étant une famille étendue dont les membres ne sont pas répertoriés dans un document préexistant.

² Le village ne constituant pas une entité administrative en Guinée.

³ Les propriétés foncières collectives ne disposent pas « d'un propriétaire », mais plutôt d'un gestionnaire dont les prérogatives peuvent varier selon les coutumes locales (il peut également exister différents faisceaux d'autorités impliquées dans la gestion de ces terres).

En outre, de nombreux cas de figure illustrent que des détenteurs de droits fonciers ne se sentent pas en insécurité, ce qui amène à s'interroger sur plusieurs sujets que la RFA doit prendre en charge :

- le futur système de gestion foncière Agricole rendra-t-il obligatoire la formalisation des droits fonciers et des transactions foncières ?
- si oui, comment y parvenir si les « bénéficiaires » ne considèrent pas qu'ils en tireront un « bénéfice » ?
- si non, comment reconnaître et protéger les droits fonciers et les transactions foncières légitimes mais non formalisés ?

Enfin, trois autres questions importantes nécessitent d'être traitées correctement dans le cadre de la RFA :

- quel système fiable d'enregistrement et d'archivage des actes qui seront produits devrait être mis en place ?
- comment assurer la mise à jour de ces données et leur accessibilité ?
- quel sera le devenir des documents produits dans le cadre des dispositifs de « sécurisation » foncière locale ?

QUELLES MODALITÉS DE RÉDUCTION DES INÉGALITÉS FONCIÈRES ET DE PRISE EN COMPTE DES POPULATIONS LES PLUS PRÉCAIRES ?

L'analyse des pratiques foncières et des enjeux présents dans les différentes régions montre la présence de fortes inégalités foncières entre groupes sociaux et entre membres d'une même famille : femmes, jeunes, handicapés, migrants, paysans sans terres etc. Quelles approches permettraient-elles de mieux prendre en compte les besoins de ces couches dans la politique foncière Agricole, au regard des spécificités culturelles et religieuses du pays ? Comment se doter d'outils et de mécanismes qui tendent à réduire les inégalités dans un souci d'équité entre citoyens, sans qu'aucune catégorie sociale ne se sente dépossédée ou menacée ?

La constitution d'une classe croissante de paysans sans terres (et parfois même sans droits d'exploitation sur la terre) pourrait être vue comme une menace pour la paix sociale et le développement économique du pays et des moyens de lutter contre ce phénomène pourraient être mis en place. À cet effet, quelles facilités prévoir pour permettre aux couches sociales les moins nanties d'accéder à la sécurisation foncière ?

Comment permettre aux exploitants qui le désirent d'obtenir une sécurisation de leurs droits d'exploitation, même si les propriétaires ne souhaitent pas sécuriser les transactions et que le rapport de force avec les propriétaires est en leur défaveur ? Quelles dispositions prévoir pour permettre aux exploitants non propriétaires de progressivement se constituer une assise foncière ?

Faut-il prévoir des mesures de discrimination positive dans les projets d'aménagement publics au profit des catégories sociales les moins dotées en ressources foncières ?

QUELLES MODALITÉS D'UTILISATION DU FONCIER POUR FACILITER LES INVESTISSEMENTS PUBLICS ET PRIVÉS ?

L'insécurité foncière est souvent citée comme un facteur limitant l'investissement Agricole. Afin d'atteindre une meilleure sécurité alimentaire et valoriser les potentialités énormes du pays, le recours aux investisseurs privés est considéré par les pouvoirs politiques comme une voie à privilégier, à côté de l'appui au développement des exploitations familiales.

Quelles conditions réunir pour permettre aux producteurs Agricoles d'accéder à certaines formes de crédit en utilisant la terre comme garantie ?

Pour les **aménagements hydro-agricoles**, afin d'éviter des conflits fonciers et la mise en danger des investissements, la nécessité de clarifier le statut des terres concernées et les droits fonciers qui y sont rattachés avant tout aménagement, que ces terres aient été considérées auparavant comme des terres étatiques ou non, pourrait être proposé lors des concertations sur la RFA comme un préalable indispensable à respecter (par exemple dans le cadre d'une évaluation sociale et environnementale intégrant obligatoirement les questions foncières). Quelles conditions d'accès aux parcelles définir pour les différentes catégories de producteurs (exploitations familiales, petits et grands investisseurs privés) afin de concilier efficacité économique, rentabilité et équité sociale ? Quelles clés de répartition des superficies aménagées entre parcelles de grande taille, de moyenne taille et de petite taille ? Quel(s) statut(s) foncier(s) mettre en place pour sécuriser à la fois les exploitants et les investissements publics/privés ?

Sur les **terres non aménagées**, quelles leçons retenir des difficultés rencontrées et impacts positifs enregistrés lors de l'installation de projets Agricoles privés ? Quels dispositifs mettre en place pour faciliter les investissements privés tout en s'assurant du respect des droits fonciers légitimes, individuels ou collectifs, des populations locales ?

En ce qui concerne les **populations impactées par les projets**, de nombreux éléments concernant les modalités de réinstallation, compensation et indemnisation ne relèvent pas de la RFA. Par contre, les modalités de sécurisation foncière de ces populations devraient faire l'objet d'échanges lors de la réforme. En effet, plusieurs cas documentés démontrent que ces populations ne jouissent pas de sécurité foncière sur les terres utilisées soit pour les réinstaller soit pour y développer des activités Agricoles d'accompagnement.

COMMENT PRÉSERVER LA VOCATION DES TERRES ET DES RESSOURCES AGRICOLES ?

Les terres et ressources Agricoles subissent de nombreuses pressions de la part des espaces urbains, du développement des activités minières, de l'industrialisation, de la construction d'infrastructures (ports et routes notamment), de la création d'aires protégées ou de parcs nationaux et des spéculateurs fonciers.

Dans les États récemment décentralisés, la plupart des communes urbaines et rurales ont très peu de moyens propres. Les lotissements constituent une importante source de revenus pour la commune, qui s'engage donc volontiers dans ce type d'opérations. On note une récurrence de grands projets immobiliers à usage d'habitation surtout dans le Grand Conakry.

Aujourd'hui, les propriétaires coutumiers morcellent leurs propriétés foncières coutumières à travers des opérations de lotissement pour mieux les valoriser et les vendre à des fins d'habitation.

N'ayant pas les moyens financiers de payer les prestations des techniciens (topographes, géomètres) ils les rémunèrent en nature en leur octroyant 30% de la superficie totale du terrain loti.

Ces 30% des terrains lotis sont répartis entre le financier de l'opération de lotissement, le topographe et l'État. Par exemple, dans la préfecture de Coyah, ces 30% (communément appelé loi du tiers) sont répartis à parts égales entre le topographe et le financier d'une part et l'État représenté par la Direction préfectorale de l'Urbanisme, l'Habitat et l'Aménagement du Territoire d'autre part.

Il faut noter que tout cela se passe dans un contexte où la différence entre les propriétés foncières locales et les domaines publics n'est pas clarifiée tant sur le plan juridique que sur le terrain.

Comme le note le rapport du schéma directeur d'urbanisme du Grand Conakry⁴, « *la quasi-totalité des documents d'urbanisme existants sont anciens et leurs orientations ne cadrent plus avec la réalité actuelle du territoire qu'ils couvrent* ». Ainsi, la définition des vocations des terres périurbaines et le respect de l'affectation des terres aux divers types d'activités demeurent inexistantes, ce qui constitue une véritable menace à la pérennité de l'Agriculture périurbaine, comme le note ce rapport, qui remarque par ailleurs que « aucun texte ne donne une définition de la notion de la ville ».

Face à ces enjeux, plusieurs questions se posent donc : comment fixer la démarcation entre le foncier urbain et le foncier Agricole ? Comment pérenniser l'existence du foncier Agricole périurbain et assurer le respect de sa vocation ?

Secteur de croissance prioritaire au même titre que l'agriculture et l'énergie, le secteur minier guinéen, crée de nombreux projets dont l'installation ou l'extension nécessite des expropriations massives de terres Agricoles au profit de l'exploitation minière industrielle. Les exploitations minières artisanales et semi-industrielles sont elles aussi des sources de destruction de plusieurs centaines d'hectares de terres Agricoles chaque année. Ainsi, quelles dispositions prendre au niveau de la politique foncière Agricole afin que les deux secteurs clés de l'économie nationale, que sont l'agriculture et les mines, se développent de façon harmonieuse et non contradictoire ? Plusieurs enjeux sont à approfondir :

- comment poursuivre le développement du secteur minier sans « miner » les ressources Agricoles du pays ?
- comment veiller à la réhabilitation effective des terres Agricoles après exploitation minière ; quel statut conférer aux terres Agricoles réhabilitées après exploitation minière ?

COMMENT OPTIMISER LA GESTION DES DOMAINES AGRICOLES DE L'ÉTAT ?

L'État guinéen dispose de nombreux domaines dans les différentes régions du pays, qu'il entend en partie valoriser en y installant des producteurs Agricoles.

Si le statut étatique d'une partie de ces domaines ne souffre pas de contestation, il n'existe pas toujours un consensus avec les populations locales sur le statut de ces domaines, dont la propriété est parfois réclamée par ces dernières. Le premier enjeu porte donc sur la stratégie à mettre en place pour clarifier de façon consensuelle le statut de l'ensemble des terres concernées.

Pour les domaines dont le statut étatique est confirmé, un deuxième enjeu est lié à la sécurisation de ces domaines, tant d'un point de vue juridique que physique.

Le troisième enjeu tient à la mise en valeur de ces terres Agricoles. Faut-il mettre en place des clefs de répartition entre différents types de producteurs (par exemple, les agro-industries, les agro-entrepreneurs de taille moyenne et les exploitations familiales) ? Quelle place accorder aux populations locales et aux groupes sociaux les plus vulnérables ?

QUELS MÉCANISMES DE CONCILIATION ET D'ARBITRAGE DES CONFLITS ?

La conciliation et l'arbitrage des conflits fonciers soulèvent des questions relatives à l'impartialité des instances sollicitées, qui peuvent agir ou se prononcer en faveur de la partie disposant du pouvoir social ou économique le plus important. Comme nous l'avons vu plus haut, les institutions judiciaires rencontrent de nombreuses difficultés et ne disposent pas de textes adaptés sur lesquels s'appuyer pour rendre effectif le droit. Comment garantir un traitement efficace et équitable des conflits par le système judiciaire national ? Y a-t-il lieu de réglementer davantage les modalités locales de résolution des conflits fonciers ? Si oui, faut-il prévoir une approche « systémique » qui consisterait à mettre en place sur l'ensemble du territoire des instances chargées de concilier ou trancher (ce qui n'est pas du tout la même chose) les conflits fonciers (à l'image des « Synergies d'acteurs pour la paix »), ou une approche « au cas par cas » consistant à s'appuyer sur les acteurs locaux pour gérer ces conflits selon les pratiques locales ? Comment assurer une coordination de l'ensemble des instances locales et étatiques de traitement des conflits fonciers ?

En outre, si l'on se place sous l'hypothèse d'une mise en œuvre concrète de la RFA, celle-ci débouchera notamment sur la délivrance d'actes sécurisant des transactions foncières. Or, des circonstances peuvent légitimement conduire à une mise en cause des transactions foncières non définitives. Lors de la RFA, il conviendra de s'interroger sur ces situations. Quelles conditions pourraient être considérées comme légitimes pour mettre en cause une transaction ? Ces conditions peuvent-elles être énumérées à l'avance ? Ou une instance (certainement locale) pourrait-elle être chargée de réaliser une médiation ou de statuer sur ces demandes de résiliation ?

1.3 METHODOLOGIE D'ÉLABORATION DE LA PFA

La démarche d'élaboration de la PFA a été définie dans une « Feuille de route » validée lors d'un forum national en 2016 et actualisée en 2021. En plus d'avoir prévu de concevoir la PFA de façon participative et inclusive, la Feuille de route a inclus la réalisation de plusieurs activités préparatoires. Ainsi, l'élaboration de cette politique a été bâtie sur les chantiers suivants.

CAPITALISATION DE 37 EXPÉRIENCES FONCIÈRES AGRICOLES

Cette importante activité ayant permis de mieux appréhender les initiatives foncières locales dans leurs diversités en mesurant leurs forces, leurs faiblesses, leurs durabilités et leurs répliquabilités, a démarré par un travail d'identification et de sélection des expériences devant faire l'objet des capitalisations.

Ainsi, 37 expériences (portées par des sociétés minières, des projets de développement Agricole, des Organisations Professionnelles Agricoles – OPA -, des Organisations de la société civile - OSC - etc.) ont été retenues sur la base de critères, notamment l'ancienneté, les types d'acteurs impliqués, les statuts des terres concernées, les types de transactions, les outils de sécurisation, les types de conflits et leur mode de gestion etc. Ces 37 expériences ont été capitalisées à travers 7 missions de terrain ayant touché les 4 régions naturelles du pays et composées d'équipes mixtes, associant le ministère de l'Agriculture (MA), le ministère des Mines et de la Géologie (MMG), des OPA et des OSC. Les sept rapports de mission ont été compilés dans un rapport général de capitalisation qui a été largement diffusé.

RÉALISATION D'UNE ÉTUDE DES DIFFÉRENTS TYPES DE PROPRIÉTÉ ET DE TRANSACTIONS FONCIÈRES LIÉES AUX TERRES AGRICOLES ET DES PRATIQUES DE LEUR SÉCURISATION FONCIÈRE

Réalisée pour compléter les résultats obtenus des capitalisations des expériences foncières Agricoles, l'objectif visé dans cette étude était d'effectuer un recensement aussi exhaustif que possible des différents types de propriétés et de transactions foncières liées au foncier Agricole d'une part, et des pratiques informelles et semi-formelles de leur sécurisation d'autre part.

Les résultats de cette étude ont permis d'approfondir certains éléments qui n'étaient que peu abordés dans la littérature sur le foncier au niveau national.

RÉALISATION D'UN ÉTAT DES LIEUX DE LA SITUATION FONCIÈRE AGRICOLE

Pour mieux asseoir une vision claire sur ce qui prévaut sur le foncier Agricole au niveau national, un document d'état des lieux a été produit sur la base (i) des conclusions issues de « l'étude sur la situation et les enjeux du foncier rural en Guinée » élaborée en 2016 dans le cadre du processus de formulation de la Feuille de route, (ii) des résultats de capitalisations des 37 expériences foncières Agricoles ci-dessus présentées, (iii) ainsi que d'autres éléments tirés de la bibliographie récente et de l'environnement juridique national du foncier. Il met principalement l'accent sur les systèmes fonciers locaux (caractéristiques, conflits et dynamiques actuelles), le cadre juridique et son inadaptation aux problématiques foncières Agricoles et les pratiques locales développées par les populations pour se sécuriser dans un tel contexte. Il présente en outre les enjeux et défis que doit affronter la PFA.

Ce document a largement servi à l'orientation des débats au cours des concertations avec les acteurs.

FORMATION DES ACTEURS

Au nombre des importantes activités réalisées pour l'élaboration de la PFA, figure celle relative à la formation de 150 personnes venant de 10 organisations de la société civile regroupées au sein d'un collectif, 25 organisations paysannes à travers la CNOPE et 30 organisations féminines membres du Réseau national des organisations féminines sur la Gouvernance foncière (RENOFF). Ces formations, réalisées sous la forme de 10 sessions de « formation-débat » dispensées à ces acteurs par groupes d'une trentaine de personnes, ont aussi permis à ces organisations de préparer en interne leurs membres aux différentes concertations programmées.

MISE EN ŒUVRE D'UN VASTE PROCESSUS DE CONCERTATIONS

Conformément à la ligne tracée par la FdR, la PFA a été élaborée sur la base des consensus qui se sont dégagés lors des concertations largement participatives et inclusives regroupant plus de 500 participants répartis en 22 groupes d'acteurs. Il est important de signaler que la méthodologie spécifique de ces concertations (types d'acteurs, problématiques, échelles, nombre de concertations) a fait l'objet d'un atelier national de conception organisé avec les OPA et OSC.

Les concertations ont été organisées sous la forme d'un dialogue général par groupe d'acteurs et de dialogues thématiques multi-acteurs. Au nombre de 22 ateliers, ces concertations ont été organisées en deux phases suivies d'un atelier national de validation.

La première phase a consisté à amener les participants à chaque atelier à formuler des propositions précises pour traiter les différents enjeux et défis qui se dégagent de l'état des lieux de la situation foncière Agricole. Sur cette base, le premier draft de la PFA a été élaboré. Il a ensuite été soumis, lors de la seconde phase, à l'appréciation des mêmes groupes d'acteurs, qui ont ainsi eu la possibilité d'en amender directement le contenu. Les amendements de chaque atelier ont été discutés lors des ateliers suivants. La PFA constitue ainsi le premier document de politique foncière en Afrique de l'Ouest issu d'un processus de co-construction multi-acteurs.

Les ateliers de dialogue général ont permis de traiter l'ensemble des enjeux et défis, exceptées les quatre thématiques suivantes qui ont fait l'objet d'ateliers spécifiques :

- les mesures de politique en faveur des groupes vulnérables ;
- la gouvernance foncière des aménagements hydro-agricoles ;
- la gestion des conflits fonciers Agricoles ;
- le foncier Agricole urbain et périurbain.



CADRE DE RÉFÉRENCE

Le contenu de la PFA a été notamment déterminé à la lumière des orientations définies dans les instruments stratégiques et juridiques internationaux et nationaux.

II.1 INSTRUMENTS INTERNATIONAUX

Parmi la pluralité des instruments internationaux, ceux qui s'illustrent par leur spécificité sur les questions foncières et leur niveau de légitimité ont servi de base à l'élaboration de la PFA. L'accent a été mis sur les textes suivants.

LE CADRE ET LIGNES DIRECTRICES SUR LES POLITIQUES FONCIÈRES EN AFRIQUE

Initié par le consortium Commission de l'Union Africaine (CUA), Commission Économique pour l'Afrique (CEA) et Banque Africaine de Développement (BAD) et adopté en juillet 2009 par la conférence des chefs d'États et de Gouvernements, le Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique (CLD) a servi de base pour la définition du contenu du présent document ainsi que sa méthodologie d'élaboration à travers l'organisation des concertations avec l'ensemble des acteurs concernés. Le CLD guidera également la mise en œuvre et le suivi-évaluation de cette politique.

Tout en prenant en compte les particularités du contexte national, la PFA s'est alignée sur les orientations du CLD dont entre autres : large adhésion des populations à la base à travers des consultations inclusives et participatives ; promotion des droits fonciers des groupes vulnérables ; clarification des droits de propriété Agricoles ; promotion de systèmes effectifs de transferts des droits fonciers et des marchés fonciers.

LES DIRECTIVES VOLONTAIRES SUR LA GOUVERNANCE FONCIÈRE

Les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, communément appelées Directives volontaires (DV), ont été adoptées à l'unanimité en mai 2012 par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA). Nonobstant le caractère non contraignant de ce texte, comme l'indique d'ailleurs son intitulé, il est reconnu qu'une partie des DV reflète le droit international en vigueur, les DV jouissent d'une forte légitimité et ont servi de document de référence pour l'élaboration de la PFA.

Cette réforme adhère fortement aux DV, à travers notamment ses principes directeurs et ceux de sa mise en œuvre. Par ailleurs, la cohérence entre les deux documents s'illustre aussi par la prise en compte dans la PFA des points ci-après :

- reconnaissance des droits fonciers légitimes ;
- mise en place d'un nouveau système de sécurisation foncière correspondant à la demande des populations ;
- mécanismes de gestion des conflits fonciers Agricoles qui se veulent efficaces, rapides et abordables ;
- promotion d'un marché foncier sécurisé et bien régulé dans le respect des droits de l'Homme.

LA DÉCLARATION DES NATIONS-UNIES SUR LES DROITS DES PAYSANS ET DES AUTRES PERSONNES VIVANT DANS LES ZONES RURALES

Adoptée à travers une résolution de l'Assemblée générale des Nations-Unies, le 17 décembre 2018 lors de sa 55ème séance plénière, cette Déclaration, en conformité avec l'ensemble des instruments de protection des droits de l'Homme, appelle les États à reconnaître et sécuriser des droits qui sont consacrés dans le présent document. Ils sont relatifs entre autres : au droit individuel et/ou collectif à la terre mais aussi à la préservation des ressources foncières, au droit à la non-discrimination, au droit à la pleine participation dans les instances de gestion foncière etc.

À côté de ces instruments internationaux de référence, la PFA se fonde sur les textes législatifs et stratégiques au niveau national tout en tenant compte de la cohérence entre eux.

II.2 INSTRUMENTS NATIONAUX

LA CONSTITUTION

La PFA est élaborée conformément aux orientations de la Constitution, adoptée en 2025 et promulguée le 26 septembre de la même année par le Président de la République et qui fait office de loi fondamentale comme le consacre sa disposition finale. La Constitution reconnaît et garantit l'ensemble des droits fondamentaux de l'Homme. Ainsi, elle garantit le droit de propriété et punit la discrimination sous quelques formes que ce soit, y compris dans l'accès au foncier.

En plus de réaffirmer la souveraineté inaliénable de son peuple sur les ressources naturelles du pays à travers son préambule, elle engage l'État à la préservation des intérêts nationaux, notamment en luttant contre l'acquisition ou la cession de grandes superficies de terres, par les personnes physiques ou morales, nationales ou étrangères, ainsi que la gestion rationnelle, transparente et équitable des ressources naturelles pour le bien-être des population à tous les niveaux (cf. article 6.h et i). Ces éléments ci-dessus rappelés constituent les principaux points d'ancrage de la PFA à cette Constitution.

En s'inscrivant dans l'esprit de la Constitution, la PFA, en plus de la reconnaissance des droits fonciers légitimes, promeut ceux des groupes vulnérables au nombre desquels figurent les personnes en situation d'handicap (cf. article 27 de la Constitution).

La constitution consacre également la volonté de l'État de promouvoir le développement social et économique, par le biais de l'engagement des réformes majeures sur tous les plans et l'instauration d'une culture de bonne gouvernance, ces éléments sous-tendant la RFA.

Par ailleurs, la Constitution dispose que les traités et accords internationaux conclus par la République de Guinée restent en vigueur sous-réserve de réciprocité et qu'aucune situation d'exception ou d'urgence ne doit justifier la violation des droits Humains.

LA LOI D'ORIENTATION AGRICOLE

Promulguée en mai 2024, la Loi d'orientation agricole (LOA), élaborée conformément aux grandes recommandations internationales et en cohérence avec le cadre législatif national, en plus d'avoir annoncé l'élaboration de la PFA, consacre des dispositions dont celle-ci fait sienne, notamment : la reconnaissance des droits fonciers légitimes, l'adoption des outils simplifiés de sécurisation foncière, la création des commissions foncières etc.

Le souci de la mise en cohérence entre la LOA et la PFA a été anticipé pendant les réunions techniques de relecture du draft de l'avant-projet de la première, avec une forte implication de la société civile et des organisations professionnelles agricoles.

LE CODE PASTORAL

Adopté en février 2024 par le Conseil national de la transition, le Code pastoral est la loi qui pose les principes juridiques relatifs à l'organisation de l'exploitation des ressources naturelles à des fins d'élevage, à la garantie des droits d'usages pastoraux et au règlement des différends entre les éleveurs, les agriculteurs et autres professionnels utilisateurs des ressources naturelles.

Outre la clarification du champ réservé à la PFA et au Code pastoral, leur cohérence s'illustre notamment par la concordance entre les mécanismes de gouvernance foncière Agricole prévus dans le premier document et les dispositions relatives aux conditions d'accès aux parcelles des domaines privés des collectivités pour des fins d'élevage.

En outre, même si les deux documents ont prévu des mécanismes alternatifs de gestion des conflits, il est important de relever que la PFA conditionne la saisine des tribunaux par l'obtention d'un procès-verbal de non conciliation qui sera délivré par des commissions de conciliation créées à cet effet, ce qui n'est pas le cas dans le Code pastoral. L'existence de ces deux mécanismes de gestion des conflits ne constitue pas une anomalie, compte tenu de la spécificité des conflits entre agriculteurs et éleveurs. D'autres États ouest-africains disposent également d'un système spécifique de gestion de ce type de conflit.

LE PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT SOCIO-ECONOMIQUE DURABLE ET RESPONSABLE SIMANDOU 2040

Élaboré dans le but d'inscrire la Guinée au rang des pays émergents et prospères, par le biais d'une exploitation optimale et durable des ressources, le programme de Développement Socio-Economique Durable et Responsable SIMANDOU 2040 a fixé les grandes orientations et priorités de l'action gouvernementale qui concourent toutes à l'atteinte du bien-être de la population. Ainsi, la mise en œuvre de cet ambitieux programme repose sur 5 piliers, à savoir :

- l'agriculture, l'industrie alimentaire et le commerce ;
- l'éducation et la culture ;
- les infrastructures, les transports et les technologies ;
- l'économie, les finances et l'assurance ;
- la santé et le bien-être.

Par ailleurs, il est important de rappeler que si le support de la mise en œuvre de la quasi-totalité de ces piliers est le foncier, celui de l'agriculture nécessite une réforme spécifique telle que déclinée dans la PFA.

C'est pourquoi, en totale cohérence avec les orientations du programme SIMANDOU 2040, la PFA se veut être un outil d'amélioration du cadre de gouvernance du foncier Agricole à travers notamment la mise en place d'un système de sécurisation autant favorable aux populations qu'attractif pour les investissements privés. Elle prévoit également un mécanisme de gestion des conflits fonciers Agricoles propice à la préservation de la paix sociale, gage de tout développement

LES ÉTATS GÉNÉRAUX DU FONCIER

Réputé être le plus grand forum sur le foncier en Guinée depuis son accession à l'indépendance, tenus du 14 au 17 novembre 2022 à Conakry, les EGF ont été organisés par le MUHAT et ont mobilisé près de 300 participants venus à la fois des quatre régions naturelles et d'autres pays.

A la suite du diagnostic fait du cadre juridique national, les participants ont réaffirmé, à l'unanimité, dans la 2ème recommandation sur les 26 qui ont été adoptées, la pertinence et la nécessité de l'élaboration d'une loi foncière Agricole qui sera bâtie autour d'une politique foncière Agricole cohérente, inclusive et axée sur les spécificités Agrosylvopastorales et halieutiques.

Par ailleurs, il est important de noter que le contenu de la PFA est conforme à l'esprit de toutes les recommandations des EGF qui relèvent de son champ et cela s'illustre notamment par :

- L'adoption d'outils simplifiés de sécurisation adaptés aux spécificités du foncier Agricole ;
- la reconnaissance par la justice des mécanismes de conciliation fondés sur les pratiques coutumières en adéquation avec les droits humains ;
- la création de commissions foncières multi-acteurs au niveau local (districts et communes) ;
- la prise en compte des droits fonciers des groupes vulnérables etc.



VISION, OBJECTIFS ET PRINCIPES DIRECTEURS

III.1 VISION

Sur la base des normes et directives nationales et internationales de référence et des mutations foncières Agricoles en cours, la vision de la PFA, qui décrit la situation attendue à l'issue de sa mise en œuvre, s'énonce comme suit :

Pour faire du foncier Agricole un levier important pour le développement durable et un socle pour l'émergence de la Guinée, la PFA ambitionne qu'à l'horizon 2063, l'accès socialement juste et sécurisé de tous au foncier Agricole sera effectif à travers un système de gouvernance foncière respectueux des droits humains, favorable aux investissements publics et/ou privés⁵ responsables pour l'atteinte de la sécurité et de la souveraineté alimentaires, la lutte contre la pauvreté et le maintien de la paix sociale dans le pays.

L'horizon temporel de la vision est calé sur l'Agenda 2063 de UA. En effet, d'une part, l'ensemble des réformes foncières entreprises par les autres États dans le monde démontrent que de telles réformes ne peuvent atteindre leurs objectifs finaux en seulement une ou deux dizaines d'années. D'autre part, l'Agenda 2063 de l'UA constitue le schéma directeur stratégique de référence du développement de l'Afrique et la qualité de la gouvernance foncière Agricole s'avère déterminante dans nombre de ses domaines d'intervention.

III.2 OBJECTIFS

Faisant suite à la vision ci-dessus déclinée, la PFA vise à instituer une gestion équitable, sécurisée et transparente des droits fonciers Agricoles dans leurs diversités ainsi que des transactions qui y sont relatives, à travers un mécanisme de gouvernance foncière décentralisée et citoyenne pour une exploitation durable des ressources naturelles renouvelables au profit de la population guinéenne. Pour instituer une gouvernance foncière Agricole améliorée, la PFA vise de façon spécifique à :

- 1 reconnaître et sécuriser les droits fonciers et les transactions foncières Agricoles légitimes dans leurs diversités à travers une procédure simplifiée et des outils adaptés ;
- 2 instituer un environnement foncier attractif et sécurisé pour les investissements Agricoles respectueux des droits humains des populations locales ;
- 3 mettre en place un système de régulation des marchés fonciers Agricoles offrant un maximum d'équité et permettant de lutter contre les spéculations et concentrations foncières ;
- 4 reconnaître et encadrer les droits fonciers dans les périmètres d'aménagement hydroagricole pour leur pérennisation et lutter contre l'iniquité ;
- 5 instaurer une gestion apaisée du foncier Agricole à travers une prise en charge optimisée des conflits qui y sont relatifs, par le biais de mécanismes efficaces et facilement accessibles.

⁵ Les investissements privés promus par la PFA incluent ceux des exploitations Agricoles familiales, telles que définies dans la LOA.

III.3 PRINCIPES DIRECTEURS

CONCERTATION INCLUSIVE ET CONTINUE

Conformément aux recommandations des instruments internationaux en la matière, la PFA a été bâtie sur une approche fortement participative et inclusive de l'ensemble des acteurs concernés, dans leur diversité. La méthodologie de ces concertations multi-acteurs et thématiques ayant permis à tous de formuler des propositions sur les problématiques foncières Agricoles préalablement identifiées, a elle-même été définie de façon participative à travers un atelier spécialement organisé à cet effet. Ces concertations en deux phases ont permis d'asseoir la légitimité de la PFA et faciliteront à coup sûr une meilleure appropriation qui sera un atout majeur pour sa mise en œuvre. Par ailleurs, la participation des populations s'illustre à travers l'intervention des commissions foncières multi-acteurs pour confirmer ou non la légitimité des droits fonciers à sécuriser. Enfin, le Comité de pilotage de la RFA, créé par Décret, associe les différentes composantes des acteurs du foncier Agricole.

RECONNAISSANCE DE LA DIVERSITÉ

Pour garantir davantage sa légitimité et son adaptabilité, la PFA a le mérite de prendre en compte les préoccupations de l'ensemble des acteurs qui interviennent sur le foncier Agricole guinéen. La PFA tient également compte de la diversité des situations foncières à travers l'ajustement des offres de sécurisation en fonction des statuts des terres et des types de droit foncier. Elle contient également des mesures spécifiques (positives) pour rendre effectifs les droits fonciers des groupes vulnérables, en réponse à l'emprise des traditions et des rapports sociaux qui constituent une véritable entrave à l'égalité foncière.

NON-DISCRIMINATION

Conformément à la Constitution et aux engagements internationaux de la Guinée, la PFA vient réaffirmer l'interdiction de toutes formes de discriminations dans l'accès aux ressources et l'exploitation du foncier Agricole. Tirant les conséquences de la persistance des pratiques traditionnelles discriminatoires, la PFA sera mise en œuvre sur la base de l'égalité naturelle de tous les êtres humains tout en tenant en compte des situations spécifiques pour lesquelles des mesures spéciales ont été prévues notamment en faveur des groupes vulnérables. Enfin, aucun choix, préférence ou distinction de quelque nature que ce soit, fondé sur des critères subjectifs comme le sexe, la langue, la religion, l'origine, la situation économique ou matrimoniale, ne peut justifier la violation des droits fonciers Agricoles individuels ou collectifs.

ÉQUITÉ, JUSTICE ET GESTION ADAPTÉE DES CONFLITS FONCIERS AGRICOLES

Nonobstant la reconnaissance claire de l'égalité de tous dans l'accès et l'exploitation du foncier Agricole comme une valeur fondamentale de la PFA, l'effectivité des droits fonciers de certains groupes sociaux (vulnérables) passera par des mesures équitables qui prendront en compte leur particularité.

Par ailleurs, en réponse au constat unanime de l'ensemble des acteurs sur le taux très élevé (75 à 85%⁶) des conflits fonciers en général et ceux Agricoles en particulier dans les cours et tribunaux du pays, la PFA développe une approche fondée sur la valorisation des modes alternatifs et des bonnes pratiques traditionnelles de leur gestion, et une collaboration étroite entre les juridictions, qui devront être mieux formées sur le foncier, et les instances de conciliation qui seront mises en place pour assurer la paix sociale propice au développement.

6 Barry A. A., Ngom K. F., 2015. Appui à l'organisation des États Généraux sur le Foncier et réalisation du Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière (CAGF) en Guinée (Conakry). Rapport final. CAGF Guinée Conakry. EUROPEAID/127054/C/SER/multi. Lot 7 : Gouvernance et affaires intérieures. Union européenne.

ÉTAT DE DROIT

En mettant fin au pluralisme juridique sur le foncier Agricole en Guinée à travers la prise en compte des pratiques coutumières respectueuses des droits de l'Homme dans la PFA, celle-ci entend obliger l'ensemble des acteurs y compris l'État, au respect de ses dispositions à travers le principe d'État de droit qui est un attribut fondamental d'une bonne gouvernance. Ainsi, l'État garant de la mise en œuvre effective de cette politique s'acquittera de ses obligations de respecter, de protéger et de réaliser l'ensemble des droits fonciers qui y sont consacrés.

Il inspirera et obligera tous les autres acteurs au respect strict des nouvelles procédures établies et se soumettra volontairement aux décisions de justice y compris lorsque les saisines sont faites contre lui.

AMÉLIORATION CONTINUE

Conformément aux standards internationaux et à l'instar d'autres politiques similaires, la PFA connaîtra dans son plan de mise en œuvre un mécanisme de suivi évaluation dans la durée, qui sera ponctué, tous les cinq ans, d'un bilan national pouvant donner lieu à une relecture de la PFA afin de corriger les éventuelles insuffisances constatées.

En outre, la RFA est placée sous l'égide d'un Comité de pilotage dont la particularité est sa pérennité durant les différentes phases de la RFA. Ce Comité s'assurera de l'adaptation continue des projets et programmes pilotes en vue d'atteindre efficacement les résultats escomptés.



ORIENTATIONS STRATÉGIQUES ET AXES D'INTERVENTION

Les grandes lignes directrices que l'action publique doit suivre pour concrétiser la vision de la PFA et atteindre ses objectifs sont formulées en quatre orientations stratégiques qui se complètent mutuellement :

ORIENTATION 1.

reconnaître et sécuriser les droits fonciers et les transactions foncières légitimes de tous les acteurs intervenant dans le secteur Agricole ;

ORIENTATION 2.

clarifier la gouvernance foncière des aménagements hydro-agricoles pour en optimiser l'exploitation équitable et durable ;

ORIENTATION 3.

promouvoir l'usage productif et équitable des terres Agricoles, les investissements et la gestion optimisée des conflits ;

ORIENTATION 4.

optimiser la gestion des domaines de l'État et préserver le patrimoine foncier Agricole national.

Chaque orientation stratégique est structurée en axes d'intervention, qui sont eux-mêmes composés d'un ensemble de mesures. Les mesures, au nombre de soixante-seize, correspondent aux grandes orientations qui guideront l'action publique pour opérationnaliser la PFA.

ORIENTATION 1**RECONNAÎTRE ET SECURISER LES DROITS FONCIERS ET
LES TRANSACTIONS FONCIERES AGRICOLES LEGITIMES
DE TOUS LES ACTEURS INTERVENANT DANS LE SECTEUR AGRICOLE**

L'une des principales critiques formulées à l'encontre de la législation foncière actuelle tient au fait qu'elle ne reconnaît pas explicitement les droits fonciers légitimes des acteurs ruraux et qu'elle ne les sécurise donc pas. Un premier pas important a cependant été réalisé : la Loi L/2024/007/CNT portant Orientation agricole en République de Guinée, récemment promulguée, garantit « les droits fonciers légitimes collectifs ou individuels », conformément aux Directives Volontaires qui appellent les États à reconnaître et sécuriser « tous les détenteurs de droits fonciers légitimes ». L'orientation 1 de la PFA renforce cette avancée et en précise les contours.

Également, cette orientation s'inscrit pleinement dans la mise en œuvre de six (6) recommandations des EGF portant sur la reconnaissance des droits fonciers collectifs des communautés (recommandation 15), l'adoption d'outils simplifiés de sécurisation (recommandation 8), la création de commissions foncières multi-acteurs au niveau local (recommandation 9), la fin de « la délivrance des actes sous-seing privés par les autorités locales » (recommandation 11), la mise en place dans les communes d'un système d'information foncière accessible au public (recommandation 16) et la prise de mesures en faveur de l'accès sécurisé à la terre des groupes vulnérables (recommandation 20). Ces recommandations sont aussi portées par la Politique Foncière Nationale.

À travers cette orientation 1, la PFA reconnaît clairement les droits fonciers Agricoles légitimes et les transactions foncières Agricoles légitimes et, à cet effet, annonce la création du nouveau statut foncier, celui des patrimoines Agricoles des particuliers (axe 1.1). Elle met en place une procédure (i) décentralisée et multi-acteurs de sécurisation des droits fonciers légitimes et des transactions foncières légitimes, (ii) accessible aux producteurs ruraux car adaptée à leurs réalités et (iii) qui mettra un terme à la confusion générée par les multiples pratiques semi-formelles de formalisation des droits et des transactions développées par des autorités locales en marge de la légalité. Elle définit également des mesures de discrimination positive en faveur des catégories d'acteurs défavorisés (axe 1.2). Enfin, elle met en place une publicité foncière et assure l'accès des citoyens à une voie de recours rapide s'ils estiment que la procédure de sécurisation a porté atteinte à leurs droits fonciers (axe 1.3).

AXE 1.1 Reconnaître les droits fonciers et les transactions foncières Agricoles légitimes**MESURES**

- 1** Reconnaissance de tous les droits fonciers Agricoles légitimes, individuels ou collectifs, sur les terres Agricoles relevant du statut des patrimoines Agricoles des particuliers ;
- 2** Reconnaissance de toutes les transactions foncières Agricoles temporaires légitimes, individuelles ou collectives, sur les terres Agricoles relevant du statut des patrimoines Agricoles des particuliers ;
- 3** Reconnaissance de toutes les transactions foncières Agricoles définitives ou pouvant le devenir, légitimes, individuelles ou collectives, sur les terres Agricoles relevant du statut des patrimoines Agricoles des particuliers, à condition qu'elles soient sécurisées suivant la nouvelle procédure standardisée (cf. axe 1.2).

[MESURE 1] : à travers cette reconnaissance, l'État s'inscrit en conformité avec les préconisations internationales. Les terres relevant du statut des patrimoines Agricoles des particuliers sont celles qui se situent hors des domaines Agricoles de l'État et des communes (cf. axe 4.1) et hors des périmètres hydro-agricoles classés en « Zone Agricole aménagée spéciale » (cf. axe 2.1).

Ces droits sont des droits de propriété ou des droits d'exploitation Agricole. Chacune de ces deux catégories de droits présente d'importantes variations internes en raison des obligations qui peuvent être liées aux droits selon les pratiques socio-foncières locales et les accords fonciers entre parties. La PFA n'a pas pour objectif de bouleverser la réalité de ces droits et les reconnaît dans leurs diversités. Dans certains cas, leur sécurisation impose toutefois aux titulaires de droits certaines obligations (cf. axe 4.2).

Les droits fonciers collectifs peuvent avoir pour titulaire un village, un hameau, un lignage, une famille, un couple marié, ou tout groupement formel ou informel de personnes.

Ne sont reconnus que les droits légitimes, c'est-à-dire ceux considérés comme valides par les communautés concernées.

[MESURES 2 et 3] : les droits fonciers se transmettent par héritage et par transaction, monétarisée ou non. Toutes les transactions foncières Agricoles temporaires, individuelles ou collectives, légitimes et effectuées sur les patrimoines Agricoles des particuliers sont reconnues. Il s'agit notamment des prêts, des locations et des métayages. Le sont également les transactions foncières Agricoles définitives (vente, don, acquisition de la propriété par un investissement en travail, etc.) ou pouvant le devenir⁷ (mise en gage par exemple), individuelles ou collectives, légitimes et effectuées sur les patrimoines Agricoles des particuliers, à condition qu'elles soient sécurisées suivant la nouvelle procédure standardisée (cf. axe 1.2). Si cette condition n'est pas remplie, ces transactions sont nulles et non avenues.

L'État s'inscrit résolument dans l'optique de la reconnaissance de la diversité des accords. La PFA n'a pas pour objectif de tendre vers une harmonisation de leur contenu. Elle s'assure néanmoins de la clarté des contrats (cf. axe 1.2) afin de réduire les risques de conflits.

Seules les transactions foncières légitimes, à savoir considérées comme valides par les communautés concernées, sont reconnues.

AXE 1.2 Sécuriser les droits fonciers et les transactions foncières Agricoles légitimes à travers une gestion foncière décentralisée renforcée par une participation citoyenne

MESURES

- 4** | Création au niveau des districts et quartiers de commissions foncières multi-acteurs chargées de vérifier la légitimité des droits et des transactions avant leur sécurisation ;
- 5** | Délimitation consensuelle, géoréférencement et vérification du statut des parcelles concernées par les Directions préfectorales en charge de l'Agriculture en collaboration avec les autres services techniques concernés, préalablement à la délivrance de tout acte de sécurisation ;

⁷ Toutes les mesures de la PFA traitant des transactions foncières définitives concernent également les transactions foncières pouvant devenir définitives, comme les mises en gage par exemple.

- 6 Introduction de nouveaux actes de sécurisation pleine et entière (i) des propriétés foncières Agricoles individuelles ou collectives et (ii) des transactions foncières Agricoles temporaires ou définitives, individuelles ou collectives :
 - les actes de sécurisation des transactions foncières temporaires et définitives mentionnent l'ensemble des clauses indispensables à la clarté des contrats et les éventuelles obligations considérées comme essentielles par les parties au contrat ;
 - la délivrance d'un acte de sécurisation d'une transaction foncière définitive s'accompagne de la délivrance de l'acte de sécurisation de la propriété du preneur avec reprise des obligations éventuelles liées au droit de propriété mentionnées dans l'acte de sécurisation de ladite transaction ;
 - les droits de propriété foncière Agricole sécurisés sont transmissibles par succession, cessibles entre vifs à titre gratuit ou onéreux, et permettent à leurs détenteurs de procéder à des transactions foncières temporaires, sauf mention contraire portée dans l'acte de sécurisation ;
 - les actes de sécurisation des transactions foncières temporaires confèrent aux preneurs des droits d'exploitation qui peuvent être transmissibles par succession selon l'accord des parties ; ils permettent aux cédants de demander l'acte de sécurisation de leur propriété foncière ;
- 7 Délivrance par les communes des actes de sécurisation des propriétés foncières Agricoles et des transactions foncières Agricoles définitives ;
- 8 Délivrance par les districts et quartiers des actes de sécurisation des transactions foncières Agricoles temporaires ou enregistrement simple de ces transactions suivant le choix des parties. L'enregistrement simple ne donne pas lieu à la confirmation de la légitimité de droits par la commission foncière multi-acteurs. L'accord enregistré n'est pas opposable aux tiers et l'État ne s'engage pas sur la validité des droits des parties au contrat ;
- 9 Mise en place dans chaque commune d'un Système d'informations foncières Agricoles (Sifa). Le Sifa est commun à la commune, aux districts (ou quartiers) et à la Direction préfectorale en charge de l'Agriculture et intègre les données alphanumériques et cartographiques de l'ensemble des actes établis ainsi que les données alphanumériques des transactions foncières Agricoles temporaires enregistrées ;
- 10 Invalidation de tout acte administratif de formalisation des droits et transactions relatifs au foncier Agricole établi après l'entrée en vigueur de la RFA en dehors de ce nouveau dispositif ;
- 11 Mise en place d'un mécanisme de régularisation des documents semi-formels de formalisation délivrés avant l'entrée en vigueur de la réforme foncière Agricole à la demande de leurs détenteurs et en présence des cédants ou, à défaut, suivant l'avis favorable de la commission foncière multi-acteurs ; pour les transactions foncières définitives, ces documents pourront être régularisés en l'absence du cédant (i) sous réserve que des éléments tangibles confirment la nature de la transaction et l'absence de conflits et (ii) à l'issue d'un délai de 5 ans après l'entrée en vigueur de la RFA ;
- 12 Identification par l'administration compétente, avec l'implication des populations, des limites des districts et des communes, sans que cela constitue un préalable indispensable à la délivrance des actes de sécurisation foncière ;
- 13 Affichage public et publication par tous les moyens appropriés des tarifs des actes de sécurisation foncière ;

Mesures spécifiques en faveur de groupes vulnérables :

- 14 Réduction des tarifs de la sécurisation foncière en faveur des personnes vulnérables, et prioritairement des femmes, des personnes vivant avec handicap et des personnes de 3ème âge, tout en leur permettant d'effectuer des paiements échelonnés ;
- 15 Appui, à titre gratuit, des assistants sociaux et des conseillers Agricoles aux personnes vulnérables dans les démarches administratives de sécurisation de leurs transactions et droits fonciers Agricoles ;
- 16 Accord obligatoire des conjoints pour le transfert définitif des parcelles Agricoles sécurisées en leurs noms et de celles sécurisées au nom d'un des deux conjoints mariés selon les cas prévus par le Code civil et les bonnes pratiques coutumières ;
- 17 Implication et responsabilisation des femmes, des jeunes et des personnes handicapées dans les commissions foncières de district et de quartier, y compris à des postes stratégiques si leurs profils conviennent ;
- 18 Obligation, pour les projets, programmes et tous autres investisseurs, qui rendent impossible l'exploitation de terres Agricoles, d'installer à leurs frais les populations concernées et avec leur consentement sur des terres Agricoles de qualité au moins égale, et de prendre en charge leur sécurisation sur ces terres conformément à la nouvelle procédure ; en outre, si cette impossibilité est temporaire, obligation faite à ces projets, programmes et investisseurs de sécuriser à leur frais les droits de propriété de ces populations sur leurs terres d'origine, ainsi que les droits d'exploitation qui seraient toujours valables lorsque les terres d'origine redeviennent exploitables ;
- 19 Obligation pour ces projets, programmes et investisseurs de contractualiser avec une OPA ou une Organisation non gouvernementale (ONG) agréée par l'État afin de faciliter le bon déroulement du processus de réinstallation sur les terres Agricoles.

[MESURE 4] : la mise en place au niveau de chaque district et chaque quartier d'une commission foncière multi-acteurs correspond à la voie la plus appropriée pour vérifier la légitimité des droits et des transactions avant leur sécurisation. Cette échelle locale est en effet la plus proche de la réalité des situations foncières Agricoles.

Le caractère multi-acteurs de ces commissions est essentiel pour réduire au maximum les risques de partialité. Elles devront donc inclure des représentants des différentes couches sociales, des différentes catégories socio-professionnelles liées au foncier Agricole et des principales communautés résidant sur le territoire concerné (district ou quartier). Devront également y être représentées les « autorités morales locales » (sages, religieux, notables...) reconnues comme telles dans le territoire concerné, ainsi que des représentants du district ou du quartier. Les membres de ces commissions doivent résider dans la commune concernée.

Si la composition d'une commission est large, un quorum pourra être fixé pour lui permettre d'effectuer son travail de vérification (i) sans être paralysée par des problèmes de disponibilité de ses membres et (ii) sans nécessiter le déplacement d'un grand nombre de personnes. Toutefois, l'ensemble des membres est systématiquement convoqué lorsqu'il s'agit d'une demande de sécurisation d'un droit de propriété ou d'une transaction définitive. La sécurisation de transactions temporaires peut appeler à la convocation d'un nombre restreint de membres de la commission.

La vérification de la légitimité des droits et des transactions nécessitera d'entendre toutes les personnes concernées, y compris le(s) chef(s) coutumier(s) et les « autorités morales locales » de la localité, les voisins de la parcelle concernée etc. La commission devra de façon particulière :

- déterminer si la parcelle concernée relève d'une propriété individuelle ou collective ;
- s'assurer du droit de céder (le droit de propriété ou le droit d'exploitation) du cédant et de l'accord de tous les ayants droit s'il s'agit d'une propriété collective ;
- matérialiser par écrit l'accord des ayants droit s'il s'agit d'une transaction foncière définitive.

[MESURE 5] : Une fois confirmée la légitimité du droit ou de la transaction, la parcelle doit faire l'objet d'une délimitation consensuelle et doit être géoréférencée. Ce travail, confié à la Direction préfectorale concernée en charge de l'Agriculture, doit être réalisé en présence des parties concernées (détenteur s'il s'agit de sécuriser un droit de propriété, les deux parties s'il s'agit d'une transaction), des voisins de la parcelle et d'au moins un membre de la commission foncière ayant participé à la vérification de la légitimité. Il donne lieu à l'établissement d'un document standard signé par les personnes présentes.

Les données de géoréférencement permettront à la Direction préfectorale en charge de l'Agriculture de vérifier, en collaboration avec les autres services techniques, le statut de la parcelle concernée : il s'agit donc de s'assurer qu'elle ne se situe pas sur un domaine de l'État, dans une concession minière, dans une forêt classée etc.

Ces travaux techniques s'effectuent avant la délivrance de l'acte de sécurisation.

[MESURE 6] : seulement 72 490 titres fonciers ont été délivrés sur l'ensemble du territoire national de 1995 au 31 décembre 2023, selon les statistiques établies par le MUHAT. Bien que la localisation des parcelles concernées ne soit pas précisée, la très grande majorité de ces titres concerne sans nul doute des parcelles d'habitation en milieu urbain. Ceci illustre l'inadaptation des titres fonciers à la sécurisation des droits fonciers des producteurs Agricoles. Conformément à la recommandation 8 des EGF, des outils simplifiés de sécurisation des propriétés et des transactions foncières Agricoles définies à l'axe 1.1 seront mis en place.

L'État s'engage sur la validité des droits fonciers Agricoles et des transactions foncières Agricoles sécurisés. Les droits de propriété foncière Agricole ainsi sécurisés ont la même valeur que les droits de propriété foncière sécurisés par le titre foncier. Les titres fonciers ne seront plus délivrés aux personnes physiques et morales privées sur les terres Agricoles.

Par défaut, les droits de propriété foncière Agricole sécurisés sont transmissibles par succession et cessibles entre vifs, à titre gratuit ou onéreux, de façon temporaire ou définitive, sauf mention contraire portée dans l'acte de sécurisation.

Dans le cas des transactions foncières temporaires, les actes de sécurisation mentionneront les conditions de résiliation des contrats. La commission foncière multi-acteurs s'étant assurée de la qualité de propriétaire du cédant, ce dernier a la possibilité de demander la délivrance d'un acte de sécurisation de sa propriété sur la base de l'acte de sécurisation de la transaction, sans nouvelle intervention de la commission foncière et donc à moindre frais. Cette possibilité n'est pas une obligation. En effet, rendre obligatoire la sécurisation du droit de propriété en cas de transaction foncière temporaire risquerait au final de limiter les possibilités d'accès sécurisé à des terres Agricoles notamment pour la frange la plus vulnérable de la population.

Par contre, la délivrance d'un acte de sécurisation d'une transaction foncière définitive s'accompagne dans tous les cas de la délivrance de l'acte de sécurisation de la propriété du preneur (le preneur désigne ici celui qui bénéficie de droits à travers la transaction, quelle qu'elle soit : vente, don...).

Dans le cas où un collectif est impliqué, ce dernier devra être identifié avec toutes les informations nécessaires (exemple pour un lignage : le nom de famille du lignage, sa localisation, le nom de l'ascendant commun etc.).

[MESURES 7, 8, 9] : dans le but d'instaurer une gouvernance foncière plus proche des citoyens, l'État décentralise la gestion des patrimoines fonciers Agricoles des particuliers. Ceci apporte une plus grande cohérence avec certaines compétences déjà transférées aux communes, notamment celles qui concernent l'aménagement du territoire et l'utilisation des sols. La décentralisation de la gestion foncière constitue également l'approche la plus adaptée à une coordination harmonieuse entre les instances de délivrance des actes et les commissions foncières de district et de quartier. Enfin, la gestion foncière décentralisée facilite la reddition de comptes et le contrôle citoyen de la gestion foncière.

La délivrance des actes qui concernent les propriétés foncières Agricoles et les transactions foncières Agricoles définitives sera de la responsabilité des communes. Afin de rendre encore plus accessible la sécurisation des transactions foncières temporaires, les actes qui les concernent seront délivrés au niveau des districts et des quartiers. Toutefois, les parties impliquées dans certaines transactions foncières temporaires (de longue durée, liées à des investissements importants...) pourront demander à ce que les actes soient délivrés au niveau des mairies.

La PFA prévoit également la possibilité pour les parties prenantes d'effectuer un enregistrement simple de leur transaction foncière temporaire. En effet, dans certains cas, la préoccupation des parties prenantes à une transaction foncière concernera uniquement le respect des engagements mutuels des deux parties. Elles ne sentiront donc pas la nécessité de confirmer la légitimité de la transaction et de procéder à la délimitation de la parcelle et ne voudront donc pas s'engager, y compris financièrement, dans la procédure de sécurisation. De telles situations pourraient notamment apparaître pour des prêts de parcelles de très courte durée et/ou au sein de territoires caractérisés par une très faible conflictualité foncière. L'enregistrement simple (i) s'effectuera devant témoins et à coût minime, (ii) offrira l'avantage d'être extrêmement rapide, (iii) garantira la clarté des contrats et (iv) donnera aux transactions la valeur d'un acte sous seing privé enregistré à date certaine et dont la conservation sera garantie : ceci apportera à chaque partie une garantie accrue du respect des engagements de l'autre partie.

Enfin, l'enregistrement simple devrait être particulièrement utile aux acteurs Agricoles les plus précaires : ils sont en effet les plus susceptibles de contracter des prêts de parcelles de courte durée qui n'inciteront pas les propriétaires à s'engager dans un processus de sécurisation ou à contribuer à la prise en charge des coûts de la sécurisation. En outre, cette frange de la population est soumise au risque d'obtenir un accord des propriétaires trop tardivement pour obtenir l'acte de sécurisation avant la campagne Agricole.

Les informations essentielles des Sifa devront être accessibles au public, conformément à la recommandation 16 des EGF et aux DV sur la gouvernance foncière.

[MESURES 10 et 11] : l'état des lieux de la situation foncière Agricole en Guinée a mis en exergue l'existence de très nombreuses pratiques semi-formelles ou informelles de formalisation foncière locale. Élaborés et délivrés en marge de la légalité, généralement sans aucune enquête contradictoire, ces documents présentent de très nombreuses lacunes. La mesure 10 vient ainsi concrétiser sans équivoque la recom-

mandation 11 des EGF qui appelle à mettre fin à ces pratiques. Seuls les actes délivrés à travers le nouveau système de sécurisation foncière Agricole seront valides.

Aucune donnée n'existe sur le nombre des documents établis ainsi, mais on peut estimer qu'ils se comptent par milliers. L'option retenue est de permettre aux détenteurs de ces documents de les régulariser, sans les y obliger. En effet, d'une part la régularisation obligatoire aurait une forte probabilité d'être inopérante et, d'autre part, elle risquerait de créer de nouvelles tensions, voire de nouveaux conflits notamment avec les vendeurs qui regrettent d'avoir cédé définitivement leurs droits de propriété. Pourtant, de telles situations ne doivent pas contraindre les acheteurs à rester à jamais dans l'informel. C'est pourquoi la PFA a prévu la possibilité pour ces derniers de régulariser leurs situations sous certaines conditions. Il sera notamment nécessaire que des éléments tangibles confirment la nature de la transaction : document semi-formel suffisamment explicite, témoignages etc.

De larges campagnes de sensibilisation devront être organisées pour inciter les détenteurs des actes semi-formels ou informels à les régulariser.

La régularisation ira de pair avec la numérisation et la conservation des anciens documents.

Si un conflit foncier se développe à propos d'une parcelle dont l'acte n'a pas été régularisé, il reviendra à la justice de déterminer la valeur à accorder à cet acte, en cas d'échec de la conciliation foncière Agricole (cf. axe 3.2).

Les transactions foncières définitives effectuées avant l'entrée en vigueur de la réforme sans l'établissement d'un document semi-formel pourront être sécurisées selon les modalités de la mesure 11.

Il en va de même pour les transactions foncières temporaires et toujours en cours. Ces dernières pourront faire l'objet d'un enregistrement simple (cf. mesure 8).

[MESURE 12] : les districts et communes étant responsabilisés pour délivrer les actes de sécurisation foncière Agricole sur leurs territoires respectifs, il paraît important de pouvoir identifier précisément sur le terrain et de cartographier leurs limites, afin de bien fixer la compétence territoriale de chaque autorité. La situation actuelle des limites de ces entités est hétérogène au plan national : dans certains cas, ces limites sont connues et leur identification sur le terrain ne devrait pas poser de problème. Dans d'autres cas toutefois, cette identification risque de mettre à jour des revendications latentes et de soulever d'importants conflits. Ainsi, afin de ne pas retarder la mise en place de l'offre novatrice de sécurisation foncière introduite par la PFA, cette identification n'est pas considérée comme une condition nécessaire au démarrage des opérations de sécurisation foncière.

[MESURE 13] : rendre publics les tarifs des actes de sécurisation foncière permet aux demandeurs de se préparer à faire face aux coûts et constitue une mesure préventive de lutte contre la corruption. Les lieux d'affichage les plus proches des communautés, dans les bureaux dédiés à la sécurisation foncière et les publications à travers les réseaux sociaux seront privilégiés, tout comme l'utilisation des langues locales.

[MESURES 14 à 17] : les mesures 14 et 15 sont destinées à faciliter l'accès des personnes vulnérables au nouveau service de sécurisation foncière Agricole, à travers l'instauration de tarifs et de conditions de paiement préférentiels, l'affichage public de ces tarifs (ces personnes pouvant avoir des difficultés à accéder à ce type d'information) et la mise en place d'un accompagnement tout au long de la procédure (en raison notamment de leur taux d'analphabétisme élevé).

Le suivi de la mise en œuvre du nouveau système de sécurisation foncière se basera sur des indicateurs

spécifiquement conçus pour déterminer dans quelles mesures il bénéficie aux groupes vulnérables. La mesure 16 relative aux conjoints n'est qu'une application du principe de prise en compte de l'avis des ayants droit en cas de propriété foncière collective. Il est toutefois important de mentionner clairement cette mesure, compte tenu des discriminations dont peuvent être victimes les femmes dans les systèmes socio-fonciers locaux.

Enfin, à travers la mesure 17, la PFA intègre les standards internationaux relatifs à l'intégration et la responsabilisation des femmes et des jeunes dans les instances de gestion foncière.

[MESURES 18 et 19] : la capitalisation d'expériences foncières Agricoles réalisée dans le cadre de la préparation de la PFA (cf. section I.3) a mis à jour que la réinstallation des populations déplacées par des sociétés minières présente des insuffisances concernant les aspects fonciers. Les cas étudiés démontrent que certaines entreprises laissent aux populations la tâche de trouver elles-mêmes les terres Agricoles de réinstallation et que ces populations ne disposent pas de sécurité foncière sur ces terres.

Le déplacement des populations peut être temporaire. C'est le cas des déplacements causés par les exploitations minières, le Code minier disposant que ces exploitations n'éteignent pas les droits de propriété et que les entreprises minières doivent réhabiliter les terres après exploitation. Dans certains cas, l'exploitation de parcelles Agricoles peut être rendue impossible, même lorsque les producteurs Agricoles concernés ne sont pas déplacés.

Ainsi, dans ces cas de figure, les projets, programmes et investisseurs auront l'obligation de sécuriser à leur frais les droits de propriété et d'exploitation des personnes déplacées sur leurs terres d'origine. Ceci devrait en outre résoudre les problèmes des sociétés minières relatifs à la rétrocession des terres après exploitation minière et réhabilitation.

Que le déplacement soit temporaire ou définitif, les projets, programmes et investisseurs auront également l'obligation de négocier à leurs frais l'installation des populations sur des terres Agricoles de qualité au moins égale, situées hors des domaines de l'État et des collectivités, et de prendre en charge leur sécurisation sur ces terres conformément à la nouvelle procédure.

Ce faisant, afin de ne pas créer de distorsions sur les marchés fonciers locaux et de préserver les intérêts tant des communautés d'accueil que des personnes déplacées, les projets, programmes et investisseurs auront l'obligation de contractualiser avec une OPA ou une ONG agréée par l'État qui accompagnera l'ensemble du processus de réinstallation.

AXE 1.3 Prendre en charge les contestations pendant et après la procédure de sécurisation

MESURES

20 Réalisation d'une publicité foncière d'un mois au niveau de la commune et du district ou du quartier, par tous les moyens appropriés, préalablement à la délivrance des actes de sécurisation des propriétés foncières Agricoles, des transactions foncières Agricoles définitives et temporaires de plus de deux ans ; les oppositions éventuellement recueillies sont traitées conformément à la mesure suivante ;

21 Mise au point d'un mécanisme (i) de réception et (ii) de traitement des plaintes dans un délai raisonnable contre l'établissement d'un acte de sécurisation foncière ou le refus d'établir un acte de sécurisation foncière, à travers la saisine de la mairie. Le maire saisit à son tour :

- la commission foncière multi-acteurs à travers le district ou le quartier, si le plaignant n'avait pas été entendu par cette commission ;
 - un comité de recours constitué de personnes ne siégeant pas à la commission foncière, si le plaignant avait déjà été entendu par la commission.
- Dans les deux cas, le traitement de la plainte donne lieu à des conclusions écrites qui sont transmises au maire. Si le plaignant n'est pas satisfait de la décision du maire, il peut ester en justice.

Mesures spécifiques en faveur des groupes vulnérables :

22

Renforcement des capacités des groupes vulnérables sur ces voies de recours.

[MESURE 20] : la publicité foncière consiste à procéder à une large information du public sur les demandes de délivrance d'actes de sécurisation, de manière à recueillir les éventuelles oppositions avant d'établir les actes. Il s'agit d'une mesure de précaution préconisée au plan international. L'instance de délivrance de l'acte de sécurisation devra effectuer cette publicité par les voies les plus appropriées pour toucher le plus grand nombre de personnes localement : affichages, crieurs publics, radios locales etc.

Afin de ne pas retarder la sécurisation des transactions foncières de très courte durée, notamment les prêts qui peuvent être souvent négociés juste avant la campagne Agricole, la publicité foncière ne concernera que les transactions d'une durée de plus de deux ans.

[MESURE 21] : la PFA met en place une possibilité de recours suite à l'achèvement de la procédure de sécurisation, que celle-ci ait abouti ou non à la délivrance d'un acte. Cette opportunité est notamment offerte aux personnes absentes lors de l'enquête de la commission foncière multi-acteurs et de la publicité foncière. Il s'agit d'une voie de recours locale, qui pourra donc être rapidement activée conformément aux DV.

Un système permettant d'assurer la traçabilité de la réception des plaintes et de leur traitement sera mis en place dans les communes.

[MESURE 22] : cette mesure spécifique tient compte de l'existence de rapports de force en défaveur des groupes vulnérables, qui en outre disposent d'un accès plus restreint à l'information et se caractérisent par un taux d'analphabétisme élevé. Le renforcement des capacités portera sur l'existence de ces voies de recours, sur la façon de les actionner et sur la prise de conscience que le recours justifié est un droit.

ORIENTATION 2

CLARIFIER LA GOUVERNANCE FONCIÈRE DES AMÉNAGEMENTS HYDRO-AGRICOLES POUR EN OPTIMISER L'EXPLOITATION ÉQUITABLE ET DURABLE

En Afrique de l'Ouest, la Guinée se singularise par l'absence de directives techniques et de dispositions juridiques relatives à la gouvernance foncière des périmètres irrigués. Pourtant, le potentiel en terres irrigables de la Guinée, évalué à plus de 750.000 hectares (Politique Nationale de Développement Agricole, 2017), apporte de nombreuses perspectives d'accroissement de la productivité et de la production Agricoles nationales.

En amont, l'absence de clarification consensuelle du statut des terres avant aménagement conduit trop souvent à l'abandon pur et simple du projet d'aménager ou, après aménagement, à des conflits fonciers qui empêchent l'exploitation des terres, en raison de l'identification déficiente des propriétaires coutumiers. En outre, l'absence de sécurisation foncière des terres aménagées, de clarification et de sécurisation des droits fonciers des bénéficiaires des aménagements et d'encadrement des transactions foncières crée, quant à elle, de nombreux problèmes sur le terrain, en termes tant d'équité dans l'accès aux parcelles aménagées que de durabilité des aménagements.

L'orientation 2 de la PFA met un terme à ces manquements. Elle concerne les périmètres irrigués de taille moyenne à importante et tous les types d'aménagements hydroagricoles, sauf ceux financés par des fonds strictement privés sur des terres Agricoles des particuliers.

Le statut foncier des terres devra être clarifié avant tout aménagement et les terres à aménager seront sécurisées selon des modalités déterminées (axe 2.1). Des critères de priorité pour l'attribution des parcelles aménagées seront fixés. Les droits fonciers des bénéficiaires, qu'ils soient propriétaires ou seulement exploitants, sont définis et seront sécurisés. Les règles concernant les transactions foncières sont précisées. Enfin, des mesures de discrimination positive en faveur des catégories d'acteurs défavorisés sont annoncées (axe 2.2).

AXE 2.1 Déterminer et sécuriser la propriété des terres à aménager

MESURES

- 23 Clarification consensuelle et obligatoire du statut foncier des terres (domaine de l'État, des collectivités ou patrimoines de particuliers) avant tout aménagement (cf. axe 4.1) ;
- 24 S'il s'agit de patrimoines de particuliers, identification précise des détenteurs de droits fonciers légitimes, individuels ou collectifs, sur les terres à aménager ;

Cas des domaines de l'État

- 25 Maintien de la propriété étatique des terres ; maintien de la maîtrise d'ouvrage étatique des aménagements lorsque les communes n'ont pas les capacités de gérer les aménagements ; transfert de la maîtrise d'ouvrage des aménagements aux communes lorsqu'elles ont la capacité de gérer les aménagements ;
- 26 Sécurisation juridique par l'établissement de titres fonciers, cartographie et matérialisation par des dispositifs difficilement altérables sur le terrain des domaines Agricoles aménagés et à aménager de l'État ;

Cas des patrimoines des particuliers

- 27 Classement des périmètres en « Zone Agricole aménagée spéciale » pendant la durée prévue de fonctionnement de l'aménagement, réévaluable une fois ; une fois cette durée réévaluée écoulée, déclassement des périmètres et retour des terres dans les patrimoines des particuliers.

[MESURES 23 et 24] : l'histoire des aménagements hydro-agricoles en Guinée est jalonnée d'importantes difficultés, menant parfois à des échecs, en raison de l'absence ou de la mauvaise identification du statut des terres devant être aménagées. La clarification du statut de ces terres, qui consiste à déterminer s'il s'agit de domaines Agricoles de l'État ou de terres de patrimoines de particuliers, doit obligatoirement être réalisée avant tout aménagement, et de façon consensuelle (cf. axe 4.1).

S'il s'agit de patrimoines de particuliers, l'identification précise des détenteurs de droits fonciers légitimes, individuels ou collectifs, sur ces terres permettra de les prendre en compte dans la suite du processus d'aménagement.

[MESURES 25 et 26] : ces mesures concernent les cas où les terres à aménager appartiennent à l'État. Si la constitution des domaines Agricoles des communes est prévue dans la PFA (cf. axe 4.1), les terres devant donner lieu à un aménagement hydro-agricole sont maintenues dans le portefeuille de l'État, qui les sécurise au nom du ministère en charge de l'Agriculture.

La maîtrise d'ouvrage de ces réalisations sera transférée aux communes si ces dernières disposent des capacités de les gérer. L'évaluation de ces capacités prendra en compte plusieurs facteurs, notamment le niveau de maturité des communes, la taille des aménagements et les types d'ouvrages mis en place.

Les maîtrises d'ouvrage des communes et de l'État devront être exercées à travers des comités multi-acteurs, afin de bénéficier de l'association de compétences variées, du croisement des points de vue et de favoriser un apprentissage collectif. Ceci permettra aussi de limiter les risques de corruption et de clientélisme ou de contestations non fondées des décisions. Ces comités pourraient être composés de représentants de la commune, des services techniques déconcentrés, des organisations paysannes et de la société civile.

[MESURE 27] : si les terres à aménager relèvent des patrimoines des particuliers, ces terres seront classées en « Zone Agricole aménagée spéciale » pendant la durée prévue de fonctionnement de l'aménagement. Ce classement se justifie par le fait que des droits fonciers spécifiques et des règles foncières spécifiques à ces périmètres s'y appliqueront (cf. axe 2.2).

L'accord des propriétaires doit être systématiquement recherché par la sensibilisation. L'État peut procéder à l'expropriation des propriétaires dont le désaccord persisterait, pour cause d'utilité publique et selon les dispositions en la matière.

Le classement confère une sécurisation juridique au périmètre. Il s'accompagne d'un géoréférencement et d'une sécurisation physique sur le terrain.

La durée du classement sera réévaluable une fois :

- si la durée initialement prévue s'avère correcte (c'est-à-dire qu'elle correspond effectivement à la fin de la fonctionnalité de l'aménagement), la durée initiale sera maintenue ;
- si l'évaluation conclut que l'aménagement restera fonctionnel après la durée initialement prévue, la durée du classement sera prolongée ;
- si l'aménagement a perdu sa fonctionnalité plus tôt que prévu, l'évaluation sera réalisée pour le confirmer et le déclassement sera effectué. Le déclassement entraîne le retour des terres dans les patrimoines des particuliers.

AXE 2.2 Attribuer les parcelles avec équité, sécuriser les bénéficiaires et réguler les transactions foncières

MESURES

- 28** Attribution des parcelles aménagées par des comités multi-acteurs, sur la base de règles nationales fixant des critères de priorité (voir également les mesures 34 et 38) ; toutefois, l'État a la possibilité d'installer des investisseurs sur une partie de ses domaines hydro-agricoles aménagés ;
- 29** Reconnaissance d'un droit réel d'exploitation aux attributaires et délivrance, par la Direction préfectorale en charge de l'Agriculture sur la base de la documentation de l'instance de gestion du périmètre, d'un acte de sécurisation de ce droit mentionnant les obligations et interdictions qui y sont liées. Ces droits d'exploitation sont transmissibles par succession. Les investisseurs peuvent bénéficier de baux emphytéotiques ;
- 30** Interdiction de vendre ou de donner des parcelles aménagées, exception faite pour les propriétaires (voir mesure 37) ;
- 31** Régulation des autres transactions foncières :
 —● les transactions foncières monétaires temporaires (location, métayage) ne sont permises que lorsque l'incapacité de mise en valeur de l'attributaire est avérée ; elles doivent être autorisées par l'instance de gestion du périmètre et faire l'objet d'un acte ;
 —● les transactions non monétaires (prêt) doivent se faire avec l'accord de l'instance de gestion du périmètre et faire l'objet d'un acte ;
- 32** Interdiction à toute personne, à part l'instance de gestion, de s'immiscer dans la gestion du périmètre (y compris l'attribution des parcelles) et d'en percevoir un revenu ;
- 33** Adoption de mesures graduelles en cas de non-paiement d'une cotisation ; recours au mode de paiement en nature au moment de la récolte pour les bénéficiaires ayant connu préalablement des difficultés avérées de paiement ;

Cas des propriétaires (Zones Agricoles aménagées spéciales)

- 34** Attribution prioritaire d'une partie du périmètre proportionnellement à leurs capacités d'exploitation en faire-valoir direct ;
- 35** Reconnaissance d'un droit réel de possession foncière Agricole et délivrance, par la Direction préfectorale en charge de l'Agriculture sur la base de la documentation fournie par l'instance de gestion du périmètre, d'un acte de sécurisation de ce droit mentionnant les obligations et interdictions qui y sont liées ; ces droits de possession foncière sont transmissibles par succession ;

- 36** Transformation automatique et gratuite de l'acte de possession foncière en acte de propriété foncière (cf. axe 1.2) après le déclassement ; inversement, transformation automatique et gratuite de l'acte de propriété foncière en acte de possession foncière avant le classement ;
- 37** Possibilité de vendre le droit de possession foncière prioritairement à l'État, à la commune ou à un agriculteur résident à proximité du périmètre. L'instance de gestion du périmètre doit préalablement donner un avis favorable et la vente doit faire l'objet d'un acte ;

Mesures spécifiques en faveur de groupes vulnérables :

- 38** Fixation d'un objectif global de 30% des parcelles aménagées attribuées à des personnes vulnérables ;
- 39** Réduction du montant des cotisations sur les périmètres Agricoles aménagés pour les personnes handicapées ;
- 40** Mise en œuvre, par l'État et les collectivités locales, de programmes spéciaux d'aménagement hydro-agricole en faveur des producteurs pauvres, des femmes et des jeunes.

[MESURES 28, 34 et 38] : il s'agit d'encadrer et d'harmoniser la façon dont les parcelles aménagées sont attribuées. Afin de réduire les risques d'iniquité et de clientélisme, des comités multi-acteurs seront responsabilisés pour procéder aux attributions, sur la base de règles qui fixeront, notamment, des critères de priorité au plan national. Parmi les groupes d'acteurs à prendre en compte figurent les propriétaires, les groupes vulnérables, les riverains (personnes proches du site, résidents de la commune) et les autres exploitants, nationaux ou non, capables de mettre en valeur les parcelles. La superficie attribuée à un exploitant, propriétaire ou non, ne doit pas excéder ses capacités de mise en valeur en faire-valoir direct.

Néanmoins, l'État se réserve le droit d'installer des investisseurs sur une partie de ses domaines hydro-agricoles aménagés.

Dans l'objectif de lutter contre la pauvreté, l'État fixe un objectif global de 30% des parcelles aménagées attribuées à des personnes vulnérables (par accès individuel ou en groupement) et mettra en place les moyens de suivre cet indicateur. Les différents groupes vulnérables sont concernés (cf. le préambule).

[MESURE 29] : par cette mesure, l'État reconnaît et sécurise les droits d'exploitation des attributaires de parcelles sur les périmètres hydro-agricoles. Les interdictions et obligations liées aux droits d'exploitation proviennent des règles fixées par l'instance de gestion de chaque périmètre (notamment le paiement d'une cotisation pour l'entretien de l'aménagement) et des règles foncières mentionnées dans les mesures 30 à 32 de la PFA.

Les propriétaires des terres devant être aménagées disposent de droits fonciers plus forts que les attributaires non- propriétaires (cf. mesures 35 à 37).

Les investisseurs peuvent accéder à des baux emphytéotiques si la situation le nécessite.

[MESURES 30, 31 et 32] : les mesures de régulation des transactions foncières au sein des périmètres aménagés ont pour but de pérenniser les aménagements, lutter contre la création de situation de rentes et empêcher des acteurs externes de s'approprier les parcelles aménagées ou les droits d'exploitation de ces parcelles. Le rôle des instances de gestion des périmètres est protégé et renforcé à cet effet. L'instance doit notamment s'assurer qu'aucune transaction foncière ne nuira au paiement des cotisations et au respect des règles en vigueur sur le périmètre. L'incapacité de mise en valeur, qui peut découler par exemple d'une maladie ou d'un manque de moyens, doit être confirmée par cette instance pour pouvoir donner lieu à une transaction foncière monétaire temporaire.

[MESURE 33] : le retrait immédiat du droit d'exploiter la parcelle en cas de non-paiement d'une cotisation est une pratique fortement critiquée à l'échelle internationale. En effet, si l'absence de paiement résulte bien d'une réelle précarité financière, la perte du droit d'exploitation risque d'aggraver cette précarité. C'est pourquoi les instances de gestion des périmètres hydro-agricoles doivent mettre en place des règles graduées (sursis, avertissement...) pour faire face à ce type de situation sans paupériser davantage les personnes concernées.

[MESURES 35 à 37] : pour favoriser la durabilité des aménagements, les propriétaires ne peuvent pas disposer de l'ensemble des attributs de leur propriété lorsque le périmètre concerné est classé en Zone Agricole aménagée spéciale. Afin toutefois de tenir compte de ce statut de propriétaire, des droits spécifiques de possession foncière Agricole leur sont reconnus et des actes leur sont délivrés à cet effet. Le droit de possession est transmissible par succession mais ne peut être vendu que sous conditions. En cas de vente, l'acquéreur privé se verra attribuer un acte de sécurisation de sa propriété après le déclassement de la zone aménagée conformément à la mesure 36.

[MESURES 39 à 40] : ces mesures visent à faciliter l'accès aux terres aménagées et leur exploitation pour divers groupes vulnérables.

ORIENTATION 3

PROMOUVOIR L'USAGE PRODUCTIF ET ÉQUITABLE DES TERRES AGRICOLES, LES INVESTISSEMENTS ET LA GESTION OPTIMISÉE DES CONFLITS

Le foncier Agricole guinéen traverse une période d'intenses mutations : autrefois considérées comme inaliénables selon les coutumes du pays, les terres Agricoles font désormais l'objet d'achats-ventes sur l'ensemble du territoire national. La législation guinéenne actuelle, ne reconnaissant pas les droits fonciers Agricoles des acteurs ruraux, empêche l'État de réglementer ce marché en plein essor, qui génère pourtant déjà de nombreux conflits et d'importants effets négatifs. Parmi ceux-ci, la spéculation et la thésaurisation foncières se développent rapidement, au détriment de l'intérêt national : dilapidation à vil prix des terres des familles rurales, absence de mise en valeur Agricole des terres, transformation non contrôlée des terres Agricoles en terres d'habitation (cf. orientation 4), etc.

La promotion des investissements Agricoles nécessite la conjonction de nombreuses conditions, dont certaines relèvent de l'environnement foncier. La mise en place d'une offre adaptée de sécurisation foncière (cf. orientation 1) favorisera les investissements pour tous les producteurs Agricoles. La vérification locale de la légitimité des droits et transactions à sécuriser par des commissions foncières multi-acteurs constitue également une garantie très importante pour les opérateurs économiques. Il est en outre nécessaire de prévoir des mesures visant à accroître les durées des accès temporaires aux terres Agricoles (prêts, locations et métayages) pour permettre aux exploitants de bénéficier des investissements consentis. L'accès des producteurs ruraux aux financements doit également être amélioré. Enfin, l'assainissement de la situation foncière Agricole à travers l'amélioration de la gestion des conflits fonciers s'impose également pour inciter les producteurs familiaux et les opérateurs économiques à investir.

L'orientation 3 de la PFA prend en charge ces préoccupations. L'axe 3.1 comporte des mesures de régulation des marchés fonciers Agricoles, de lutte contre l'absence de mise en valeur Agricole des terres, de promotion de l'équité foncière et de l'accès des producteurs Agricoles aux crédits. L'axe 3.2 met en place une procédure obligatoire de conciliation locale des conflits fonciers Agricoles et prévoit une série de mesures pour améliorer le traitement judiciaire de ces conflits et l'accès des groupes vulnérables à la justice.

Cette orientation donne consistance à 6 orientations des EGF, portant sur la fixation d'un seuil de superficie pour toute personne désirant être propriétaire (recommandation 7), l'élaboration de règles foncières locales (recommandation 5), la spécialisation de la justice sur les questions foncières rurales (recommandation 12), la prise en compte des mécanismes de médiation foncière fondés sur la coutume (recommandations 4 et 13) et l'accès sécurisé à la terre des groupes vulnérables (recommandation 20).

AXE 3.1 Promouvoir l'usage productif et équitable des terres Agricoles et les investissements

MESURES

- 41 Incitation à conclure des transactions foncières Agricoles temporaires d'une durée d'au moins 5 ans en lieu et place de celles définitives ou de courte durée, notamment à travers des tarifs à coûts moindres des actes de sécurisation et des campagnes de sensibilisation des populations ;
- 42 Fixation d'un seuil maximal de superficie Agricole qu'une personne physique ou morale peut acquérir par cumul d'achats et dons sur toute l'étendue du territoire national ;
- 43 Inscription dans les actes de sécurisation des transactions foncières définitives de l'obligation de mise en valeur Agricole des terres dans un délai à définir ;
- 44 En cas de non-respect de l'obligation mentionnée dans la mesure 43, incitation à la mise en valeur des terres Agricoles, par (i) une taxation communale annuelle des propriétaires de parcelles Agricoles non ou insuffisamment mises en valeur pendant une période donnée, avec des montants dissuasifs et croissants, ou (ii) la mise en location obligatoire de ces parcelles et encadrée par la commune au profit de producteurs Agricoles en manque de terre ;
- 45 Possibilité reconnue aux communes d'élaborer de façon participative des conventions foncières Agricoles, contenant des règles qui précisent ou complètent les dispositions nationales en vigueur, en prenant en considération les particularités des systèmes fonciers Agricoles locaux et la réalité des contextes économiques, écologiques, sociaux et culturels locaux, afin notamment de réguler les marchés fonciers Agricoles et soutenir l'équité ;
- 46 Diffusion périodique par les communes, à travers tous les canaux appropriés, des prix par unité de surface des différents types de terres Agricoles vendues et enregistrées sur leur territoire ;
- 47 Promotion de l'accès des producteurs Agricoles aux crédits : les droits fonciers sécurisés sont des droits réels ; les droits de propriété foncière Agricole sécurisés (cf. axe 1.2) et les droits de possession foncière Agricole sécurisés (cf. axe 2.2) sont susceptibles d'hypothèque ; les droits d'exploitation Agricole sécurisés (cf. axes 1.2, 2.2 et 4.1) peuvent aussi servir de garantie pour l'octroi d'un crédit ;

48

Instauration d'un cadre de dialogue dans la durée entre l'État, les OPA, les institutions bancaires et de microfinance pour favoriser l'accès des producteurs Agricoles aux crédits : négociation des taux, adaptation des délais de remboursement et augmentation des montants accordés en lien avec le niveau de sécurité des actes de sécurisation ;

Mesure spécifique en faveur des groupes vulnérables :

49

Dans le cadre de ce dialogue et/ou par des mesures complémentaires, l'État cherche à faciliter l'accès des groupes vulnérables aux crédits Agricoles à des taux réduits et avec des délais de remboursement adaptés.

[MESURES 41 à 42] : sous les effets conjugués de différents facteurs, les ventes de terres Agricoles se multiplient en milieu rural et périurbain, sans que les vendeurs mesurent toujours pleinement les conséquences de la perte de ce capital productif. D'autre part, en raison notamment de l'absence de système fiable de sécurisation foncière, la durée des transactions foncières temporaires (prêts et locations notamment) tend à se réduire au minimum, les propriétaires craignant qu'une durée prolongée incite les preneurs à revendiquer la propriété des terres. Ces durées minimales constituent des freins à l'investissement des preneurs.

Afin de prendre en charge ces problématiques, la PFA prévoit de favoriser le développement des transactions foncières Agricoles temporaires d'une durée d'au moins 5 ans. Notamment, des tarifs préférentiels seront accordés pour la délivrance des actes de sécurisation de ce type de transactions.

Toujours afin de limiter les ventes des terres Agricoles, mais également afin de veiller à une répartition équitable de ces terres, un seuil maximal de superficie Agricole qu'une personne peut acquérir par cumul d'achats et de dons sur toute l'étendue du territoire national sera fixé. Ici les dons sont associés aux ventes, afin d'éviter que la mesure ne soit contournée en maquillant les ventes en dons.

[MESURES 43 et 44] : ces mesures visent à promouvoir la mise en valeur effective des terres Agricoles, en tenant compte des systèmes de production et notamment des jachères. Lorsque l'obligation de mise en valeur des terres Agricoles inscrite dans les actes de sécurisation des transactions foncières définitives n'est pas respectée, les communes peuvent recourir à une contrainte par une taxation annuelle spécifique ou par la mise en location obligatoire et encadrée de la parcelle concernée.

Ces mesures contribueront également à réduire l'incidence du marché des ventes de terres Agricoles.

[MESURES 45] : cette mesure permet à chaque commune d'adopter des règles foncières Agricoles adaptées à sa situation spécifique. Les conventions foncières Agricoles peuvent également être élaborées à une échelle inter-communale. Elles peuvent viser de nombreux objectifs, comme promouvoir l'équité et favoriser l'accès sécurisé de groupes vulnérables aux terres, préserver la vocation Agricole des terres ou des espaces-ressources d'utilisation commune, introduire de nouvelles règles pour encadrer davantage les transactions foncières, sécuriser de façon spécifique des droits d'usage collectifs sur des espaces-ressources déterminés etc. Cette possibilité offerte aux communes contribue au renforcement et à la vitalisation de la gouvernance foncière décentralisée. Il s'agit d'une mesure fortement plébiscitée à l'échelle internationale.

Les règles contenues dans ces conventions ne peuvent être contraires à la législation en vigueur et doivent respecter les droits humains. À cet effet, les conventions foncières Agricoles seront soumises, avant d'entrer en vigueur, à un contrôle de conformité opéré sous le leadership du ministère en charge de l'Agriculture.

[MESURE 46] : la diffusion périodique d'information sur les prix des terres Agricoles vendues permettra aux futurs vendeurs de disposer de points de repère sur le « prix de la terre ». Cette mesure vise particulièrement à compenser les rapports de force déséquilibrés entre acheteurs et vendeurs, qui peuvent conduire ces derniers à vendre leurs terres à un prix largement inférieur à leurs valeurs.

Elle pourrait néanmoins induire deux effets négatifs : (i) une incitation indirecte des producteurs à vendre s'ils se rendent ainsi compte que le prix de la terre est élevé ; (ii) différentes formes de « concurrence » qui pourraient naître entre communes et entre communautés résidant dans différentes communes. Le suivi de la mise en œuvre de la réforme devra être particulièrement attentif à ces risques dans la durée.

[MESURES 47 à 49] : Par ces mesures, l'État affirme sa volonté de permettre aux producteurs Agricoles, y compris les plus vulnérables, d'accéder à des crédits à des taux intéressants sur la base des droits de propriété, de possession et d'exploitation Agricoles qu'il reconnaît et sécurise. Ces mesures s'inscrivent en complément de l'article 174 de la LOA traitant de l'accès au crédit agricole.

AXE 3.2 Améliorer la gestion des conflits fonciers Agricoles

MESURES

- | | |
|-----------|---|
| 50 | Création de Commissions communales de conciliation foncière Agricole, chargées du règlement à l'amiable des conflits fonciers Agricoles ; |
| 51 | Saisine obligatoire de la Commission communale de conciliation foncière Agricole avant celle de la justice : la justice ne peut être saisie d'un conflit foncier Agricole sans un procès-verbal de non conciliation dûment établi par les Commissions communales de conciliation foncière Agricole ; |
| 52 | Enregistrement des procès-verbaux (PV) de conciliation et de non conciliation au niveau des communes et des juridictions, qui procèdent à l'homologation des PV de conciliation sans convocation des parties ; |
| 53 | Dotation des juridictions en moyens de fonctionnement supplémentaires, spécialisation de magistrats sur les questions foncières Agricoles et recrutement de magistrats spécialisés ou à spécialiser ; |
| 54 | Instauration d'une justice mobile, à l'image des audiences foraines, pour purger les conflits fonciers Agricoles ; |
| 55 | Nomination d'assesseurs coutumiers, qui assistent les juges sur la base de leur connaissance approfondie des règles et pratiques foncières locales ; |
| 56 | Organisation de campagnes de prévention des conflits fonciers Agricoles, notamment à travers une large sensibilisation des populations sur les causes et conséquences des conflits fonciers Agricoles, sur les conséquences des ventes des terres Agricoles, sur les nouvelles procédures d'enregistrement simple et de sécurisation foncière et sur les risques liés aux occupations illégales des domaines Agricoles de l'État et des collectivités locales ; |
| 57 | Affichage public et publication par tous les moyens appropriés des tarifs des prestations de services de la justice pour le traitement des conflits fonciers Agricoles ; |

Mesures spécifiques en faveur des groupes vulnérables :

- 58** | Accompagnement des groupes vulnérables par des structures compétentes, notamment le Service central de la protection des personnes vulnérables (SCPPV), et appui de l'Office de protection du genre et des mœurs (OPROGEM) pour faciliter leur accès aux services de la justice ;
- 59** | Mise en place d'une procédure judiciaire accélérée de traitement des plaintes des personnes vulnérables et d'une tarification à moindres coûts des prestations de service de la justice pour elles ;
- 60** | Intégration et responsabilisation de représentants des groupes vulnérables dans les commissions communales de conciliation foncière Agricole.

[MESURES 50 à 52] : dans l'optique de pacifier la situation foncière Agricole tout en préservant les liens sociaux et face à l'engorgement du système judiciaire par les conflits fonciers, un mécanisme de conciliation foncière Agricole sera mis en place dans chaque commune, à travers des commissions. Ne pourront être portés devant la justice que les conflits fonciers Agricoles dont la tentative de conciliation aura échoué. L'intervention des Forces de Défense et de Sécurité en cas de conflit foncier Agricole n'est requise qu'en cas d'infractions pénales.

Les Commissions communales de conciliation foncière Agricole rendront compte de leur travail au conseil communal. Les membres de ces commissions ne pourront être membres des commissions foncières chargées de vérifier la légitimité des droits et des transactions (cf. axe 1.2). Ils doivent résider dans la commune concernée. Les maires sont, à leur tour, chargés de rendre compte des activités menées par ces commissions au niveau de la commission foncière sous-préfectorale prévue par la PFN.

Les communes pourront créer, si nécessaire, des antennes de ces commissions au niveau des districts et des quartiers. Également, elles devront déterminer la meilleure démarche à adopter lorsque des structures préexistantes de gestion alternative des conflits opèrent sur leur territoire.

En raison de la méfiance des populations à faire face à la justice, et afin de ne pas alourdir ce mécanisme mis en place pour accélérer la résolution des conflits fonciers Agricoles, les juridictions procéderont à l'homologation des PV de conciliation après un contrôle de conformité, sans convocation des parties.

[MESURES 53 à 55] : ces mesures ont pour objectif d'améliorer le traitement judiciaire des conflits fonciers Agricoles. Une meilleure formation des magistrats sur les questions foncières Agricoles correspond à un besoin exprimé par ces derniers. Face au grand nombre de systèmes coutumiers existant en Guinée, les juges devront être épaulés par des assesseurs coutumiers impartiaux et crédibles, issus des systèmes coutumiers concernés par les litiges et dont les capacités seront renforcées.

Le système de justice mobile qui sera instauré consistera à programmer des déplacements des acteurs de la justice dans les localités afin d'y traiter sur place les conflits fonciers Agricoles avec une procédure simplifiée. Il devrait permettre de réduire fortement les réticences sociales que soulève le système judiciaire.

[MESURE 56] : la plupart des mesures de la PFA devraient contribuer, directement ou indirectement, à la réduction des conflits fonciers Agricoles. Il apparaît toutefois nécessaire de programmer de vastes campagnes de prévention de ces conflits, qui non seulement permettront une large vulgarisation de ce que disent la politique et le droit, mais aussi sensibiliseront les populations sur les risques des pratiques foncières les plus conflictogènes.

[MESURE 57] : rendre publics les tarifs des prestations de la justice permet aux citoyens de se préparer à faire face aux coûts et constitue une mesure préventive de lutte contre la corruption. Les tarifs devront notamment être affichés dans les bâtiments de la justice et publiés à travers les réseaux sociaux. L'utilisation des langues locales sera priorisée.

[MESURES 58 à 60] : compte tenu des caractéristiques des personnes vulnérables définies dans le préambule de la PFA, il est nécessaire de prévoir des dispositifs d'accompagnement de ces personnes pour faciliter leur accès aux services de la justice et faire en sorte que leurs dossiers soient traités dans des délais raisonnables. L'intégration de représentants des groupes vulnérables dans les commissions communales de conciliation foncière Agricole devrait permettre à ces commissions de tenir correctement compte des caractéristiques des vulnérabilités dans leurs approches de conciliation.

ORIENTATION 4

OPTIMISER LA GESTION DES DOMAINES AGRICOLES DE L'ÉTAT ET PRÉSERVER LE PATRIMOINE FONCIER AGRICOLE NATIONAL

En raison des contentieux immobiliers hérités de son accession à l'Indépendance et des politiques foncières mises en œuvre depuis l'Indépendance, notamment la transition mal négociée entre une politique foncière marxiste (au lendemain de l'Indépendance) et une politique foncière libérale (marquée par le Code Foncier et Domanial - CFD - de 1992), la République de Guinée se caractérise aujourd'hui par une situation domaniale Agricole floue et complexe. Cette situation se singularise en effet par l'existence de très nombreux espaces à vocation Agricole, dont la propriété peut être revendiquée tant par l'État que par des communautés locales ou des particuliers.

En outre, le déficit de sécurisation juridique des domaines Agricoles de l'État (ceux qui ne souffrent pas de contestation) est criant et leur mise en valeur ne s'est pas appuyée sur une stratégie nationale clairement définie.

Diverses initiatives ont été prises par l'État pour apurer cette situation sans grand résultat. Ce n'est que depuis récemment, sous l'impulsion du ministère chargé de l'Agriculture, à travers la Direction nationale du foncier rural et du patrimoine agricole (DNFRPA), qu'une réelle dynamique s'est mise en place. La PFA fait sienne cette dynamique et, ce faisant, l'inscrit dans la durée. Il s'agit d'identifier l'ensemble des domaines Agricoles de l'État et de clarifier de façon consensuelle les statuts des espaces dont la propriété reste à confirmer, de sécuriser, cartographier et matérialiser sur le terrain les domaines dont la propriété étatique est confirmée, de favoriser leur mise en valeur effective au service de l'intérêt général et de progresser vers la constitution des domaines Agricoles des communes (axe 4.1).

Le patrimoine foncier Agricole national fait l'objet de pressions jusqu'alors inédites. Plusieurs dynamiques entrent en jeu, notamment : l'exploitation Agricole intensive qui détruit le potentiel agronomique des terres, l'artificialisation des sols provoquée essentiellement par l'expansion urbaine et le développement des activités minières et industrielles, et les initiatives visant la protection de l'environnement et la séquestration du carbone. La PFA identifie des mesures précises afin de lutter contre la perte de ce capital foncier Agricole indispensable à la sécurité et à la souveraineté alimentaires nationales et réserve l'accès à la propriété foncière aux personnes physiques et morales guinéennes (axe 4.2).

Cette orientation 4 de la PFA contient de nouvelles mesures en faveur de l'accès sécurisé à la terre des groupes vulnérables (recommandation 20 des EGF).

AXE 4.1 Optimiser la gestion des domaines Agricoles de l'État

MESURES

- 61** Recensement des domaines Agricoles de l'État et clarification, avec l'implication des Commissions foncières multi-acteurs (cf. axe 1.2), de la situation domaniale et des limites des espaces Agricoles dont le statut demeure flou, à travers l'établissement participatif d'un état des lieux et, si nécessaire, la recherche d'un consensus avec les communautés riveraines ; le déguerpissement des occupants ne peut être considéré qu'en dernier ressort et doit donner lieu à de justes et préalables compensations, accompagnées d'une assistance supplémentaire adaptée s'il s'agit de personnes vulnérables ;
- 62** Reversement possible de tout ou partie de ces espaces Agricoles dans les patrimoines des particuliers, lorsque la propriété étatique souffre de fortes contestations locales légitimes ;
- 63** Si la propriété étatique est confirmée, régularisation des occupations à caractère Agricole par l'octroi de droits d'exploitation de longue durée et transmissibles par succession, lorsque l'espace est occupé de bonne foi et par nécessité ;
- 64** Lorsque le statut domanial est confirmé, sécurisation juridique par l'établissement de titres fonciers au nom du ministère en charge de l'Agriculture, cartographie et matérialisation sur le terrain de la propriété de l'État ; création d'un Système d'information des domaines Agricoles de l'État et harmonisation des systèmes d'information géographique entre ministères ;
- 65** Développement, sous le leadership du ministère en charge de l'Agriculture et du ministère en charge de la Décentralisation, d'une réflexion portant sur la constitution des domaines Agricoles des communes ;
- 66** Octroi par l'État, à travers des actes, de droits d'exploitation sur ses domaines Agricoles (hors aménagements hydro-agricoles) uniquement pour des raisons d'intérêt général :
- à des éleveurs ou groupements d'éleveurs, dans les zones où la cohabitation avec les activités de production végétale est conflictuelle,
 - à des membres des communautés riveraines desdits domaines et des OPA, sur demande et pour une durée renouvelable de 5 ans minimum,
 - à des investisseurs nationaux ou étrangers contre le paiement de redevances et avec obligation de mise en valeur, pour des durées liées aux types d'investissements à réaliser,
 - à des personnes vulnérables (cf. mesure suivante) ;

Mesures spécifiques en faveur de groupes vulnérables :

- 67** Fixation d'un objectif global de 30% des domaines Agricoles de l'État mis à disposition des personnes vulnérables (accès individuel ou en groupement), avec une priorité accordée aux populations déplacées par les projets publics de développement, aux producteurs à faibles revenus, aux femmes, aux jeunes et aux paysans sans terres.

[MESURES 61 à 63] : l'État guinéen nouvellement indépendant a créé de nombreuses unités de production collectivistes,⁸ dont les assiettes foncières, provenant des communautés, ont été considérées comme étatisées, sans être incorporées juridiquement dans le patrimoine de l'État. Ces unités ont ensuite, pour une large part, été délaissées par l'État et ont fait l'objet d'occupations, voire de transactions foncières, par des populations et des autorités locales, notamment depuis la libéralisation de l'accès au foncier établie par le CFD de 1992. Demeurent également flous les statuts des biens immobiliers issus du règlement financier du contentieux franco-guinéen, ainsi que ceux laissés vacants à compter de 1958 par leurs propriétaires de nationalités diverses.

Les initiatives engagées par la DNFRPA pour clarifier les statuts de ces espaces doivent être poursuivies à travers des démarches participatives et en tenant compte de l'historique de ces zones, des besoins fondamentaux de leurs occupants éventuels et des populations riveraines. L'identification se fera avec l'implication de personnes ressources et des représentants des bureaux de conservation foncière. Lorsque la propriété étatique de ces espaces est unanimement contestée localement, et quand cette contestation puise une légitimité dans l'histoire de leur occupation et de leur utilisation, l'État reverse tout ou partie de la zone dans les patrimoines des particuliers.

Dans les autres cas, si l'espace est occupé de bonne foi et par nécessité, la recherche de solutions gagnant-gagnant est recherchée. Il peut être procédé à une régularisation de ces occupations par l'octroi de droits d'exploitation de longue durée et transmissibles par succession.

[MESURE 64] : si l'État s'engage à sécuriser les droits fonciers Agricoles légitimes des producteurs ruraux (cf. orientation 1), il doit également sécuriser ses propres domaines Agricoles, tant juridiquement que sur le terrain afin de prévenir leurs occupations illégales.

[MESURE 65] : le Code révisé des collectivités locales prévoit que chaque commune dispose d'un domaine public et d'un domaine privé, mais les modalités de constitution des domaines Agricoles des communes ne sont pas précisées. Le ministère en charge de l'Agriculture et le ministère en charge de la Décentralisation développeront, en associant largement les collectivités locales, une réflexion portant sur la constitution des domaines Agricoles des communes. Les modalités de gestion des domaines des communes sont définies dans le Code des Collectivités locales.

[MESURES 66 et 67] : ces mesures constituent un cadrage général relatif à l'utilisation des domaines Agricoles. Quatre catégories d'acteurs susceptibles d'exploiter ces domaines sont identifiés. Des autorisations d'exploiter, matérialisant les droits d'exploitation de tous les utilisateurs autorisés, doivent être établis, afin de sortir de l'informel et d'offrir à ces acteurs la possibilité d'accéder à des crédits (cf. axe 3.1).

Bien que des priorités aient été définies, l'ensemble des personnes vulnérables identifiées dans le préambule de la PFA ont le droit de bénéficier d'autorisations d'exploitation.

Le ministère en charge de l'Agriculture devra procéder à une large information des groupes identifiés,

8 Notamment des Coopératives Agricoles de Production (1960), des Brigades Attelées de Production et des Brigades Mécanisées de Production (1975), puis des Fermes agropastorales d'arrondissement (1978).

AXE 4.2 Préserver le patrimoine foncier Agricole national

MESURES

- 68** Identification participative à l'échelle communale, cartographie, matérialisation sur le terrain et préservation par classement en « Zone Agricole stratégique » (ZAS) de la vocation (i) des terres à haut potentiel Agricole sur l'ensemble du territoire national et (ii) de toutes les terres urbaines et périurbaines à vocation Agricole ; les terres urbaines et périurbaines à vocation Agricole sont classées respectivement pour une période de trente (30) ans et quarante (40) ans, qui pourra être reconduite si la terre a conservé son potentiel et sa vocation Agricoles ;
- 69** Identification, en collaboration avec les Directions préfectorales en charge de l'Agriculture et les communes, et préservation des « Zones à vocation Agricole » dans tous les documents de planification territoriale requis ;
- 70** Accord préalable et obligatoire du ministère en charge de l'Agriculture :
 —● pour le déclassement des ZAS ;
 —● pour l'implantation d'activités ou de projets autres qu'Agricoles, d'intérêt général et à forte emprise foncière, y compris la délivrance de permis miniers, dans les Zones à vocation Agricole et/ou proches des ZAS ;
- 71** Interdiction d'implanter des activités ou projets autres qu'Agricoles, d'intérêt privé et à forte emprise foncière, dans les Zones à vocation Agricole ;
- 72** Réalisation d'une évaluation nationale indépendante du respect de l'obligation de restaurer la vocation des terres après exploitation minière ou tout autre projet impactant les terres Agricoles, et adoption d'éventuelles mesures correctives et préventives ;
- 73** Avis favorable obligatoire des commissions foncières multi-acteurs de district et de quartier et des Directions préfectorales en charge de l'Agriculture préalablement aux autorisations de lotissement et interdiction de lotir les terres situées dans une ZAS ;
- 74** Inscription du maintien obligatoire de la vocation Agricole des terres, pendant au moins dix (10) ans, dans les actes de sécurisation des propriétés foncières Agricoles, sous peine de sanctions pénales ;
- 75** Création d'un fonds dédié (i) à l'identification, la protection et la mise en valeur du domaine Agricole de l'État, y compris pour l'augmentation des superficies Agricoles périurbaines et (ii) à la protection des terres Agricoles des particuliers menacées par la montée des eaux ;
- 76** Accès à la propriété foncière Agricole individuelle ou collective réservé exclusivement aux personnes physiques et morales guinéennes. La cession définitive de terres Agricoles à des étrangers et la complicité dans la cession sont susceptibles de poursuite judiciaire.
- Néanmoins, les droits d'exploitation Agricoles des non guinéens sont garantis. Les droits de propriétés acquis régulièrement par des non guinéens antérieurement à l'entrée en vigueur de la RFA ne sont pas remis en cause.

[MESURES 68 à 71] : afin de lutter contre la disparition du patrimoine foncier Agricole national en lien avec les services de l'Environnement, le classement en « Zone Agricole stratégique » permettra de préserver la vocation Agricole des terres considérées comme les plus essentielles. Ces terres entrent dans deux catégories :

- les terres à haut potentiel Agricole, y compris les mangroves, les têtes des sources d'eau et les berges des cours d'eau sur un rayon de 50 mètres. L'ANASA dispose déjà de données fiables sur le sujet, qui pourront être affinées lors des opérations de classement ;
- toutes les terres urbaines et périurbaines à vocation Agricole.

La sécurité alimentaire et nutritionnelle des habitants des grandes villes dépend fortement de l'activité Agricole urbaine et périurbaine, et notamment des plus pauvres dont l'accès aux produits (surtout maraîchers) est essentiel à leur survie. Or, les terres de et autour de ces villes sont parmi les plus convoitées du pays. La sécurisation de ces terres Agricoles revêt donc plusieurs enjeux importants : maintien des emplois Agricoles et de ceux liés à la distribution des produits, sécurité alimentaire des urbains les plus pauvres, lutte contre la marchandisation foncière asymétrique et la spéculation foncière.

Le classement entraîne l'interdiction formelle d'utiliser ces terres à des fins autres qu'Agricoles, sous peine de sanctions.

Les autres Zones à vocation Agricole devront être identifiées, en collaboration avec le ministère en charge de l'Agriculture et les communes, et préservées dans tous les documents de planification territoriale requis. Ces documents devront impérativement intégrer les règles conférées aux ZAS et aux autres Zones à vocation Agricole par ces mesures de la PFA.

[MESURE 72] : l'obligation des entreprises minières de restaurer la vocation des terres après exploitation minière est fixée par le Code minier. Toutefois, de nombreuses organisations de la société civile dénoncent le non-respect de cette obligation. Vu l'ampleur des superficies occupées par les concessions minières, l'absence de restauration des terres pourrait avoir des conséquences catastrophiques. Il est donc urgent pour l'État d'établir un état des lieux sur le sujet, de comprendre les tenants et aboutissants de la situation actuelle et d'adopter d'éventuelles mesures correctives et préventives. Les activités minières n'étant pas les seules à impacter négativement la vocation Agricole des terres, les mesures correctives et préventives concerneront l'ensemble des activités concernées.

[MESURE 73] : l'avis favorable obligatoire des commissions foncières multi-acteurs de district et de quartier et des Directions préfectorales en charge de l'Agriculture préalablement aux autorisations de lotissement est une mesure visant à assurer le respect strict de la vocation Agricole des terres en zones périurbaines. Dans sa seconde partie, cette mesure réaffirme simplement que le classement de terres en ZAS entraîne l'interdiction formelle d'utiliser ces terres à des fins autres qu'Agricoles, y compris dans le cadre des opérations de lotissement.

[MESURE 74] : les actes de sécurisation des propriétés foncières Agricoles comporteront l'obligation de maintenir la vocation Agricole des terres, afin de lutter contre la perte anarchique du capital foncier Agricole du pays. Le propriétaire de la parcelle ne pourra demander l'extinction de cette obligation que 10 années suivant la délivrance de l'acte. La demande sera traitée par le conseil communal, après avis obligatoire de la commission foncière multi-acteurs de district ou de quartier. L'obligation du maintien de la vocation Agricole des terres situées dans une ZAS perdure toutefois tant que la ZAS n'est pas déclassée.

[MESURE 75] : la mise en place de ce fonds devrait garantir le financement, dans la durée, des activités identifiées qui constituent un chantier important. Vu l'importance stratégique (exposée plus haut) des terres Agricoles périurbaines, ce fonds devrait permettre d'augmenter ces superficies le cas échéant.

[MESURE 76] : réserver aux guinéens l'accès à la propriété foncière Agricole constitue une mesure de protection contre le phénomène mondial d'acquisition de vastes superficies des terres Agricoles par des entreprises agroalimentaires, des fonds d'investissement, des investisseurs et des gouvernements étrangers.

Cette dynamique est fortement décrite à l'échelle internationale sous le qualificatif « d'accaparement des terres ». L'accès à des terres Agricoles à travers des locations sécurisées de longue durée et des baux emphytéotiques sur les domaines de l'État offre à tout investisseur étranger la possibilité de développer son projet et de bénéficier des retours sur investissement.



STRATÉGIE DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI-ÉVALUATION

Les facteurs qui favoriseront une mise en œuvre effective et efficiente de la PFA sont multiples. Parmi les principales conditions de réussite peuvent être cités l'engagement politique des élites dirigeantes, le soutien des principaux groupes d'acteurs et l'appropriation de la réforme par la population. Le lien établi entre la RFA et le programme Simandou 2040 porté par la plus haute volonté politique du pays, et l'utilisation d'une approche participative particulièrement approfondie pour élaborer la PFA représentent des éléments favorables pour remplir ces trois conditions. Conformément au principe directeur de la « Concertation inclusive et continue », la dimension participative continuera d'être mise en avant tout au long du processus de mise en œuvre et de suivi-évaluation de la PFA (cf. section III.3).

L'un des principaux écueils observés dans la mise en œuvre des politiques foncières et répertoriés dans le CLD concerne l'absence de stratégie globale de mise en œuvre des politiques, absence qui empêche la mise en cohérence des interventions des différents acteurs. Dans l'optique de contourner cet obstacle, une stratégie nationale de mise en œuvre de la PFA sera conçue.

Cette stratégie sera produite par le ministère en charge de l'Agriculture et de façon inclusive, dans les six mois suivant la promulgation de la LFA. Elle constituera l'instrument d'opérationnalisation de la PFA et servira de document de référence pour l'ensemble des partenaires sociaux, institutionnels, professionnels, techniques et financiers qui seront impliqués dans la mise en œuvre de la réforme.

Conformément au Décret D/2022/0359/PRG/CNRD/SGG du 21 juillet 2022 portant création, attributions, organisation et fonctionnement du Comité de pilotage de la Réforme foncière Agricole, la RFA fera l'objet d'une évaluation quinquennale, susceptible d'induire des révisions des différents documents qui la structurent, à savoir la PFA, la LFA et ses textes d'application. Par conséquent, la stratégie nationale de mise en œuvre de la RFA devra être adaptée à ce séquençage quinquennal et comportera un plan d'actions sur cinq années qui sera mis à jour au terme de chaque évaluation.

La stratégie nationale s'articulera autour de différents volets, qui traiteront notamment des éléments exposés ci-après.

DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS DE PILOTAGE, DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI-ÉVALUATION

La stratégie nationale présentera les dispositifs de pilotage, de mise en œuvre et de suivi-évaluation de la réforme.

Le dispositif de pilotage fera intervenir selon des mécanismes de coordination qui restent à définir, le Comité de pilotage de la RFA, dont il s'agit de la fonction centrale, et la Commission nationale de la réforme foncière et de l'habitat (CONAREFH), créée par Décret D/2024/108/PRG/CNRD/SGG du 15 mai 2024, qui a pour mission de superviser la mise en œuvre de la PFN.

Le dispositif de mise en œuvre impliquera, en premier lieu, le ministère chargé de l'Agriculture au niveau central et au niveau de ses services déconcentrés, les communes et leurs démembrements, mais aussi de nombreuses autres institutions concernées par les différentes mesures de la PFA (par exemple le ministère en charge de la Justice pour ce qui concerne l'axe 3.2 consacré à la gestion des conflits fonciers Agricoles).

Au sein du dispositif de suivi-évaluation (cf. ci-dessous), le ministère chargé de l'Agriculture jouera un rôle prépondérant d'ensemblier. Ce dispositif nécessitera une étroite collaboration des instances directement impliquées dans la mise en œuvre de la réforme sur le terrain, à savoir les communes et leurs démembrements, pour assurer la remontée des données requises. Il devra également impliquer la Plateforme nationale multi-acteurs pour une gouvernance foncière responsable en Guinée, qui est chargée d'assurer le suivi de la mise en œuvre des recommandations des EGF de 2022.

La question de la mise en place d'un observatoire national reste posée. L'opportunité et la faisabilité de la création de cet outil devra être étudiée conjointement avec le ministère en charge de l'Urbanisme, en lien avec la détermination de son champ d'application (observatoire du foncier ou du foncier Agricole).

DÉCLINAISON JURIDIQUE DE LA PFA ET MISE EN COHÉRENCE DU CORPUS JURIDIQUE NATIONAL

La PFA introduit des innovations majeures en matière de gouvernance foncière Agricole. Elle donnera lieu à des dispositions législatives nouvelles qui prendront la forme d'une Loi foncière Agricole (LFA) conformément à l'article 91 de la loi L/2024/007/CNT portant orientation agricole en République de Guinée (LOA). La LFA pourra à son tour être complétée par des textes d'application.

En raison du caractère éminemment multi-sectoriel des questions foncières Agricoles, la déclinaison juridique de la PFA impactera plusieurs textes législatifs, et éventuellement réglementaires, qui nécessiteront par conséquent d'être révisés, en collaboration avec les départements ministériels concernés. Afin d'initier ce travail, l'ensemble des mesures de la PFA seront analysées pour distinguer (i) les éléments qui constitueront des dispositions de la LFA, (ii) les éléments qui devront être traités dans des textes d'application de la LFA, (iii) les éléments qui impacteront d'autres textes juridiques et (iv) les éléments qui ne nécessitent pas d'être traduits au plan juridique. Sur cette base, un recueil des textes juridiques impactés et, le cas échéant, des articles concernés au sein de chacun de ces textes sera produit. Ceci permettra ensuite de programmer avec les départements ministériels concernés les activités nécessaires à la révision des dispositions impactées.

Il convient de mentionner que la révision programmée du CFD par le ministère en charge de l'Urbanisme, sur la base de la PFN en cours d'élaboration, ne devra pas poser de problème de cohérence juridique, dans la mesure où la PFN renvoie vers la PFA le traitement de l'ensemble des questions foncières Agricoles.

DÉPLOIEMENT DE LA PFA SUR LE TERRAIN

L'opérationnalisation de la PFA prendra la forme (i) de programmes nationaux contenant des activités et des actions conçues pour être mises en œuvre à l'échelle nationale et (ii) de projets visant le déploiement des mesures de la PFA au niveau local (ensemble de communes pour la mise en œuvre de l'orientation n°1, ensemble d'aménagements hydro-agricoles pour la mise en œuvre de l'orientation n°2 etc.).

Dans la mesure où la PFA consacre un changement radical de gouvernance foncière Agricole, sa mise en œuvre nécessitera de mettre au point de nouveaux outils et de nouvelles méthodologies. Dans un premier temps, des projets pilotes seront conçus et mis en œuvre afin d'initier l'opérationnalisation de la PFA et de tester les outils et méthodologies requis. Grâce au système national de suivi-évaluation (cf. ci-dessous), la capitalisation continue de ces expériences permettra de mettre à la disposition de tous les intervenants un recueil des outils et méthodologies développés, des contraintes rencontrées, des adaptations testées et des résultats obtenus. Au terme d'une masse critique d'expériences menées et de résultats positifs enregistrés, ce recueil évoluera sous la forme de guides de référence en vue de la généralisation des actions sur l'ensemble du territoire national.

La stratégie d'opérationnalisation devra également tenir compte des projets et programmes déjà en cours d'exécution qui pourraient faire l'objet d'adaptation de manière à entrer en synergie avec les nouvelles orientations portées par la PFA.

Deux dimensions du déploiement de la PFA sont essentielles et doivent être considérées comme des éléments transversaux qui serviront toutes les étapes de la réforme : il s'agit d'une part de la communication et d'autre part du renforcement des capacités.

PLAN DE COMMUNICATION

Le développement d'une politique sur une question aussi sensible que le foncier Agricole nécessite la compréhension et l'adhésion de tous les acteurs concernés aux différentes étapes de sa mise en œuvre. L'adoption de la PFA fera naître, sans aucun doute, des comportements opportunistes de la part d'acteurs désireux de tirer profit de l'absence d'information ou de la mésinformation de la population. À cet égard, la mise en œuvre d'actions de communication doit être considérée comme éminemment prioritaire.

Un plan de communication, qui organisera en un tout conséquent l'ensemble des activités de promotion de la réforme, sera élaboré et se composera essentiellement (i) des objectifs de communication, (ii) des publics cibles, (iii) des contenus à transmettre (iv) des modes et outils de communication, (v) du calendrier des activités, (vi) des personnes responsables, et (vii) des ressources matérielles et budgétaires requises. Les personnes et les groupes qui auront un rôle déterminant à jouer dans la réforme devraient faire partie des cibles prioritaires, tout comme les différents médias, pour leur fournir les informations nécessaires à une couverture médiatique claire et rigoureuse de la réforme. D'autres relais de la communication devront être explicitement ciblés, comme les autorités traditionnelles et religieuses, les radios communautaires, les communicateurs traditionnels pour porter les messages jusqu'à la base. Le recours aux langues nationales sera indispensable.

RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

Le renforcement des capacités doit s'appréhender à tous les niveaux et pour tous les groupes d'acteurs concernés par la réforme, même si l'essentiel des besoins s'exprimera au niveau des services déconcentrés du ministère chargé de l'Agriculture et au niveau des communes, des districts et des quartiers (élus locaux, personnel communal, membres des commissions foncières chargées de la vérification de la légitimité des droits et des transactions et des commissions communales de conciliation foncière Agricole).

Les institutions concernées connaissent souvent des déficits importants en équipement (locaux, informatique, matériel...), en logistique mais aussi en ressources humaines avec des profils non adaptés aux besoins, ce d'autant plus que de nouvelles entités seront mises en place et que de nouvelles missions seront confiées à des entités préexistantes. Un réel effort de spécialisation des profils des agents des services de l'État, des services communaux mais aussi des organisations de la société civile et des OPA, des bureaux et entreprises privées devra être réalisé.

SYSTÈME NATIONAL DE SUIVI-ÉVALUATION

Au-delà des systèmes de suivi-évaluation qui seront mis en place au niveau des différents projets qui concourront à la mise en œuvre de la PFA, il est indispensable d'opérationnaliser un système national de suivi-évaluation qui centralisera l'ensemble des données requises à l'échelle nationale. Ce système permettra de produire d'une part des bilans annuels de la mise en œuvre de la PFA et, d'autre part, les bilans quinquennaux nécessaires à l'évaluation périodique de la PFA.

Ce système devra analyser trois problématiques principales :

- les mécanismes de mise en œuvre de la PFA : les orientations stratégiques, les axes d'intervention et les mesures de la PFA sont-ils mis en œuvre ? Sur quelles parties du territoire ? Par qui ? Avec quelles approches ? A quels coûts ? Pour quels résultats ? Quels dysfonctionnements sont identifiés ? Etc.
- l'adéquation de l'offre de sécurisation avec la demande de sécurisation : il s'agira ici d'étudier si les systèmes mis en place s'adaptent efficacement à la diversité des réalités socio-foncières et aux besoins des populations et s'ils permettent effectivement et équitablement de sécuriser les détenteurs et possesseurs de droits fonciers sans modifier leurs droits ou bouleverser les relations sociales entre les acteurs ;
- les impacts de la mise en œuvre de la PFA sur les dynamiques foncières : impacts en termes d'équité dans l'accès au système de sécurisation foncière et dans la distribution des terres, notamment pour les acteurs vulnérables ; impacts sur les marchés fonciers Agricoles, la spéculation, la concentration et la thésaurisation foncières etc.

En ce qui concerne les activités de sécurisation foncière qui seront menées sur le terrain, le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de la PFA nécessiteront la pleine collaboration de tous les intervenants et devra être alimenté par l'ensemble des documents de suivi, d'évaluation et de capitalisation qui seront produits par ces acteurs (programmes et rapports d'activités et de performance, rapports d'évaluations externes, études de capitalisation, etc.). Il sera indispensable de parvenir à une harmonisation, au moins partielle, des indicateurs et méthodologies de suivi et d'évaluation, de manière à ce que les données puissent être agrégées à l'échelle nationale. Les futurs projets œuvrant à la sécurisation foncière devront impérativement intégrer ces indicateurs nationaux de suivi-évaluation.

Enfin, certaines mesures de la PFA nécessiteront de mettre au point des mécanismes spécifiques de suivi et d'évaluation, comme par exemple les conventions foncières Agricoles qui seront élaborées



RISQUES ET MESURES D'ATTÉNUATION

RISQUE D'INSTABILITÉ POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE

Il est un constat largement partagé que le risque des instabilités politiques et institutionnelles constitue un véritable enjeu qui assaille la pérennité des politiques malgré la légitimité dont elles pourraient jouir. Très souvent, le changement de chef de l'exécutif entraîne par ricochet le changement des priorités de l'action gouvernementale en fonction des programmes et orientations politiques. Ce risque reste néanmoins fortement atténué en ce qui concerne la PFA en raison de la légitimité et de l'appropriation dont elle a fait l'objet à l'issue des concertations très larges ayant abouti à son élaboration. Par ailleurs, le Comité de pilotage multi-acteurs mis en place dans le cadre de la RFA est une autre garantie de pérennisation jusqu'à son aboutissement.

RISQUE LIÉ AU MANQUE DE COHÉRENCE ENTRE LA PFA ET LES POLITIQUES OU INITIATIVES DES AUTRES SECTEURS

Dès à l'entame, il faut rappeler que toute la phase d'élaboration de la PFA s'est réalisée en s'assurant de l'articulation constante avec les autres initiatives sectorielles ou transversales en cours dans les différents ministères.

Notamment, l'élaboration en cours d'une Politique foncière nationale (PFN) se réalise de façon tout à fait complémentaire avec le processus de Réforme foncière Agricole. Sous la houlette de la Plateforme nationale multi-acteurs sur la gouvernance foncière en Guinée, il a été acté que la PFN traitera de la gestion foncière de tous les secteurs autres que celui Agricole (habitat et urbanisme, commerce et industrie, tourisme et environnement etc.).

Aussi, le démarrage de la mise en œuvre effective de la LFA qui découlera de cette politique, devrait nécessairement être accompagné de l'harmonisation de toutes les autres lois qui seront impactées. Enfin, une fois la PFA adoptée, le ministère en charge de l'Agriculture s'assurera que le développement à venir des autres politiques sectorielles tiendra compte des mesures consacrées dans la PFA. Au regard de son importance pour la sécurité alimentaire, la promotion des investissements Agricoles et autres, la PFA doit bénéficier d'un soutien constant des autorités publiques pour la mettre à l'abri des éventuelles ruptures.

RISQUES LIÉS AU DÉFICIT DE FINANCEMENT

Il est souvent délicat de traiter du financement des réformes avec assurance, parce que pouvant dépendre de circonstances souvent incertaines. Le principe voudrait que le financement d'une politique publique comme la RFA soit assuré sur budget étatique, même s'il faut rappeler que celui de son élaboration l'a été sur financement extérieur.

Il est important de rappeler que l'interruption de financement pourrait gravement compromettre non seulement le dynamisme enclenché par ce processus de réforme mais aussi les résultats qui y sont attendus.

Pour parer à un possible déficit de financement de cette réforme, une ligne spéciale devrait annuellement être prévue dans le budget du ministère en charge de l'Agriculture au compte du budget national de développement et qui pourrait ensuite être complétée au besoin, par les appuis extérieurs des Partenaires techniques et financiers (PTF).

RISQUES LIÉS À LA CORRUPTION

L'Indice de perception de la corruption 2023, principal indicateur de la corruption dans le secteur public au niveau mondial, classe la Guinée au 141^{ème} rang sur 180 pays⁹. Si les services fonciers font partie des secteurs les plus touchés par la corruption, ils le sont d'autant plus en Afrique¹⁰.

Pour atténuer les risques de corruption, la PFA rapproche les services de sécurisation foncière Agricole des citoyens et met en place un système de sécurisation multi-acteurs, qui intègre l'avis positif obligatoire des commissions foncières locales pour la sécurisation des droits de propriétés et des transactions foncières, l'intervention des Directions préfectorales en charge de l'Agriculture pour les opérations techniques et les signatures des actes par les maires et présidents de district.

En outre, la PFA met en place deux éléments qui permettront de réduire les risques de corruption, à travers l'instauration d'une publicité foncière obligatoire et d'une voie de recours permettant à toute personne estimant que la procédure de sécurisation a porté atteinte à ses droits fonciers de déposer une plainte. En outre, le système de suivi-évaluation de la PFA s'attachera à collecter des données sur le niveau de satisfaction des demandeurs d'actes fonciers.

Enfin, des sanctions graduelles mais dissuasives sont aussi prévues contre toute personne qui se rendrait coupable des violations des dispositions de la future LFA.

RISQUES LIÉS AUX CAPACITÉS ET AUX MOYENS DES COMMUNES ET DISTRICTS

Il est évident que la PFA vient mettre en place un nouveau système de gestion foncière Agricole décentralisée. Le contexte national est marqué par une forte disparité des capacités des communes comme en témoignent d'ailleurs les toutes nouvelles qui viennent d'être créées. Au regard du caractère récent de la décentralisation en Guinée, du niveau d'éducation des conseillers, et du niveau de maturité des communes, leur confier la gestion de l'ensemble des patrimoines fonciers des particuliers pourrait se buter au risque d'impréparation et donc d'inefficacité.

Pour anticiper ce risque, plusieurs mesures seront prises, au nombre desquelles figurent : le renforcement des capacités des élus locaux en collaboration avec l'ANAFIC, l'appui accompagnement des ministères en charge de l'Agriculture et de la décentralisation, la mise en place du système de suivi-évaluation continu, la dotation des communes en matériels de travail correspondant aux nécessités issues de la PFA, la disponibilisation des exemplaires sécurisés des actes fonciers prévus etc.

RISQUE LIÉ À LA PÉRIODE TRANSITOIRE

Le nouveau système de sécurisation défini dans la PFA ne pourra pas se déployer sur l'ensemble du territoire national en peu de temps. De nombreux préalables sont nécessaires : préparation et adoption de la loi foncière Agricole et de ses textes d'application, mobilisation des financements, formation des ressources humaines, disponibilisation des matériels adéquats et leur maîtrise, mise en place des commissions foncières multi-acteurs, création d'un système d'information foncière etc.

C'est pourquoi, dans le souci de ne pas bloquer le transfert des droits sur le foncier Agricole durant la période allant de l'adoption de la LFA (entrée en vigueur) au démarrage effectif de sa mise œuvre, les transferts définitifs de droits fonciers Agricoles pendant cette période devront obligatoirement être consignés dans un acte sous seing privé provisoire qui sera déposé au niveau des districts et des quartiers, pour ensuite être régularisés conformément à la nouvelle procédure de sécurisation.

⁹ <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>

¹⁰ Une personne sur deux en Afrique contre une personne sur cinq dans le monde a déclaré avoir été touchée par la corruption des services fonciers (<https://landportal.org/news/2016/12/transparency-international-calls-corruption-free-land-governance>)

Les parties prenantes d'une transaction foncière temporaire pourront, si elles le souhaitent, déposer un acte sous seing privé provisoire au niveau du district ou du quartier. Elles pourront ensuite, selon leur choix, suivre la procédure de l'enregistrement simple ou la procédure de la sécurisation.

Dans les deux cas (transactions définitives ou temporaires), les actes sous seing privés provisoires ne requièrent aucune signature d'autorité.

Les activités nécessaires à l'opérationnalisation rapide des systèmes d'enregistrement simple et de sécurisation seront prioritaires.

ANNEXE 1

LIENS ENTRE LES MESURES ET LES ATELIERS DE CONCERTATION

L'élaboration de la PFA ayant reposé sur un processus participatif particulièrement développé, cette annexe présente les liens entre (i) les mesures de la PFA et (ii) les contenus des débats qui ont eu cours et les propositions qui ont été émises lors des ateliers de concertation de la phase 1 (discussions autour des enjeux et défis du foncier Agricole) et de la phase 2 (discussions sur les mesures rédigées dans le draft 1 de la PFA).

[MESURE 1] : lors de la phase 1, chacun des 6 ateliers de dialogue général a retenu de façon consensuelle cette reconnaissance, qui implique inévitablement la création d'un nouveau statut. Ainsi, le statut des patrimoines Agricoles des particuliers a ainsi été introduit par l'équipe chargée de concevoir la PFA. En phase 2, les 6 ateliers qui ont passé en revue l'orientation n°1 ont confirmé cette mesure.

[MESURES 2 et 3] : en phase 1, chacun des 6 ateliers de dialogue général a retenu de façon consensuelle ces éléments. L'obligation de sécuriser les transactions foncières définitives provient de propositions consensuelles de 4 ateliers sur 6. Les deux mesures ont été validées en phase 2 par les 6 ateliers concernés.

[MESURE 4] : la mise en place des commissions multi-acteurs à l'échelle des districts et quartiers est une proposition émise consensuellement lors de chacun des ateliers de concertation concernés lors de la phase 1. Cinq ateliers ont émis des propositions précises relatives à sa composition. Ces propositions ne sont évidemment pas toutes identiques, mais les principaux points communs ont été repris dans la PFA. La question de la présidence de ces commissions a été débattue dans plusieurs ateliers, sans qu'un consensus se dégage. Cette question sera traitée ultérieurement au cours de la réforme. Cette mesure a été validée telle quelle en phase 2 (6 ateliers).

[MESURE 5] : les quatre ateliers qui se sont prononcés sur cette question ont effectivement proposé de responsabiliser les DPAE pour réaliser ces travaux techniques, en collaboration avec les autres services techniques. La mesure a été validée durant la phase 2 (6 ateliers).

[MESURE 6] : l'introduction de ces nouveaux outils a été retenu par consensus lors des six ateliers de dialogue général. La question du lien entre la sécurisation d'une transaction foncière et la sécurisation de la propriété n'a pas donné lieu à des consensus lors des ateliers. Diverses propositions ont été émises :

- rendre obligatoire la sécurisation des droits de propriété chaque fois que la transaction est définitive ;
- rendre obligatoire la sécurisation des droits de propriété pour toute transaction d'une durée supérieure à 5 ans ;
- rendre obligatoire la sécurisation des droits de propriété pour toute transaction ;
- ne pas rendre obligatoire la sécurisation des droits de propriété s'il y a transaction.

Lors de la phase 2, cette mesure a été adoptée en l'état. L'équipe chargée de concevoir la PFA a procédé à quelques reformulations pour la rendre plus compréhensible.

[MESURES 7, 8 et 9] : les six ateliers qui se sont prononcés sur cette question ont opté consensuellement pour la décentralisation de la gestion du foncier Agricole. Cinq des six ateliers ont choisi consensuellement les deux niveaux de délivrance des actes proposés dans la PFA. Le sixième atelier avait retenu les communes comme unique niveau de délivrance. La mise en place du système d'enregistrement simple des transactions temporaires est une proposition de l'équipe chargée de la conception de la PFA. Ces mesures ont été adoptées lors de la phase 2 avec quelques modifications de forme (6 ateliers).

[MESURES 10 et 11] : ces éléments retenus dans la PFA correspondent aux propositions émises consensuellement par cinq des six ateliers qui ont traité cette question. Le 6e atelier avait opté pour une régularisation obligatoire lorsque la superficie concernée atteint 5 hectares. D'autres propositions n'ayant pas fait consensus avaient été émises, comme rendre la régularisation obligatoire dans un délai de deux ans ou mettre en place un mécanisme d'accompagnement financier pour ceux qui veulent régulariser leurs documents. Durant la phase 2, l'un des ateliers a convenu d'ajouter la possibilité d'effectuer la régularisation suivant l'avis favorable de la commission foncière multi acteurs en l'absence du cédant, pour tenir compte des situations où ce dernier ne peut effectivement pas être présent. Cet amendement a ensuite été validé par les ateliers suivants.

[MESURE 12] : les 6 ateliers ayant traité ce sujet ont confirmé par consensus la pertinence de procéder à l'identification des limites. Toutefois, deux ateliers ont conclu que la délimitation ne devait pas forcément précéder les opérations de sécurisation foncière, deux ont considéré l'inverse et les deux autres n'ont pas abouti à un consensus sur cette question. L'option proposée dans le draft 1 de la PFA a été validée par les 6 ateliers concernés.

[Mesure 13] : cette mesure a été définie en phase 1 par l'atelier traitant de la prise en compte des groupes vulnérables dans la RFA. Elle a été validée en phase 2 par les sept ateliers concernés, qui ont cependant retenu de ne pas l'afficher comme une mesure spécifique aux groupes vulnérables, car devant bénéficier à l'ensemble des citoyens.

[MESURES 14 à 17] : ces mesures correspondent aux propositions émises consensuellement par les participants à l'atelier de concertation sur la prise en compte des groupes vulnérables dans la RFA lors de la phase 1. Seul le rappel relatif à la disposition du Code civil provient de l'équipe chargée de la conception de la PFA. En phase 2, quelques amendements ont été formulés pour compléter ces mesures, notamment la prise en compte des « bonnes pratiques coutumières » (mesure 16) et l'implication et responsabilisation des personnes handicapées dans les commissions foncières de district et de quartier (mesure 17).

[MESURES 18 à 19] : ces éléments proviennent initialement de propositions formulées consensuellement par les participants à l'atelier sur la prise en compte des groupes vulnérables dans la PFA lors de la phase 1. L'obligation de sécuriser les droits des populations déplacées sur leurs terres d'origine lorsque le déplacement est temporaire est un complément ajouté par l'équipe chargée de concevoir la PFA. Lors de la phase 2, la mesure 18 est celle, dans toute la PFA, qui a donné lieu au plus grand nombre d'amendements. Cette mesure a ainsi été retravaillée successivement par les 7 ateliers qui ont eu à la traiter.

[MESURE 20] : lors de la phase 1, la nécessité de mettre en place une publicité foncière a été discutée lors de trois ateliers. Deux ont validé cette nécessité, le troisième s'est prononcé contre, pour éviter de susciter des comportements opportunistes de personnes de mauvaise foi. Aucun amendement n'a ensuite été proposé durant la phase 2.

[MESURE 21] : les contours du mécanisme de recours, distinguant les deux cas de figure présentés, proviennent de l'atelier portant sur la gestion des conflits fonciers (phase 1). Les participants ont en outre proposé que la commission de recours soit composée d'une personne ressource dont le revenu la met à l'abri du besoin, et deux chefs religieux de la localité. Quelques amendements apportant des précisions ont été retenus lors de la phase 2.

[MESURE 22] : cette mesure provient de l'atelier sur la prise en compte des groupes vulnérables dans la PFA (phase 1). Elle n'a pas été modifiée lors de la phase 2.

[MESURES 23 et 24] : durant la phase 1, ces deux mesures ont été retenues consensuellement lors des deux ateliers de concertation sur le sujet. Diverses propositions méthodologiques ont par ailleurs été formulées. Elles ont été validées sans modification lors de la phase 2 (2 ateliers).

[MESURES 25 et 26] : la question de la propriété et de la maîtrise d'ouvrage des aménagements a été fortement débattue lors des deux ateliers organisés spécifiquement sur le thème du foncier irrigué. Le draft 1 de la PFA a adopté une position médiane parmi l'ensemble des propositions émises, parmi lesquelles on peut retenir : transférer la maîtrise d'ouvrage aux communes dans tous les cas ; transférer aux communes si la superficie est inférieure à 100 ha ou seulement pour les ouvrages simples et les aménagements de petite taille (10 à 20 ha) ; confier la gestion aux OPA si elles sont bien implantées ; confier la gestion aux DPAE. Ces deux mesures n'ont pas fait l'objet d'amendement en phase 2.

[MESURE 27] : l'une des options envisagées pour le cas des aménagements sur des patrimoines des particuliers était de procéder à une expropriation pour cause d'utilité publique avec une compensation conséquente et un accès prioritaire des expropriés aux parcelles aménagées. Cette option a fait l'objet de débats intenses. L'un des deux ateliers sur le foncier irrigué a conclu de ne pas retenir cette option et de mettre en place un statut spécifique.

Aucun consensus ne s'est dégagé de l'autre atelier lors duquel trois tendances se sont dessinées : ne pas exproprier, exproprier partiellement et exproprier intégralement le périmètre à aménager. Parmi les arguments avancés contre l'expropriation figure le risque élevé de refus des propriétaires coutumiers. Ils pourraient nuire, en cas d'expropriation forcée, à la bonne exploitation du périmètre.

Les arguments en faveur de l'expropriation totale ou partielle se basent sur le fait que cela mettra tous les exploitants sur un même pied d'égalité et amènera plus d'équité dans l'accès au périmètre. L'option retenue dans le draft 1 de la PFA vise à parvenir à cette situation d'équité tout en évitant l'expropriation. Cette mesure a été validée par les deux ateliers traitant le foncier irrigué lors de la phase 2.

[MESURES 28, 34, 38] : durant la phase 1, la fixation de règles nationales relatives à l'attribution des parcelles aménagées a été proposée consensuellement par l'un des deux ateliers sur le foncier irrigué (l'autre atelier n'a pas eu le temps de traiter cette question). L'attribution prioritaire de parcelles aux propriétaires (cas de terres aménagées sur des patrimoines de particuliers) a été retenue consensuellement par les deux ateliers. L'objectif de 30% a été fixé consensuellement lors de l'atelier sur la prise en compte des groupes vulnérables dans la PFA. Ces trois mesures ont été validées lors de la phase 2.

[MESURE 29] : la sécurisation par les services techniques de l'agriculture des droits d'exploitation des usagers des périmètres est une recommandation consensuelle de l'atelier ayant traité ce sujet lors de la phase 1. Le droit de transmission par succession a été ajouté par l'équipe chargée de la conception de la PFA pour accroître les incitations à l'exploitation rationnelle des terres et à l'investissement. La mesure n'a pas fait l'objet d'amendement en phase 2.

[MESURES 30, 31 et 32] : les éléments préconisés dans ces mesures sont issus des propositions des deux ateliers axés sur le foncier irrigué lors de la phase 1. Lors de la phase 2, il a été ajouté que les transactions non monétaires (prêt) devaient également donner lieu à l'établissement d'un acte.

[MESURE 33] : Il s'agit d'une recommandation consensuelle de l'atelier sur le foncier irrigué ayant traité cette question (phase 1) et non remise en cause par les 2 ateliers de la phase 2.

[MESURES 35 à 37] : lors des deux ateliers de concertation de la phase 1, la tendance forte qui s'est dégagée était en faveur de l'interdiction de la vente des parcelles aménagées pour tous, y compris les propriétaires, la crainte principale étant que l'acquéreur ne respecte pas les règles en place. L'option retenue dans le draft 1 de la PFA permettra d'éviter ce risque grâce à la validation préalable de la transaction par l'instance de gestion, sans retirer au propriétaire le droit de vendre. Cette option a été confirmée par les deux ateliers de la phase 2. L'impossibilité de vendre une parcelle à l'État, à la commune ou à un agriculteur résident à proximité du périmètre est un cas de figure qui a toutefois été pris en compte dans une reformulation de la mesure 37.

[MESURES 39 à 40] : Il s'agit de mesures proposées consensuellement par l'atelier consacré à la prise en charge des personnes vulnérables dans la PFA lors de la phase 1. Elles ont été confirmées lors des 3 ateliers de la phase 2 qui les ont examinées.

[MESURES 41 et 42] : lors de la phase 1, les sept ateliers qui ont travaillé sur la régulation des marchés fonciers Agricoles ont tous conclu qu'il était nécessaire de prendre des mesures afin de limiter les ventes de terres et favoriser les transactions temporaires. Un atelier a également proposé de promouvoir l'établissement de durées suffisantes pour ces transactions temporaires.

Deux ateliers ont abouti à un consensus sur la mise en place d'un seuil de superficie. Ces deux mesures ont été confirmées en phase 2, avec l'ajout de quelques précisions.

[MESURES 43 et 44] : quatre ateliers de concertation sur six ont opté consensuellement, durant la phase 1, pour l'instauration d'une taxe pour promouvoir la mise en valeur des terres. Certains d'entre eux ont proposé des délais à partir desquels l'absence de mise en valeur doit être taxée. Un atelier a retenu de taxer fortement les achats et ventes de terres Agricoles à partir d'une certaine superficie. Deux ateliers ont proposé par consensus le système de la location obligatoire. Lors de la phase 2, la question d'un délai à accorder pour la mise en valeur est revenue et a donné lieu à un amendement de la mesure 43.

[MESURE 45] : cette proposition a été formulée consensuellement lors d'un atelier de concertation en phase 1 et n'a pas été modifiée lors de la phase 2.

[Mesure 46] : cette diffusion d'information sur les prix des terres Agricoles a été proposée consensuellement par deux ateliers de concertation lors de la phase 1. Le 1er atelier de la phase 2 (groupe des élus locaux) a décidé de maintenir cette mesure, tout en soulevant des réserves liées aux effets négatifs qu'elle pourrait engendrer. Présentées lors des autres ateliers, ces préoccupations ont été comprises, sans toutefois qu'un seul atelier décide de supprimer la mesure.

[MESURES 47 à 49] : ces mesures font écho aux propositions retenues consensuellement lors de l'atelier qui a traité ce sujet pendant la phase 1. Lors de cet atelier, les représentants des institutions de micro-crédit se sont montrés (i) enthousiastes à l'idée de pouvoir garantir leurs prêts sur la base de droits fonciers, y compris des droits d'exploitation, réels et sécurisés, ce qu'ils ne peuvent faire actuellement, et (ii) ouverts à l'idée d'envisager des déplaçonnements des montants compte tenu de la valeur juridique qui sera accordée à ces droits. Quelques amendements formulés lors de la phase 2 ont permis de préciser certains éléments de ces mesures.

[MESURES 50 à 52] : la mise en place du mécanisme obligatoire de conciliation foncière à travers des commissions a été proposé consensuellement par l'atelier consacré aux conflits fonciers Agricoles lors de la phase 1. L'échelle de mise en place de ces commissions a par contre donné lieu à trois tendances : la commune ; le quartier ou le district ; la commune avec des antennes dans les quartiers et districts. L'option retenue dans la PFA semble la plus raisonnable, afin de ne pas multiplier a priori les instances à créer. En fonction des contextes locaux, chaque commune aura la latitude de mettre en place des démembrements de sa commission de conciliation au niveau inférieur.

L'homologation des PV de conciliation sans convoquer les parties constitue également une recommandation forte de cet atelier. D'autres propositions ont également été formulées sur les modalités de coordination entre ce nouveau système de conciliation et la justice.

De nombreuses propositions ont également été émises concernant la composition des commissions de conciliation. La PFA ne peut entrer dans ce niveau de détail, mais ces propositions sont consignées dans le rapport de l'atelier concerné.

La question de la prise en compte des structures préexistantes de gestion alternative des conflits, comme les Synergies d'acteurs pour la paix, a également été traitée.

Plusieurs tendances se sont dessinées : soit elles continuent à œuvrer sur les conflits autres que ceux concernant le foncier Agricole, soit on adapte leur composition pour qu'elles puissent jouer le rôle des commissions de conciliation ou encore les membres de ces structures sont inclus dans les commissions de conciliation. Il ne semble pas raisonnable d'adopter une approche uniforme dans la PFA. Les communes semblent les mieux placées pour identifier, selon les situations locales, la meilleure démarche à adopter. Ces trois mesures ont été validées sans retouche par les sept ateliers qui les ont analysées.

[MESURES 53 à 55] : les éléments contenus dans ces mesures émanent de l'atelier consacré aux conflits fonciers Agricoles (phase 1). En plus de la nomination d'assesseurs coutumiers, une autre proposition avait été retenue par consensus : recenser dans les 4 régions naturelles les pratiques foncières coutumières respectueuses des droits humains et qui ne sont pas contestées, au sein d'un catalogue et le rendre disponible pour les juridictions du pays. Cette proposition n'a pas été retenue compte tenu de sa lourdeur et du fait que les pratiques foncières coutumières évoluent vite dans certaines zones, ce qui pourrait rendre le recensement caduc assez rapidement. Durant la phase 2, la mesure 53 a été légèrement amendée, les autres ayant été maintenue en l'état.

[MESURE 56] : ces campagnes de sensibilisation ont été proposées par l'atelier traitant des conflits fonciers Agricoles lors de la phase 1. Quelques amendements ont permis d'apporter plus de précisions à la mesure.

[MESURE 57] : cette mesure a été définie en phase 1 par l'atelier traitant de la prise en compte des groupes vulnérables dans la RFA. Elle a été validée en phase 2 par les sept ateliers qui ont passé en revue cette orientation, qui ont cependant retenu de ne pas l'afficher comme une mesure spécifique aux groupes vulnérables, car devant bénéficier à l'ensemble des citoyens.

[MESURES 58 à 60] : ces trois mesures sont issues d'un consensus exprimé lors de l'atelier sur la prise en compte des groupes vulnérables dans la PFA (phase 1). Elles ont ensuite été retouchées et complétées lors de la phase 2.

[MESURES 61 à 63] : la nécessité de tenir compte des revendications légitimes des populations a été reconnue par l'ensemble des sept ateliers de concertation ayant traité ce sujet lors de la phase 1. Un atelier a proposé que les commissions foncières multi-acteurs effectuent cette clarification, un autre que ce soient des commissions mixtes de clarification (composées de représentants des légitimités locales et des services techniques). Un atelier a proposé qu'un comité ad hoc produise au niveau national des directives pour guider l'établissement des états des lieux. Enfin, diverses contributions ont été produites sur les types d'acteurs à impliquer lors de la clarification.

Les 2 mesures initialement rédigées dans le draft 1 de la PFA ont été réorganisées en 3 mesures par les ateliers de la phase 2. L'idée d'apporter une assistance supplémentaire aux personnes vulnérables éventuellement déguerpies a en outre été ajoutée.

[MESURE 64] : la sécurisation par l'État de ses domaines a été considérée comme nécessaire dans les sept ateliers ayant traité ce sujet. Cette mesure n'a connu aucune modification lors de la phase 2.

[MESURE 65] ce point n'a pas été traité lors des ateliers de concertation de la phase 1. La phase 2 a amené à ajouter le ministère en charge de la Décentralisation parmi les leaders de la réflexion à mener.

[MESURES 66 et 67] : lors de la phase 1, il ne s'est pas dégagé de consensus général sur l'instance qui devrait être responsabilisée pour accorder les autorisations d'exploiter les domaines Agricoles de l'État et délivrer des actes : deux ateliers ont désigné les maires, deux ateliers les DPAE, et les autres ateliers n'ont pas tranchés, entre les DPAE, la DNFRPA, les commissions foncières multi-acteurs et les faïtières des organisations paysannes. L'option retenue dans le draft 1 de la PFA consiste à maintenir la gestion de ces domaines parmi les responsabilités de l'État, à travers le ministère en charge de l'Agriculture qui prendra les dispositions appropriées à cet effet. Plusieurs ateliers ont par contre insisté sur l'importance d'assurer une information appropriée des communes et des commissions foncières multi-acteurs sur les autorisations d'exploitation des domaines.

Les catégories d'acteurs susceptibles d'exploiter ces domaines ont été identifiés lors des ateliers de concertation. Seuls les éleveurs ont été ajoutés par l'équipe chargée de concevoir la PFA. En ce qui concerne les membres des communautés riveraines, il a été suggéré d'exiger la fourniture de certificats de résidence.

Les ateliers de la phase 2 ont abouti à l'ajout des OPA parmi les catégories d'acteurs identifiées.

[MESURES 68 à 71] : ces mesures font écho à de nombreuses propositions formulées lors des sept ateliers de concertation qui ont traité ce thème lors de la phase 1. Plusieurs ateliers sont allés plus loin, en proposant de préserver de façon uniforme la vocation de « toutes les zones Agricoles » du pays, ce qui ne semblait pas réaliste. Un atelier a proposé de réaliser une étude d'identification de toutes les zones Agricoles sur le territoire national et de protéger leur vocation Agricole pendant un délai de 20 à 30 ans. L'interdiction de changement de la vocation des terres Agricoles urbaines et périurbaines pour une période de 20 à 25 ans est une proposition consensuelle de l'atelier traitant spécifiquement du foncier périurbain.

Durant la phase 2, les périodes d'interdiction du changement de la vocation des terres Agricoles urbaines et périurbaines (mesure 68) ont été revues à la hausse.

[MESURE 72] : plusieurs ateliers de la phase 1 ont mis en exergue la nécessité d'obliger les sociétés minières à restaurer les terres. La mesure proposée s'inscrit dans cette logique à travers une approche analytique. Au cours de la phase 2, la mesure a été élargie aux activités autres que minières impactant négativement la vocation Agricole des terres.

[MESURE 73] : La première partie de cette mesure est la conjonction de propositions issues de quatre ateliers de concertation. Cette mesure n'a pas connu de modification lors de la phase 2.

[MESURE 74] : durant la phase 1, deux ateliers de concertation ont consensuellement proposé l'inscription de cette obligation dans les actes. L'idée a également été émise lors d'un troisième atelier. La mise en place d'un délai lié à cette obligation avait été proposée. La possibilité offerte de demander l'extinction de l'obligation, qui provient de l'équipe chargée de la conception de la PFA, reprend cette idée de délai sous une autre forme. Cette mesure a été légèrement amendée au sujet des types de sanctions prévues lors de la phase 2.

[MESURE 75] : mettre en place un fonds dédié à l'augmentation des superficies Agricoles périurbaines a été suggéré lors de l'atelier de la phase 1 consacré au foncier périurbain. Constituer de nouvelles zones Agricoles en milieu périurbain a également été retenu consensuellement lors d'un autre atelier. La phase 2 a ajouté la protection des terres Agricoles des particuliers menacées par la montée des eaux parmi les objectifs du fonds.

[MESURE 76] : sur les sept ateliers de la phase 1 invités à traiter de la régulation des marchés fonciers Agricoles, trois se sont prononcés contre l'accès à la propriété foncière Agricole des non guinéens (un atelier a conditionné cet accès à l'exploitation préalable de la terre pendant 15 à 20 ans dans les bonnes conditions), un atelier a conclu qu'il fallait privilégier les locations pour les non guinéens et un autre qu'il fallait limiter les propriétés Agricoles des non guinéens à 50 ha. L'option retenue dans le draft 1 de la PFA consistant à réserver la propriété foncière Agricole aux personnes physiques et morales guinéennes a été validée lors des 8 ateliers de la phase 2 qui ont été amenés à l'analyser.