

**La question foncière rurale face aux  
Défis de l'intégration régionale  
Dans l'espace UEMOA**

Version actualisée

Par  
Hubert M. G. Ouédraogo  
Cabinet juridique DID International  
hodrago@yahoo.fr

Ouagadougou  
Août 2009

**La question foncière rurale  
face aux défis de l'intégration régionale  
dans l'espace UEMOA**

Version actualisée

Par  
Hubert M. G. Ouédraogo  
Cabinet juridique DID International  
hodrago@yahoo.fr

*Les points de vue exprimés dans la présente étude ne sont pas ceux de l'UEMOA et n'engagent que leur auteur*

Ouagadougou  
Août 2009

**La question foncière rurale  
face aux défis de l'intégration régionale  
dans l'espace UEMOA**

**TABLE DES MATIERES**

RESUME .....	7
0- INTRODUCTION .....	11
0.1- Justification de l'étude .....	11
A- Les objectifs généraux de l'Union .....	11
B- Le foncier et le défi de l'intensification agricole.....	12
C- De nombreuses initiatives en cours sur le foncier à l'échelle internationale .....	13
0.2- Quels avantages comparatifs pour l'UEMOA en matière de traitement des questions foncières ? .....	14
A- Le caractère éminemment politique de la question foncière .....	14
B- L'assujettissement nécessaire de toute intervention de l'Union en matière foncière aux principes de subsidiarité et de progressivité .....	15
0.3- Objectifs de l'étude.....	16
A- Une réflexion initiale sur les problèmes fonciers à l'échelle de l'UEMOA.....	16
B- Tâches spécifiques.....	16
0.4- Méthodologie.....	17
A- La démarche.....	17
B- Les limites de l'étude .....	18
I- TENDANCES LOURDES D'EVOLUTION DU CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE DANS L'ESPACE DE L'UNION.....	19
1.1- Transformations socio-économiques en cours en Afrique de l'Ouest .....	19
A- La puissante poussée démographique dans la sous-région.....	19
B- Les mouvements migratoires nationaux et sous-régionaux.....	20
C- Une urbanisation accélérée, puissant facteur de transformations sociales et économiques.....	22
D- Les dynamiques économiques nouvelles : une immersion brutale dans l'économie de marché .....	23
E- La nouvelle ruée vers les terres en Afrique .....	23
1.2- Evolutions au plan politique et institutionnel .....	24
A- Les progrès de la démocratisation et de l'Etat de droit. ....	25
B- Les processus de décentralisation.....	25
C- Le processus d'intégration.....	26

II- Implications foncières des transformations en cours.....	28
2.1- Considérations anthropologiques sur la problématique foncière : entre particularisme et universalisme.....	28
A- Les systèmes fonciers sont des systèmes dynamiques .....	28
B- Les capacités d'adaptation des systèmes fonciers locaux ouest-africains .....	29
2.2- Les transformations en cours des systèmes fonciers ouest-africains .....	30
A- Le foncier et la raréfaction des espaces utiles .....	30
1°- Démographie, dégradation des ressources naturelles et réduction des espaces utiles .....	30
2°- La perturbation des systèmes fonciers locaux et les obstacles aux migrations .....	30
3°- La mise en place d'embryons de marchés fonciers.....	32
4°- Le développement des conflits fonciers .....	32
B- Le foncier rural face au phénomène d'urbanisation accéléré .....	33
1°- Les villes, espaces de transition entre réalités urbaines et rurales .....	33
2°- L'intervention des institutions foncières coutumières sur le champ urbain. ....	34
3°- La transformation des perceptions locales du foncier.....	34
III – La problématique du développement des marchés fonciers ruraux.....	36
3.1-- Définition et fonctions principales du marché foncier.....	36
A- La notion de marché foncier .....	36
B- Fonctions essentielles des marchés fonciers.....	36
3.2- Les marchés fonciers et le processus d'intégration.....	37
A- Le marché commun et le marché foncier .....	37
B- La politique agricole commune et le foncier .....	38
C- Les marchés fonciers et le marché financier .....	39
1°- La terre, garantie privilégiée pour la mobilisation du crédit .....	39
2°- La nécessité d'institutions spécialisées de crédit.....	40
3.3- Les risques de la promotion de marchés fonciers en milieu rural.....	40
A- Risques juridiques : la sécurité des transactions foncières.....	41
B- Risques politiques : la méfiance des Etats à l'égard des marchés fonciers ruraux .....	41
C- Risques sociaux : la dépossession des petits exploitants ruraux.....	42
D- Commentaires critiques sur les risques identifiés et directions pour y faire face.....	42
E- Quelques directions utiles pour faire face.....	44
1°- La promotion concomitante du marché locatif et du marché de la vente .....	44
2°- La nécessité de la réglementation étatique pour fixer des garde-fous.....	44
3.4- - Les conditions du fonctionnement effectif d'un marché foncier. ....	45
A- Existence d'une offre et d'une demande foncières.....	45
B- Disponibilité de l'information sur l'offre et la demande foncières.....	46
C- Préalable de la sécurité des droits fonciers.....	46

D- Simplification des procédures et des coûts.....	47
D- Les mécanismes de financement du marché foncier .....	48
F- Les mécanismes de règlement des conflits et la gouvernance foncière .....	49
IV- Les politiques et législations foncières des Etats membres de l'Union face aux défis de la construction du Marché commun .....	50
4.1- Orientations principales des législations foncières .....	50
A- Les principaux objectifs poursuivis par les différentes réformes foncières.....	51
B- La détermination du domaine de l'Etat .....	51
1°- <i>L'affirmation d'un monopole foncier de l'Etat sur les terres</i> .....	52
2°- <i>La définition d'un statut particulier pour les terres rurales non mises en valeur.</i> .....	52
3°- <i>Commentaires critiques sur le principe du monopole foncier de l'Etat</i> .....	53
C- Attitude des législations nationales à l'égard des droits fonciers coutumiers. ....	53
1°- <i>L'hostilité à l'égard des droits fonciers coutumiers</i> .....	53
2°- <i>La tendance à la reconnaissance des droits fonciers coutumiers</i> .....	54
D- La reconnaissance de l'appropriation privative de la terre.....	55
4.2- Les législations foncières nationales face aux principes fondamentaux du Traité de l'Union.....	55
A- Implications foncières des principes fondamentaux : libre circulation des personnes, des biens et des capitaux et droit d'établissement .....	56
B- Les tendances législatives de méfiance à l'égard de l'appropriation privative des terres rurales par les étrangers. ....	56
C- Les tendances législatives de libéralisme à l'égard de l'appropriation privative des terres rurales par les étrangers. ....	57
4.3- Les principales expériences innovantes de sécurisation foncière en cours .....	57
A- L'expérience des Pans fonciers ruraux (Côte d'Ivoire, Bénin, Burkina Faso) .....	57
1°- <i>Présentation de l'expérience</i> .....	57
2°- <i>Commentaires critiques</i> .....	58
B- L'expérience des commissions foncières (Niger) .....	59
1°- <i>Présentation de l'expérience</i> .....	59
2°- <i>Commentaires critiques</i> .....	59
C - L'expérience des conventions locales .....	60
1°- <i>Présentation de l'expérience</i> .....	60
2°- <i>Commentaires critiques</i> .....	60

V- Vers un plan d'action à moyen terme pour l'UEMOA en matière foncière.....	61
5.1- Considérations préliminaires .....	61
A- Avantages comparatifs de l'UEMOA en matière foncière.....	61
B- Principes sous-jacents à l'élaboration du plan d'action.....	62
C- Objectifs du plan d'action et principaux axes de travail.....	62
5.2- Contenu indicatif des axes de travail .....	63
Axe 1 : Appropriation du processus par les Etats .....	63
Axe 2 : Mise en place d'une structure de documentation, d'information, de suivi-évaluation et d'aide à la décision : l'Observatoire régional du foncier en Afrique de l'Ouest (ORFAO). .....	63
A- Missions essentielles de l'Observatoire .....	64
B- Principales activités.....	65
Axe 3- Appui au renforcement des capacités régionales en matière foncière.....	65
A- Renforcement des capacités internes au sein de l'UEMOA.....	66
B- Appui au renforcement des capacités dans les Etats membres de l'Union.....	66
C- Développement du partenariat.....	66
Axe 4- Assistance aux Etats en matière de promotion et régulation des marchés fonciers.....	66
VI- TEXTES JURIDIQUES .....	68
Textes communautaires.....	68
Textes nationaux .....	68
VII- Principaux documents consultés .....	69
VIII- TERMES DE REFERENCES .....	70

## RESUME

Les problèmes fonciers sont aujourd'hui au devant des préoccupations prioritaires des décideurs africains et des institutions internationales de développement, comme en attestent les nombreuses initiatives en cours au niveau des Etats membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine et au delà, de l'espace CEDEAO et même au niveau continental et international.

Le processus de construction d'un marché commun ouest-africain, de même que la mise en œuvre de la politique agricole commune interpellent de plus en plus l'UEMOA en ce qui concerne les problèmes fonciers dans la sous-région. Le foncier constitue en effet un élément essentiel de l'environnement juridique et institutionnel nécessaire à la réalisation efficace des objectifs d'intégration économique de l'Union et de ceux de la politique agricole commune. Quels peuvent être les avantages comparatifs de l'Union dans un domaine connu pour sa complexité, sa variabilité en fonction des contextes nationaux et son caractère politiquement sensible ?

La présente étude a été initialement initiée en 2004 par l'UEMOA, avec l'appui de la Banque mondiale, en vue d'engager une réflexion préliminaire sur la question foncière dans son articulation avec la problématique de l'intégration au sein de l'espace de l'Union. Elle a été réactualisée en 2009 en vue d'être soumise à la Commission de l'Union pour examen. Basée sur l'identification des tendances lourdes d'évolution de la situation dans l'espace de l'Union, ainsi que sur l'examen critique des politiques et législations foncières nationales, l'étude vise à discuter l'apport de systèmes fonciers sûrs et de marchés fonciers fonctionnels dans l'accélération du processus de construction d'un marché commun fonctionnel et compétitif. L'étude se termine sur l'identification de quelques pistes d'action pour l'UEMOA, dans le domaine du foncier.

La présente étude comporte des limites objectives, liées à des contraintes de moyens et de temps. En particulier, il n'a pas été possible d'effectuer des missions dans les pays afin de prendre en considération les préoccupations spécifiques des Etats et des autres acteurs concernés. Les informations utilisées s'appuient donc essentiellement sur l'exploitation de la documentation disponible. Dans le cadre de la réactualisation de l'étude, le consultant a notamment utilisé les profils pays et l'étude régionale sur l'Afrique de l'Ouest réalisés par le consortium Union Africaine, Commission économique pour l'Afrique et Banque Africaine de développement.

### **I- Les tendances lourdes d'évolution du contexte socio-économique dans l'espace de l'Union**

Un examen pertinent des questions foncières doit être resitué dans le contexte général actuel de l'espace de l'Union, ainsi que dans les dynamiques de changement qui affectent cette région du continent. Le contexte socio-économique au sein de l'espace de l'Union se caractérise par des transformations à la fois profondes et rapides. Il s'agit notamment :

- de la très forte poussée démographique, qui selon les études prospectives les plus récentes, aboutira à un doublement de la population ouest-africaine dans les trente prochaines années ;
- des progrès exceptionnels de l'urbanisation, qui fait déjà de l'espace de l'Union, un espace moins rural qu'il n'y paraît. Cette tendance a un impact très fort sur les comportements des producteurs ruraux et sur l'organisation spatiale en milieu rural ;
- de la confrontation brutale des économies ouest-africaines aux marchés internationaux, à la faveur des processus de globalisation.

Ce tableau de transformations d'une ampleur et d'une rapidité sans précédents doit être complété par la prise en compte des évolutions institutionnelles de grande portée politique, telles que les progrès de la démocratisation, de la décentralisation et du processus d'intégration.

## **II- Implications foncières des transformations et problématique des marchés**

Les principales mutations en cours doivent être prises en compte dans l'analyse de la problématique foncière au sein de l'espace de l'Union. Ainsi, assiste-t-on sous les effets de la pression démographique et de l'émergence du phénomène des « nouveaux acteurs », à une réduction des espaces utiles, s'accompagnant d'une perturbation des systèmes locaux de gestion foncière, ainsi qu'à un accroissement des conflits fonciers. De même, on observe un phénomène de restructuration de l'espace rural autour des grands centres urbains, s'accompagnant d'un changement radical des pratiques foncières locales (développement notamment des transactions foncières) et d'une évolution progressive des modes de production agricole sur le mode intensif. Très récemment, les phénomènes émergents « d'accaparement » des terres rurales africaines par certains Etats et firmes multinationales suscitent un sentiment croissant d'inquiétude sur le continent.

C'est en considérant toutes ces mutations foncières qu'il faut prêter la plus grande attention aux processus de développement des marchés fonciers en milieu rural, qui s'expriment déjà sur le terrain à travers des pratiques foncières informelles variées. Par marché foncier, nous désignons ici de manière large, aussi bien le marché de la vente que celui locatif.

De nombreux risques d'ordre politique, juridique et social ont été identifiés comme étant inhérents au développement d'un marché foncier en milieu rural au sein de l'espace de l'Union. Mais le développement de marchés fonciers ruraux comporte aussi des opportunités dont il faut savoir tirer parti. En particulier, le marché foncier rural est de nature à favoriser le droit d'établissement et la mise en valeur des nombreuses terres rurales fertiles, censées être disponibles au sein de l'espace de l'Union. Un système foncier sécurisé et un marché foncier fonctionnel constituent également des conditions nécessaires, bien que non suffisantes, à l'incitation aux investissements dans l'agriculture et à la mobilisation efficace du crédit en milieu rural.

L'Union doit assister les Etats à maximiser les opportunités économiques liées à la promotion des marchés fonciers en milieu rural, tout en les aidant à minimiser les risques et coûts sociaux de tels processus. Dans cette perspective, il convient, au-delà des politiques et législations foncières nationales, d'étudier et tirer promouvoir dans chaque pays, les mécanismes locaux de régulation foncière, entendus comme des ensembles d'approches pragmatiques, innovatrices, progressivement mises en place à partir de la base, pour répondre aux besoins concrets de sécurité foncière sur le terrain.

### **III- Les politiques et législations foncières des Etats membres de l'Union face aux défis de construction du Marché commun**

Peu d'Etats membres de l'Union ont élaboré des documents formels et complets de politique foncière, mais tous les Etats disposent de législation foncière cadre, à travers lesquels il est possible de décrypter les visions et options de politique des Etats en matière foncière. Les législations foncières nationales des Etats membres de l'espace de l'Union, abordent les questions foncières de manière diverse, en fonction des spécificités écologiques et politiques nationales. Il reste tout de même possible de dégager les principaux points de convergence et de divergence des options de politique foncière qui sous-tendent les législations foncières des Etats. Il s'agit notamment :

- de l'attitude des législateurs nationaux à l'égard des droits fonciers coutumiers ;
- de l'attitude des législateurs nationaux à l'égard des droits de l'Etat sur les terres rurales;
- de la reconnaissance et protection de la propriété privée sur les terres rurales dans les législations nationales.

L'analyse des législations nationales est prolongée dans un examen critique de ces législations du point de vue des principes fondamentaux du traité de l'Union.

De manière générale, les législations foncières nationales de l'espace de l'Union ont toujours oscillées entre une attitude dominante d'hostilité à l'égard des droits fonciers coutumiers (Burkina Faso jusque très récemment) et une tendance émergente mais constante à la reconnaissance des droits fonciers locaux fondés sur les coutumes (exemple du Niger). Les études et recherches sur les politiques foncières en Afrique de l'Ouest convergent vers un constat d'échec des politiques de négation de la réalité des droits fonciers locaux ; par contre des progrès encourageants sont enregistrés dans l'expérimentation d'approches opérationnelles innovantes de sécurisation des droits fonciers coutumiers, notamment à travers les « plans fonciers ruraux » (Côte d'Ivoire, Bénin), les « commissions foncières » (Niger) ou le développement des conventions locales (Mali).

En ce qui concerne les droits de l'Etat, une tendance ancienne à l'affirmation d'un monopole foncier de l'Etat sur les terres rurales persiste dans de nombreux Etats. A une exception près cependant (Guinée Bissau), des évolutions plus ou moins libérales se dessinent pour reconnaître les droits des collectivités territoriales à côté de ceux de l'Etat ainsi que pour permettre l'appropriation privative des terres rurales par les particuliers.

Pour ce qui est de l'adéquation des législations foncières avec les principes de l'Union, l'étude s'est surtout intéressée à évaluer leur articulation du point de vue du droit d'établissement, notamment du point de vue de l'accès à la propriété foncière rurale dans un pays membre de l'Union, par le ressortissant d'un autre Etat membre de l'espace de l'Union. On constate qu'il y a une tendance à l'hostilité des législations nationales à l'accès à la propriété foncière rurale pour les ressortissant d'autres Etats membres ; certaines législations ne prennent pas expressément position sur le sujet, ce qui permet d'en déduire qu'en principe, elles ne s'opposent pas à l'accès à la propriété foncière rurale par les étrangers. Quelle que soit l'option, l'ensemble des Etats de l'espace de l'Union offrent la possibilité à toute personne d'accéder de manière sécurisée à la terre rurale à travers l'option alternative du bail simple et surtout du bail emphytéotique.

#### **IV- Vers une esquisse de plan d'action à moyen terme pour l'UEMOA en matière foncière.**

Dans le contexte général ci-dessus décrit, quel peut être le rôle de l'UEMOA en matière de promotion de politiques foncières rurales favorables à la réalisation des objectifs l'Union ? D'abord il doit être clair qu'en matière foncière, vu la diversité des contextes, la complexité des questions posées et aussi leur caractère politiquement sensible, les Etats demeurent les mieux placés pour traiter au niveau national de leurs options de politique foncière. Ceci étant dit, l'UEMOA, en tant qu'institution supranationale d'intégration économique dispose d'avantages comparatifs spécifiques dans le sens d'encourager au sein de l'espace de l'Union l'élaboration de politiques foncières nationales favorables à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté. En particulier, elle peut jouer efficacement un rôle positif en matière d'échanges d'expériences, de facilitation et d'accompagnement des processus fonciers nationaux. Ceci est d'autant plus pertinent qu'aucun Etat ne peut à ce jour prétendre avoir été capable de trouver les réponses efficaces et appropriées à ses problèmes fonciers nationaux. Face aux stratégies nouvelles de conquêtes des terres rurales par les firmes multinationales, les Etats de l'espace de l'Union gagneraient également à rapprocher leurs politiques, harmoniser leurs législations foncières et concevoir des stratégies coordonnées visant à profiter des opportunités d'investissement tout en minimisant les risques liés.

Quatre axes prioritaires d'intervention sont proposés pour permettre à l'UEMOA de jouer efficacement un rôle adapté en matière foncière :

Axe 1 : Favoriser le lancement ou l'approfondissement d'un processus national de réflexion et de dialogue fonciers au niveau de chacun des Etats et faciliter la concertation et les échanges d'expérience entre eux.

Axe 2 : Mettre en place des mécanismes de documentation, d'information et de suivi-évaluation des politiques et législations foncières à travers un Observatoire régional du foncier en Afrique de l'Ouest (ORFAO).

Axe 3 : Promouvoir le renforcement des capacités nationales et régionales dans le domaine du foncier.

Axe 4 : Fournir une assistance aux Etats en matière de promotion de marchés fonciers ruraux fonctionnels et sécurisés et de développement d'investissements agricoles qui profitent aux économies nationales tout en protégeant les droits fonciers des populations locales.

## **0- INTRODUCTION**

### **0.1- Justification de l'étude**

L'UEMOA en concertation avec la Banque mondiale a décidé en 2004 d'entreprendre la réalisation d'une étude préliminaire sur la question foncière en relation avec la problématique du développement économique et de l'intégration régionale dans l'espace de l'Union. La réalisation d'une telle étude repose sur plusieurs considérations.

#### **A- Les objectifs généraux de l'Union**

La première des considérations est relative à la volonté de favoriser la réalisation efficiente des objectifs fondamentaux de l'Union : l'un de ces objectifs est de « renforcer la compétitivité des activités économiques et financières des Etats membres dans le cadre d'un marché ouvert et concurrentiel et d'un environnement juridique rationnel et harmonisé... »<sup>1</sup>. La création d'un marché commun passe d'une part par une meilleure coordination des politiques sectorielles, en particulier la politique agricole<sup>2</sup> et la politique d'aménagement du territoire<sup>3</sup>. Elle nécessite également la mise en œuvre effective des principes de la libre circulation des personnes, des biens et des capitaux, ainsi que du droit d'établissement. Quant à la création d'un environnement rationnel et harmonisé, elle requiert l'adhésion des Etats à un ensemble d'orientations générales communes<sup>4</sup> et à terme, une harmonisation progressive des législations nationales dans les domaines prioritaires dans lesquels un tel rapprochement est souhaitable.

Les principes de la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux et le principe du droit d'établissement, ont été clairement posés et définis dans le traité de l'Union. Ils visent à permettre aux citoyens et aux opérateurs économiques de l'espace de l'Union, de profiter des opportunités d'investissement et de mise en valeur des ressources naturelles sur l'ensemble de l'espace de l'Union. Ainsi, le principe de libre circulation des personnes, implique le bénéfice au profit des ressortissants des Etats membres de l'Union, du droit de se déplacer de séjourner et de résider dans chacun des Etats membres. Les principes de libre circulation des personnes, des biens et des capitaux sont complétés par le principe du droit d'établissement qui confère à tout ressortissant d'un Etat membre de l'Union, le droit d'accéder et d'exercer des activités non salariées, y compris la constitution et la gestion d'entreprises. En posant le principe d'une libéralisation totale des mouvements de capitaux à l'intérieur de l'espace de l'Union<sup>5</sup> le traité de l'Union indique l'importance primordiale qu'elle donne à la création d'un marché financier régional. Dans quelle mesure les principes fondamentaux de la libre circulation des personnes, des biens et des capitaux ainsi que le principe du droit d'établissement et en général, la construction du marché commun régional, sont-ils concernés par la question foncière?

---

<sup>1</sup> Traité de l'Union économique et monétaire ouest-africaine. Art. 4, a)

<sup>2</sup> La politique agricole commune a été adoptée par l'acte additionnel n° 03/2001 du 19 décembre 2001. Elle a pour objectif de contribuer de manière durable à la satisfaction des besoins alimentaires des populations ; au développement économique et social des Etats membres ; à la réduction de la pauvreté.

<sup>3</sup> Acte additionnel n° 03/2004 portant adoption de la Politique d'Aménagement du Territoire Communautaire de l'UEMOA

<sup>4</sup> Art. 8, traité de l'Union économique et monétaire ouest-africaine.

<sup>5</sup> « ...les restrictions aux mouvements, à l'intérieur de l'Union, des capitaux appartenant à des personnes résidant dans les Etats membres sont interdites ». Art. 96, Traité de l'UEMOA.

## **B- Le foncier et le défi de l'intensification agricole.**

L'un des défis majeurs de l'agriculture ouest-africaine est celui de l'intensification de la production agricole. L'espace de l'Union est considéré comme l'une des régions où la productivité agricole, entendue au sens large, est la plus faible au monde »<sup>6</sup>. Cette agriculture repose sur de petites exploitations de type familial, et sur une agriculture de type extensif. Or les tendances actuelles ci-dessus analysées d'accroissement de la population, conjuguée avec l'urbanisation accélérée et de dégradation des ressources naturelles appellent inéluctablement à changer la donne : l'agriculture dans l'espace de l'Union ne pourra satisfaire la demande d'une population croissante de non-producteurs ruraux que si elle est capable d'augmenter de manière significative sa productivité. Cette augmentation de la productivité ne peut se faire que sur le mode intensif, au regard des contraintes évidentes de disponibilité limitée des ressources foncières. Relever avec succès le défi de l'intensification ne nécessite pas seulement la mise en œuvre de mesures techniques d'ordre agronomique ou technologique ; il requiert également l'amélioration de l'environnement politique, juridique et institutionnel de la production ; il s'agit en particulier de l'amélioration et de l'adaptation des systèmes fonciers aux objectifs des nouvelles politiques agricoles. Par système foncier il faut entendre l'ensemble des mécanismes politiques, juridiques, institutionnels et sociaux à travers lesquels une société donnée assure le contrôle et la mobilisation de la terre, en organise la mise en valeur et en assure la gestion<sup>7</sup>.

Bien qu'étant diversifiés dans l'espace et dans le temps, les systèmes fonciers jouent toujours un rôle essentiel dans le développement économique des sociétés, principalement dans leur développement agricole. Un système foncier adapté et efficace favorise l'accès des acteurs ruraux dynamiques à la terre, leur permettant d'investir, d'améliorer la productivité agricole et de contribuer à la sécurité alimentaire. A l'inverse, un système foncier inadapté marginalisera les acteurs ruraux les plus entreprenants, laissera l'essentiel des terres cultivables en friches ou dans un état de sous-exploitation et sera source de conflits; il constituera de ce fait une contrainte majeure à la réalisation de l'objectif d'accroissement de la production agricole poursuivi par les Etats membres de l'Union.

Au delà de favoriser l'accès à la terre aux acteurs ruraux entreprenants, un système foncier fiable et sécurisé offre en plus au propriétaire dans des conditions sociales, économiques, juridiques et institutionnelles bien déterminées, la possibilité d'utiliser sa terre comme garantie dans la mobilisation des crédits nécessaires pour investir dans l'aménagement des terres et l'amélioration de la productivité.

Tous ces éléments sont une indication que l'amélioration des systèmes fonciers, en particulier la garantie de l'accès à la terre et la sécurisation foncière des producteurs ruraux est une condition indispensable (même si non suffisante)<sup>8</sup> pour assurer les transformations souhaitées de l'agriculture au sein de l'espace de l'Union.

---

<sup>6</sup> UEMOA, Les grandes orientations de la politique agricole de l'UEMOA, Vol. 1, Juin 2002, p. 24. (Rapport principal de l'étude, Vol. 1).

<sup>7</sup> Selon Vincent Renard, « un système foncier est toujours une alchimie complexe entre mécanismes économiques, systèmes juridiques, tradition et coutumes, attitudes vis-à-vis de la propriété ». Vincent Renard, *L'improbable convergence des systèmes fonciers*. in Etudes foncières n° 100, 2003.

<sup>8</sup> Les réformes foncières doivent en effet être accompagnées d'un ensemble d'autres mesures (économiques, financières, techniques...) pour produire tous les effets attendus d'elles.

## C- De nombreuses initiatives en cours sur le foncier à l'échelle internationale

Dans le cadre des efforts de construction d'un marché commun sous-régional fondé sur la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, et dans la perspective de la connexion d'un tel marché régional avec le marché mondial, l'UEMOA ne pouvait plus longtemps ignorer l'importance de la question foncière. On peut d'ailleurs observer sur la scène internationale au cours de la dernière décennie, un regain d'intérêt manifesté sur les questions foncières : après avoir été quelque peu abandonnée aux seuls chercheurs érudits à partir des années 80<sup>9</sup>, la question foncière est revenue au premier plan des préoccupations des décideurs africains et des institutions internationales de développement. Les principales initiatives récentes ci-après en témoignent :

- la mise en place dès 1996 d'un comité de pilotage sur le foncier au sein du Ministère français chargé de la coopération qui a œuvré à la publication récente (2009) d'un livre blanc sur les politiques foncières en Afrique;
- les réflexions engagées en 2003 par le CILSS<sup>10</sup> sur les problèmes fonciers en Afrique de l'Ouest suivi du lancement d'une initiative ouest-africaine sur une charte foncière pour l'Afrique de l'ouest<sup>11</sup>.
- la publication en 2003 par la Banque mondiale, d'un document de recherche sur les politiques foncières pour les pays en développement<sup>12</sup> ;
- l'élaboration en 2004 d'un projet de document de politique foncière de l'Union européenne pour les pays en développement<sup>13</sup> ;
- la mise en place du Hub Rural en 2004
- le lancement depuis 2006 par le Consortium UA- CEA- BAD d'un processus continental d'élaboration d'un Cadre de Référence et Principes directeurs sur les politiques foncières en Afrique, récemment approuvé par le sommet des chefs d'Etats de l'Union Africaine (Sirte, juillet 2009).

L'UEMOA est aujourd'hui plus que jamais interpellée par les questions de politiques foncières en raison du caractère transnational de certaines des questions posées. Ainsi, la poursuite des conflits fonciers entre populations locales en zones frontalières ou les litiges frontaliers entre Etats membres de l'Union constituent-elles des motifs de préoccupation pour les gouvernements<sup>14</sup>. En outre, les migrations agricoles anciennes dans certains pays ont créé des situations foncières aujourd'hui complexes, contribuant même à alimenter des situations de crise politique de dimension sous-régionale<sup>15</sup>. Enfin, les mouvements de transhumance transfrontalière mettent à mal les relations entre pays de départ situés principalement dans la zone sahélienne et pays d'accueil situés surtout dans la zone côtière.

---

<sup>9</sup> Le dernier document de politique foncière de la Banque mondiale date de 1975.

<sup>10</sup> Comité inter-Etats de lutte contre la sécheresse au Sahel.

<sup>11</sup> Voir les conclusions du forum de Bamako (Novembre 2003) sur Foncier et développement durable.

<sup>12</sup> Klaus Deininger: Land policies for growth and poverty reduction. Washington, World bank/ Oxford university press 2003.

<sup>13</sup> Orientations de l'Union Européenne sur les politiques foncières. 2004

<sup>14</sup> Très récemment (2009), des incidents répétés ont opposé le Burkina et le Bénin à propos du rattachement du village de Koalou. Finalement, un compromis de saisine de la Cour Internationale de Justice a été signé par les 2 Etats au mois de mai 2009.

<sup>15</sup> On pensera en particulier au volet foncier de la crise ivoirienne, dont une part concerne les droits fonciers des étrangers en milieu rural.

## **0.2- Quels avantages comparatifs pour l'UEMOA en matière de traitement des questions foncières ?**

Il ne suffit pas pour l'UEMOA de reconnaître l'importance des problèmes fonciers dans le processus actuel de réalisation de l'intégration et de construction du marché commun. Il faut en plus qu'elle mette en évidence les avantages comparatifs de l'institution dans le traitement de cette question.

### **A- Le caractère éminemment politique de la question foncière**

Avant d'être des questions techniques d'ordre juridique, économique, agronomique ou autre, les questions foncières sont des questions éminemment politiques. Tout en étant un bien pouvant dans certains cas être traité comme une marchandise (à travers l'achat et la vente mais aussi la location), la terre reste un bien à part. Pour les Etats en particulier, la terre est perçue comme représentant une question politique majeure. Du point de vue des Etats, la dimension politique des questions foncières s'exprime à travers la notion de territorialité : chaque parcelle de terre, surtout rurale, est d'abord perçue par les Etats comme une portion de leur territoire national. Une telle perception entraîne un traitement de la question foncière par les Etats comme partie intégrante de leur souveraineté nationale. Cette approche est flagrante dans les pays qui comme la Guinée Bissau, sont passés à travers des guerres de libération nationale pour conquérir leur souveraineté nationale.

Le caractère politique de la question foncière réside aussi dans la signification particulière accordée à la propriété foncière. Chercher à comprendre qui est propriétaire des terres, et surtout à changer le rapport social d'appropriation de la terre (à travers des réformes foncières), c'est en réalité provoquer des changements dans le système d'organisation sociale, le système de production et dans la relation au pouvoir politique. Faut-il par exemple laisser la propriété de la terre aux détenteurs coutumiers ? Faut-il plutôt qu'elle soit transférée à l'Etat en tant que principal promoteur du développement rural et représentant de l'intérêt général ? Faut-il au contraire encourager l'appropriation foncière privative au profit des opérateurs ruraux engagés dans l'agrobusiness... ? Les réponses données à de tels questionnements n'est pas neutre, et alimente les controverses et luttes partisans dans l'arène politique nationale. Des options diverses de politique foncière ont d'ailleurs été exprimées au cours de l'histoire récente par les dirigeants ouest-africains, et que l'on peut résumer à travers les formules ci-après :

- « la terre à ceux qui la travaillent » affirmée dans la Côte d'Ivoire de Houphouët Boigny ou le Niger de Seyni Kountche ;
- « la terre à ceux qui peuvent la travailler » affirmée par le Togo de Eyadema ;
- « la terre à l'Etat garant de l'intérêt national », affirmée par le Burkina Faso révolutionnaire de Thomas Sankara...

Le caractère éminemment politique de la question foncière fait que les Etats se montrent particulièrement jaloux de la préservation de leur souveraineté dans la définition de leurs options de politique foncière nationale. La voie semble alors étroite pour une institution comme l'Union, en matière d'intervention dans le domaine des politiques foncières. Certains pourraient même être tentés de penser que l'Union devrait s'abstenir totalement de traiter des questions foncières, et laisser entièrement cette question aux choix souverains des seuls Etats.

Certes, l'Union ne doit pas chercher à se substituer aux Etats en matière de définition des politiques foncières nationales. Cependant, au regard d'une part, des difficultés rencontrées par ces Etats dans la définition de politiques foncières appropriées et d'autre part, de leur volonté d'envisager ensemble un avenir commun et solidaire au sein d'un espace supranational, l'Union dispose d'une légitimité à s'intéresser aux questions foncières. La question est surtout de déterminer dans quels domaines et comment l'Union pourrait intervenir efficacement, dans le respect de la souveraineté des Etats et en tenant compte de la spécificité des contextes historiques, politiques, économiques et socioculturels nationaux.

- Il semble relever de la responsabilité de l'Union, d'aider les Etats à documenter et partager leurs expériences positives et à s'instruire de leurs échecs réciproques.
- De même il est approprié pour l'Union, d'assister les Etats membres à surmonter les difficultés qu'ils rencontrent dans la formulation de politiques foncières nationales adaptées et efficaces, orientées vers la croissance économique et la réduction de la pauvreté.
- Enfin, il apparaît essentiel pour l'Union d'aider les Etats à mettre leurs politiques et législations foncières nationales en accord avec les principes fondamentaux du Traité de l'Union.

Les principes d'action de l'Union doivent ici plus qu'ailleurs, servir de points de repère.

### **B- L'assujettissement nécessaire de toute intervention de l'Union en matière foncière aux principes de subsidiarité et de progressivité**

L'intervention de l'Union dans le domaine du foncier doit être guidée par l'observation de la plus grande prudence. Le respect des principes de subsidiarité et de progressivité est de nature à permettre à l'Union d'éviter les risques potentiels de dérapages.

Le principe de subsidiarité permet en matière d'intégration de distinguer ce qui relève de la compétence du niveau supérieur (l'Union) de ce qui relève de la compétence des niveaux inférieurs (les Etats). L'application du principe de subsidiarité voudrait qu'en matière foncière, la compétence essentielle soit celle des Etats ; l'Union n'interviendrait alors que de manière **résiduelle**, dans les domaines où les Etats pris isolément ne se sentent pas en mesure d'agir seuls avec efficacité par manque de moyens, de ressources ou d'expériences.

Quant au principe de progressivité, il invite à tenir compte de la complexité et du caractère politiquement sensible de la question foncière, en inscrivant toute action y relative, dans la durée. Il incite tout particulièrement à tenir compte de l'extrême diversité des situations foncières nationales par l'adoption d'une posture générale de prudence et la mise en œuvre d'une démarche graduelle et différenciée.

### **0.3- Objectifs de l'étude**

#### **A- Une réflexion initiale sur les problèmes fonciers à l'échelle de l'UEMOA.**

Au stade actuel, l'Union ne fait qu'engager une réflexion préliminaire sur la question foncière. Dans de telles conditions, la pertinence des questionnements et la construction de la méthodologie pour les aborder sont plus importants que le degré d'achèvement des réponses à fournir dans l'immédiat. La présente étude est donc envisagée avec pour objectif de produire une réflexion informative, sur le rôle d'une bonne gestion du foncier dans la promotion de l'intégration sous-régionale et la réalisation d'un développement économique soutenu au sein de l'espace de l'Union. On insistera fortement sur le caractère pionnier de la présente réflexion : les travaux menés jusque là sur le foncier se sont généralement limités aux dimensions locales et nationales des questions foncières. Très peu de travaux existent sur la dimension régionale des problématiques foncières<sup>16</sup>, notamment sur la problématique du foncier et de l'intégration. Les analyses et pistes de réflexions formulées dans la présente étude sont donc destinées à défricher le terrain et surtout, à susciter le débat sur la place de la question foncière dans la réalisation des objectifs d'intégration économique. Elles doivent être ultérieurement complétées et approfondies à travers un processus d'implication étroite de l'ensemble des parties prenantes, notamment les Etats membres de l'UEMOA, mais aussi le secteur privé et la société civile.

#### **B- Tâches spécifiques**

Le consultant est chargé de la réalisation des principales tâches ci-après :

1°- faire le point des relations entre les tendances lourdes d'évolution sociopolitique au sein de l'espace UEMOA, et les nouveaux enjeux et nouvelles contraintes foncières relatives aux progrès de l'intégration et à la performance de la dynamique de développement économique ;

2°- faire une analyse critique des législations en vigueur et des principales expériences pertinentes de sécurisation foncière initiées par les Etats membres ; apprécier l'adéquation de ces législations en rapport avec les principes fondamentaux du Traité de l'Union et leurs évolutions souhaitables ;

3°- questionner et discuter l'apport d'une situation de sécurisation foncière et de mise en place des conditions de réalisation d'un marché des biens fonciers dans la réalisation des objectifs fondamentaux de croissance économique et de bien être général poursuivi par l'Union ; identifier les principales contraintes à la réalisation d'une situation de sécurité foncière et de mise en place d'un marché des biens fonciers au sein de l'Union ;

4°- dégager des pistes pour l'élaboration d'un plan d'action de l'Union à moyen terme, articulé avec les évolutions nécessaires au niveau national, permettant de lever les contraintes identifiées, tout en amortissant les coûts sociaux des mutations incontournables qui se profilent à l'horizon.

---

<sup>16</sup> De ce point de vue, il importe de souligner les apports des études régionales sur les politiques foncières réalisées par le Consortium UE- CEA- BAD sur les politiques foncières, ainsi que le le Cadre de référence et Principes directeurs sur les politiques foncières en Afrique.

Le consultant est invité à accorder une attention particulière à la réflexion sur les questions spécifiques ci-après :

- la constitution d'un Observatoire sous-régional des politiques, des législations et des institutions et des pratiques foncières pouvant documenter également les expériences les plus avancées ;
- la mise en place de mécanismes diversifiés de prévention des conflits et de suivi de leur règlement, y compris des mécanismes consultatifs au plus haut niveau ;
- la problématique de la promotion de marchés fonciers au niveau national et au niveau sous-régional en tant que piste prometteuse de solution pour une consolidation des principes de libre circulation des capitaux et pour une effectivité réelle du principe du droit d'établissement au sein de l'Union.

Au terme de l'étude, le consultant est chargé de formuler des recommandations en ce qui concerne notamment :

- des orientations générales et une méthodologie pour l'élaboration d'un plan d'action de l'UEMOA à court, moyen et long terme, permettant la prise en compte de la question foncière dans l'ensemble des interventions pertinentes initiées par l'Union, et l'assistance aux Etats en matière de développement de politiques foncières nationales adaptées et efficaces et, compatibles avec les objectifs et les principes fondamentaux du Traité ;
- les objectifs et les modalités de la mise en place d'un Observatoire régional sur le foncier destiné d'une part à organiser la documentation, assurer la capitalisation et le suivi des expériences foncières conduites au sein de l'Union et d'autre part, à développer des réflexions prospectives pertinentes ;
- les conditions de la création d'un environnement favorable au développement et au fonctionnement d'un marché foncier efficace, transparent et incitatif pour les investissements en milieu rural.

## **0.4- Méthodologie**

### **A- La démarche**

L'étude a été réalisée à travers les principales étapes ci-après :

1. Analyse critique concertée et explicitation des termes de références ; planification de la réalisation de l'étude ;
2. Identification des principales thématiques de l'étude ; recherche et exploitation de la documentation pertinente ;
3. Formulation de la problématique de l'étude et explicitation des concepts essentiels ;
4. Identification des principales contraintes foncières à la réalisation des objectifs d'intégration de l'Union et analyse de ces problèmes ;
5. Réflexion sur les pistes de réponses possibles aux contraintes identifiées et formulation de propositions appropriées ;
6. Elaboration du rapport provisoire ;
7. Examen des commentaires critiques et finalisation du rapport.

## **B- Les limites de l'étude**

La présente étude a été initialement réalisée en 2004 dans le délai d'un mois environ, avant d'être réactualisée en 2009 à la demande de l'UEMOA. L'étude s'est appuyée sur l'exploitation de la documentation disponible ainsi que sur l'analyse des législations foncières cadres des Etats membres de l'Union. Vu le temps et les moyens disponibles, le Consultant n'a pas pu effectuer de visites dans les pays membres de l'Union.

Le présent travail ne vise ni à produire une analyse exhaustive des questions foncières dans chaque Etat membre de l'Union, ni à fournir des solutions approfondies et complètes à la problématique foncière dans l'espace de l'Union. L'objectif poursuivi est plus modestement de susciter auprès du lecteur les interrogations essentielles et fertiles sur la problématique foncière ouest-africaine du point de vue de la problématique de l'intégration régionale.

## **I- TENDANCES LOURDES D'ÉVOLUTION DU CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE DANS L'ESPACE DE L'UNION**

Aujourd'hui l'espace UEMOA est engagé dans un processus de transformations d'une profondeur et d'une ampleur jamais égalées auparavant. Ces transformations s'opèrent surtout avec une rapidité exceptionnelle qui déstabilise les systèmes fonciers locaux ouest-africains et provoque en leur sein des bouleversements profonds. Ce que l'on continue d'appeler « systèmes fonciers coutumiers », se présente en réalité aujourd'hui comme de véritables « syncrétismes fonciers » qui se sont progressivement éloignés des principes fonciers coutumiers originels, sans pour autant s'aligner sur les systèmes fonciers étatiques réglementaires. Pour révéler tous les enjeux dont ils sont porteurs, l'analyse des problèmes fonciers ouest-africains doit être replacée dans le contexte plus global des mutations économiques, sociales et politiques profondes qui affecteront durablement l'espace de l'Union dans une perspective de moyen et long termes.

### **1.1- Transformations socio-économiques en cours en Afrique de l'Ouest**

Les réflexions sur les tendances lourdes d'évolution au sein de l'espace de l'Union s'appuient principalement sur les données recueillies et analysées au cours de l'étude WALTPS conduite par le Club du Sahel<sup>17</sup>. Selon cette analyse des principales évolutions au cours du siècle précédent, les changements profonds qui affectent la sous-région ouest-africaine<sup>18</sup> dans son ensemble, sont de quatre ordres<sup>19</sup> :

- une croissance démographique exceptionnelle ;
- des mouvements migratoires importants ;
- une urbanisation accélérée ;
- des dynamiques économiques nouvelles, en liaison avec les marchés.

Les études ultérieures ont amplement confirmé ces tendances lourdes d'évolution sur l'ensemble du continent et en Afrique de l'Ouest<sup>20</sup>.

#### **A- La puissante poussée démographique dans la sous-région**

Les données de l'étude WALTPS indiquent que depuis le début du 20<sup>e</sup> siècle, et plus particulièrement depuis la seconde guerre mondiale, la sous-région ouest-africaine a connu un boom démographique sans précédent, avoisinant une progression de 3% par an pour la période 1960 - 1990. Il est unanimement reconnu que malgré les efforts réalisés pour contrôler la natalité, et malgré les graves effets négatifs du VIH-Sida<sup>21</sup>, la tendance à l'accroissement de la population se poursuivra encore pendant longtemps. L'étude considère

---

<sup>17</sup> Pour préparer l'avenir de l'Afrique de l'Ouest : une vision à l'horizon 2020 : Étude des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest. (Sous la direction de Jean-Marie Cour et Serge Snrech), 1998, Club du Sahel.

<sup>18</sup> L'Afrique de l'Ouest est envisagée de manière large par cette étude comme comprenant l'ensemble des Etats membres de la CEDEAO, plus la Mauritanie, le Tchad et le Cameroun. Ainsi conçue, la région couvre une superficie de 7 800 000 km<sup>2</sup>.

<sup>19</sup> Les données nouvelles disponibles indiquent qu'il faut aussi prendre en considération les facteurs écologiques, notamment ceux relatifs aux changements climatiques.

<sup>20</sup> Données FNUAP sur la population, Etudes UN- Habitat sur l'urbanisation, exercice Sahel 21 du CILSS...

<sup>21</sup> L'étude considère en effet que le SIDA n'empêchera pas de manière significative la croissance démographique : touchant surtout les jeunes actifs, il accroîtra surtout le taux de dépendance, entendu au sens du nombre d'inactif pour chaque actif.

que la population de l’Afrique de l’Ouest dans son ensemble connaîtra un doublement dans les 30 prochaines années. Ainsi, les données collectées par l’étude WALTPS, indiquent que la population de la région Afrique de l’Ouest a évolué ainsi qu’il suit :

- 40 millions d’habitants en 1930 ;
- 85 millions d’habitants en 1960 ;
- 215 millions d’habitants en 1990<sup>22</sup>.

Les données les plus récentes sur l’état de la population en Afrique de l’Ouest<sup>23</sup> confirment amplement ces tendances d’évolution de la démographie dans la sous-région : la population de l’Afrique de l’Ouest est aujourd’hui estimée à 293 200 000 habitants. A l’horizon 2050, cette population aura plus que doublé, passant à 617 000 000 d’habitants environ.

Population totale 2008	Population en 2050	Taux moyen de croissance démographique	% de population urbaine	Taux de croissance urbaine (2005- 2010)
<b>293,2</b>	<b>617,0</b>	<b>2,4</b>	<b>43</b>	<b>3,8</b>

Source : Etat de la population mondiale (Afrique occidentale), FNUAP, 2008.

On conviendra qu’une telle poussée démographique, attendue pour ne pas être un phénomène ponctuel mais une caractéristique majeure et durable de la situation de la sous-région<sup>24</sup>, constitue un élément essentiel qu’il faut prendre en compte dans l’élaboration des politiques, particulièrement des politiques agricoles et des politiques foncières. Comment par exemple va-t-on assurer l’alimentation d’une population qui dans quelques décennies aura doublé, si on a déjà beaucoup de mal à nourrir la population actuelle ? On voit que l’intensification de l’agriculture n’est pas une option mais une évolution incontournable. Mais comment assurer un accès sécurisé à la terre pour les producteurs ruraux afin de leur permettre d’investir, d’intensifier l’agriculture et accroître la productivité ? Comment fournir du travail à une jeunesse de plus en plus instruite et exigeante, arrivant chaque jour sur un marché de l’emploi aux opportunités limitées ? Il apparaît évident qu’à côté de l’agriculture, il faut développer d’autres opportunités d’emplois tant urbains que ruraux. La problématique foncière dans l’espace de l’Union ne doit pas être envisagée par le « petit bout de la lorgnette » : elle doit être réintégrée dans le cadre d’une vision à moyen et long terme de l’évolution de la situation socio-économique et écologique dans la sous-région.

## **B- Les mouvements migratoires nationaux et sous-régionaux**

Les migrations de populations ne sont pas des phénomènes récents ; ils ont toujours caractérisé l’histoire du peuplement de l’Afrique de l’Ouest. Ce qui particularise les mouvements actuels c’est sans doute leur caractère aussi massif que rapide. Pour répondre aux contraintes nouvelles de l’accroissement démographique rapide, les sociétés africaines ont en effet développé des stratégies de mobilité, destinées à absorber le choc brutal de l’injection massive de population dans le milieu. Les mouvements migratoires s’opèrent à un double niveau interne et externe. Au plan interne, les migrations partent des régions rurales pauvres pour se diriger massivement vers les grandes villes, principalement les capitales. Il en résulte

<sup>22</sup> OCDE/Club du Sahel, Pour Préparer l’avenir de l’Afrique de l’Ouest : une vision à l’horizon 2020. Synthèse des perspectives à long terme en Afrique de l’Ouest. Paris, OCDE, 1994

<sup>23</sup> FNUAP, Etat de la population mondiale 2008.

<sup>24</sup> Les projections de l’étude WALTPS indiquent que la sous-région Afrique de l’Ouest (y compris le Nigéria) comptera au moins 430 millions d’habitants à l’horizon 2020.

de difficiles problèmes d'insuffisance des infrastructures et services sociaux et des difficultés de gestion du développement urbain dans la plupart des capitales de la sous-région. Au plan externe, ces mouvements partent des zones sahéliennes faiblement dotées en ressources naturelles et relativement densément peuplées, vers les zones côtières mieux nanties mais historiquement plus faiblement peuplées<sup>25</sup>.

A ces migrations de type volontaire identifiées par l'étude prospective du Club du Sahel, il faut aujourd'hui ajouter les migrations forcées résultant des situations de graves crises politiques et conflits armés qui ont affecté l'Afrique de l'Ouest, principalement dans la zone de la Mano river<sup>26</sup>. Selon les sources, le nombre de réfugiés liés au conflit de la Mano River a provoqué le déplacement de 600 000 à 1 500 000 personnes<sup>27</sup>.

Les mouvements migratoires dans l'espace de l'UEMOA alimentent aussi bien les villes que le milieu rural : une population rurale poussée au départ par le manque de terres et de ressources naturelles se dirige massivement vers les zones relativement plus nanties en terres et en ressources naturelles. L'attention a été accordée principalement à la migration des agriculteurs ; mais il faut aussi prendre en considération les transhumances pastorales qui descendent périodiquement vers le sud, et parfois, aboutissent à des installations définitives dans les zones (régions sud des pays sahéliens) et pays d'accueil (Nord de la Côte d'Ivoire du Bénin, du Ghana et du Togo notamment).

La mobilité interne et externe de la population semble la stratégie qui a permis aux sociétés africaines d'éviter l'implosion sociale et politique des Etats qui aurait pu résulter d'un choc démographique aussi puissant, et face auquel les gouvernants étaient généralement mal préparés<sup>28</sup>. Malgré la méfiance avec laquelle les décideurs le considèrent, il semble que ce mouvement migratoire soit bien une tendance de fond, appelée à se poursuivre et à durer encore pendant quelques décennies. Des mouvements migratoires d'une telle ampleur doivent être considérés avec la plus grande attention par les gouvernements ouest-africains afin d'être pris en compte de manière appropriée dans les politiques de développement et les politiques foncières. A la faveur de la crise économique qui affecte la sous-région, les mouvements migratoires au sein de l'espace de l'Union constituent s'ils ne sont pas bien gérés, des facteurs évidents de déstabilisation politique interne, de multiplication des situations conflictuelles entre populations autochtones et migrantes, et de tensions entre Etats. Dans le même temps, il faut savoir percevoir les opportunités de développement et de croissance économiques dont recèlent ces dynamiques migratoires pour la sous-région.

---

<sup>25</sup> OCDE/ Club du Sahel op. cit, p. 42 s.

<sup>26</sup> CSAO, Conflits et politiques de développement dans les pays du fleuve Mano et en Côte d'Ivoire. Actes du séminaire international. Paris, mai 2003.

<sup>27</sup> Cf. Séminaire FNUAP/ BAD, Abidjan, juin 2005

<sup>28</sup> En observant pendant longtemps une politique de laisser-faire, les gouvernements ont de fait laissé le temps aux ajustements de s'opérer pacifiquement.

### **C- Une urbanisation accélérée, puissant facteur de transformations sociales et économiques**

On a coutume d'affirmer que l'Afrique de l'Ouest est une région essentiellement rurale. Pourtant, les données de l'étude WALTPS indiquent que, considérée dans son ensemble, l'Afrique de l'Ouest n'est pas aussi rurale qu'on le dit ! Elle le serait encore moins demain, malgré quelques ralentissements prévisibles du phénomène, liés aux situations de crise économique.

Les données collectées pour l'Afrique de l'Ouest indiquent que la population urbaine est passée de 12 millions en 1960 à 78 millions en 1990. Les villes accueillent en 1990 plus de 40% de la population totale ouest-africaine, contre seulement 13% en 1960. Aujourd'hui, la population urbaine en Afrique de l'Ouest est estimée à 43%<sup>29</sup>. Les projections de l'étude WALTPS indiquent que l'Afrique de l'Ouest comptera à l'horizon 2020 plus d'une trentaine de villes dépassant le million d'habitants (en zone côtière surtout), contre six seulement en 1990<sup>30</sup>.

L'urbanisation est généralement considérée par les Etats africains comme une évolution nocive en raison des conséquences négatives qui en résultent, telles que la surpopulation, la criminalité, les problèmes d'insalubrité et de déficit en infrastructures. Pourtant l'urbanisation n'est pas un phénomène nécessairement négatif : elle est aussi un puissant facteur de structuration de l'espace rural, de changement des mentalités et comportements<sup>31</sup> et de création d'opportunités d'emplois.

L'étude WALTPS souligne que la sollicitation des marchés urbains joue un rôle important dans l'amélioration des performances de l'agriculture vivrière, dans la triple direction ci-après :

- les producteurs ruraux ont de plus en plus eu tendance à se redéployer autour des lieux de concentration que constituent les villes, afin de profiter des opportunités économiques de fourniture de produits alimentaires aux villes<sup>32</sup>;
- les paysans ont dans les espaces ruraux et périurbains, amélioré leurs techniques et augmenté leurs rendements pour répondre à la demande de produits vivriers ; ce qui a eu un effet bénéfique sur la production vivrière globale, mais aussi sur les perceptions et pratiques foncières locales<sup>33</sup>;
- les exigences d'une demande croissante des marchés urbains pousseront irrémédiablement à la création d'entreprises rurales de type capitaliste, basées sur l'intensification de la production.

Au plan foncier, l'articulation entre développement urbain et développement rural pourrait être avantageusement pensée en termes de complémentarité et d'équilibre, au lieu d'être envisagé en termes de compétitions et d'exclusions.

---

<sup>29</sup> FNUAP, Etat de la population mondiale 2008.

<sup>30</sup> OCDE, op. cit, p. viii.

<sup>31</sup> Maîtrise de la natalité ; progrès de l'éducation ; émergence d'une nouvelle classe d'entrepreneurs citadins dotés d'une culture urbaine ; contribution à la croissance économique

<sup>32</sup> Céréales mais aussi fruits et légumes, œufs, viande etc.

<sup>33</sup> Considération de la terre comme élément de patrimoine, individualisation des droits fonciers, développement des pratiques de location de terres, utilisation des « petits papiers » dans les transactions foncières...

## **D- Les dynamiques économiques nouvelles : une immersion brutale dans l'économie de marché**

Ce qui caractérise le plus l'agriculture ouest-africaine, c'est qu'elle est une agriculture en transition. D'une agriculture d'autoconsommation, l'agriculture ouest-africaine est en train de s'insérer progressivement dans le marché intérieur, régional et mondial. Les paysans ouest-africains produisent pour consommer, mais aussi et de plus en plus, pour vendre.

La connexion de l'agriculture ouest-africaine avec le marché mondial a commencé dès le lendemain des indépendances à travers les politiques nationales de promotion des cultures d'exportation et d'organisation des filières de production. L'agriculture d'exportation a dans le même temps servi de canal à la diffusion de nouvelles technologies de production dans les zones pionnières et au développement des pratiques d'intensification agricole.

La connexion de l'agriculture aux marchés se fait aujourd'hui timidement pour l'instant, à travers le développement du marché vivrier, pour répondre aux besoins des villes en pleine explosion. Le faible développement du marché vivrier n'est pas étranger aux politiques publiques mises en œuvre, notamment la préférence donnée au soutien aux cultures d'exportation, mais aussi à la priorité accordée à l'approvisionnement à bas prix de villes promptes à se soulever et donc à menacer la stabilité des régimes en place.

L'option en faveur des matières premières d'exportation (agricoles et minières) commence cependant à révéler ses limites. Les chutes régulières des cours des produits d'exportation amène nombre de producteurs à maintenir une production vivrière substantielle à côté des cultures de rente. La concurrence menée par d'autres régions du sud réduit également la compétitivité de l'agriculture d'exportation. Des perspectives intéressantes existent donc aujourd'hui pour une reconquête du marché sous-régional à travers l'appui au développement des cultures vivrières.

## **E- La nouvelle ruée vers les terres en Afrique**

Les tendances nouvelles dites d'accaparement des terres rurales du continent méritent d'être sérieusement prises en considération dans l'analyse du contexte de l'espace de l'Union. Certains pays développés et émergents, à la faveur d'abord de la crise énergétique et ensuite à la faveur de la crise alimentaire, se sont lancés dans une véritable ruée vers les terres du continent africain. Prenant au sérieux le risque de pénurie des énergies fossiles, les pays de l'Union européenne ainsi que certains pays émergents (Brésil notamment) tentent de promouvoir la production de biocarburants en Afrique de l'Ouest. L'Afrique de l'Ouest est particulièrement concernée par l'introduction de la culture du *Jatropha Curcas*<sup>34</sup>. Des pays comme le Sénégal se sont déjà positionnés dans la compétition en élaborant une stratégie nationale de promotion des biocarburants<sup>35</sup>. Au Burkina Faso, au Niger et en Côte d'Ivoire, ce

---

<sup>34</sup> Un des derniers pays Ouest-africains à se jeter dans la bataille est la Guinée qui, en 2007, a accordé à la société espagnole international « International Ingermas », une concession de 100 000 ha de terres, en vue d'un investissement de 150 000 000 d'euros. Source : « La ruée vers l'or vert ». L'Autre Quotidien (Bénin), Numéro du 11 Février 2008.

<sup>35</sup> Au Sénégal il est prévu d'emblaver 321 000 ha de terres pour produire 1 190 000 000 de litres de biocarburants. Cf. Sidy Ba, Communication sur les biocarburants, 4<sup>o</sup> forum de la COPAGEN, Niamey, septembre 2008.

sont surtout des opérateurs privés nationaux qui se sont lancés dans la filière de production du biocarburant. Le Mali est le pays qui a la plus longue tradition de culture du *Jatropha Curcas*, la plante étant utilisée comme haie en milieu rural.

Face à la crise alimentaire, les pays asiatiques et du Golfe arabe tentent également de mettre en place de nouvelles politiques, tendant à obtenir des terres sur le continent aux fins de production agricoles destinées à être réexportées pour couvrir leurs besoins alimentaires nationaux. Le cas récent le plus médiatisé (hors espace de l'Union) est relatif à Madagascar, où la firme Sud Coréenne Daewoo aurait négocié la location de 1,3 millions d'hectares de terres (la moitié des terres arables du pays), en vue de produire du maïs et de l'huile de palme, destinés à être réexportés en Corée du Sud.

Ces nouvelles dynamiques sur le marché international suscitent une inquiétude croissante de la part des Etats, de la société civile et de l'opinion dans l'espace de l'Union. Elles nécessitent en effet la mobilisation d'immenses étendues de terres dont les populations rurales africaines risquent d'être dépossédées et qui en plus, seront soustraites de la production alimentaire destinée à la satisfaction des besoins locaux. Les entreprises multinationales concernées quant à elles soulignent les effets positifs qui supposés résulter pour les pays Africains de ces processus : création d'emplois et financement d'infrastructures en milieu rural. De nombreux observateurs n'en tirent pas moins la sonnette d'alarme en parlant de spectre d'une nouvelle colonisation agraire du continent<sup>36</sup>.

Si la nouvelle ruée vers les terres cible principalement l'Afrique, c'est sans doute parce que le continent est perçu comme l'endroit où les ressources naturelles sont toujours abondantes, disponibles et faiblement mises en valeur. Mais on ne doit pas non plus sous-estimer le fait que l'Afrique est le continent où les droits fonciers sont dans une situation de grande confusion et de précarité, et où la faiblesse des systèmes de gouvernance permet toutes sortes de transactions foncières douteuses.

Il est légitime pour les Etats Africains de chercher à tirer parti de l'intérêt croissant des investisseurs étrangers dans leur secteur agricole ; cependant, ils doivent prendre les mesures nécessaires pour protéger les droits fonciers de leurs producteurs nationaux, et veiller à la préservation de leurs intérêts nationaux. La promotion de la gouvernance en matière foncière et le renforcement des capacités de négociation constituent des conditions essentielles de nature à contribuer à la réalisation de tels objectifs.

## **1.2- Evolutions au plan politique et institutionnel**

La considération des tendances lourdes d'évolution sur les plans démographiques et économiques doivent être complétées par une prise en compte des changements qui s'opèrent sur la scène politique et institutionnelle au sein de l'espace de l'Union. On insistera en particulier sur les 3 dimensions principales ci-après :

- les progrès de la démocratisation et de l'Etat de droit ;
- le lancement des processus de décentralisation ;
- La consolidation du processus d'intégration.

---

<sup>36</sup> Courrier International. *Madagascar : le spectre du néocolonialisme*. CI, n° 944, Décembre 2008

## **A- Les progrès de la démocratisation et de l'Etat de droit.**

L'ensemble de la sous-région ouest-africaine vit aujourd'hui sous des systèmes de gouvernement multipartite. Tous les pays membres de l'Union sont dotés de Constitutions affirmant les principes de séparation des pouvoirs, de respect des droits de l'homme et de primauté du droit. Ces changements politiques appréciables ont permis dans quelques Etats la réalisation de l'alternance démocratique. Cependant, des signes de déficit démocratiques sont observables ici et là, soulignant la fragilité des processus en cours.

Malgré les hésitations qui se font jour, les progrès de la démocratie constituent une tendance de fond irréversible à moyen et long terme : c'est ce que montre, l'émergence et la consolidation progressive d'une société civile, aux capacités et au dynamisme variables selon l'expérience historique de chaque pays. Cette société civile s'organise dans tous les secteurs de la société, qu'il s'agisse de l'élite intellectuelle urbaine, des femmes, mais aussi, et ceci constitue une véritable révolution, au niveau des producteurs ruraux, puissamment structurés dans certains pays, et même à l'échelle de la sous-région<sup>37</sup>. La société civile ouest-africaine investit aujourd'hui l'ensemble des domaines de la vie sociale et économique, y compris aujourd'hui le domaine des politiques foncières<sup>38</sup>.

Les progrès de la démocratisation en favorisant l'émergence d'une société civile ouest-africaine offre les opportunités de sortir le débat sur les questions de développement des cercles technocratiques restreints de l'Etat pour impliquer des franges plus large de la société. Il faut se réjouir que désormais, les politiques agricoles, les objectifs de développement économique ou les choix de politiques foncières soient de plus en plus publiquement discutés, en fonction du dynamisme de la société civile locale<sup>39</sup>.

## **B- Les processus de décentralisation**

La décentralisation est l'une des caractéristiques marquantes du contexte institutionnel au sein de l'espace de l'Union. A quelques exceptions près, la quasi-totalité des Etats membres de l'UEMOA est présentement engagée dans des processus de décentralisation plus ou moins avancés. La décentralisation constitue une réforme de portée majeure pour les politiques de développement. Elle repose sur l'hypothèse d'une plus grande efficacité des actions de développement, tant en ce qui concerne la mobilisation des ressources qu'en ce qui concerne la mise en œuvre des politiques de développement. La décentralisation apparaît aussi bien comme une revendication démocratique de partage du pouvoir de décision entre niveau national et niveau local, que comme une exigence rationnelle de partage des responsabilités et charges du développement entre l'Etat et les autres catégories d'acteurs (collectivités locales, secteur privé, société civile...). Les politiques efficaces de décentralisation ont besoin d'être accompagnées par des politiques appropriées de déconcentration. La déconcentration est un mécanisme destiné à rapprocher les services publics d'Etat du citoyen ; une compétence déconcentrée affectée à un service déconcentré de l'Etat et tout et demeure une compétence d'Etat, pendant qu'une compétence décentralisée est transférée à une collectivité territoriale et

---

<sup>37</sup> Cas du CNCR au Sénégal et du ROPPA en Afrique de l'Ouest. Les organisations paysannes africaines sont même actuellement engagées dans un processus d'organisation au plan continental.

<sup>38</sup> Cas du GRAF au Burkina Faso et du réseau LandNet West Africa en Afrique de l'Ouest.

<sup>39</sup> On soulignera notamment l'influence décisive du CNCR-Sénégal dans le débat national sur la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale, ou le rôle décisif joué par la CNOP au Mali, dans le processus d'élaboration de la loi d'Orientation agricole de ce pays.

ne relève plus par conséquent des pouvoirs de l'Etat. La déconcentration permet à l'Etat d'assister efficacement les collectivités territoriales et d'assurer le contrôle de légalité de leurs initiatives et actions.

Dans le domaine du foncier, de nombreux risques de dérapage ont été identifiés. Il s'agit en particulier de la tendance à faire prévaloir les intérêts locaux au détriment de l'intérêt général (notamment en matière d'exploitation des ressources naturelles), de la marginalisation de certains groupes sociaux (pasteurs transhumants en particulier) ou encore de la diffusion des pratiques de corruption. Malgré tout, des espoirs sont placés dans les processus de décentralisation en cours, notamment quant à une meilleure sécurisation des producteurs ruraux. En raison de la diversité des situations foncières et de la complexité des problèmes liés notamment au pluralisme normatif, une gestion foncière de proximité est meilleur gage de succès. Il appartient aux décideurs ouest-africains de tirer au maximum profit des opportunités dont recèle la décentralisation tout en se montrant capable de minimiser les risques qui lui sont inhérents.

### C- Le processus d'intégration

La constitution de grands regroupements régionaux est sans aucun doute de nos jours, le trait caractéristique de l'évolution des politiques à l'échelle internationale, dans le contexte de mondialisation où l'interdépendance des économies constitue une réalité indiscutable. Le continent africain n'est pas en reste dans les efforts actuels de constitution d'ensembles régionaux et sous-régionaux compétitifs, capables de participer efficacement aux échanges internationaux. Comparé aux autres régions du continent, l'Afrique de l'Ouest dispose de ce point de vue, grâce notamment à la monnaie UEMOA, d'une incontestable longueur d'avance.

L'Union économique et monétaire ouest-africaine poursuit l'objectif principal de renforcer la compétitivité des activités économiques et financières en mettant en place les conditions favorables à un développement économique et social, dans le cadre d'une économie de marché ouverte et concurrentielle. La stratégie de construction de l'Union repose sur la définition d'une politique économique commune, complétée par la mise en œuvre de politiques sectorielles ou d'actions communes dans les domaines considérés comme prioritaires<sup>40</sup>.

La réalisation de l'objectif de création d'un marché commun concurrentiel et ouvert s'appuie notamment sur les principes fondamentaux ci-après :

- la libre circulation des marchandises ;
- la libre circulation des personnes, des services et des capitaux<sup>41</sup>.

La réalisation de **la libre circulation des marchandises** est poursuivie à travers l'élimination entre Etats membres des droits de douanes, des restrictions quantitatives et autres mesures d'effet équivalent à l'importation et à l'exportation.

---

<sup>40</sup> Selon le traité ces domaines prioritaires sont : le développement des ressources humaines (enseignement supérieur) ; l'aménagement du territoire ; les transports et télécommunications ; l'environnement ; l'agriculture ; l'énergie ; les industries et mines.

<sup>41</sup> Le conseil adopte les règlements ou directives utiles visant à rendre effective ou à faciliter l'exercice des droits ainsi reconnus.

Le principe de **la libre circulation des personnes** est le droit reconnu aux ressortissants des pays membres de l'Union, de se déplacer librement sur le territoire d'un autre Etat membre, afin notamment d'y exercer un emploi salarié et d'y résider après y avoir occupé un emploi.

L'autre exigence de l'institution d'un marché commun est **le droit d'établissement**. Le droit d'établissement est la possibilité offerte au ressortissant d'un Etat membre de l'Union, d'entreprendre sur le territoire d'un autre Etat membre, une activité non salariée, se matérialisant par une installation durable. Le droit d'établissement est reconnu aussi bien aux personnes physiques (les individus) qu'aux personnes morales (les sociétés).

L'exercice effectif du droit d'établissement suppose que les restrictions qui empêchent un ressortissant d'un Etat membre d'exercer son activité professionnelle sur le territoire d'un autre Etat soient progressivement abolies<sup>42</sup>. Le principe du droit d'établissement constitue une invitation faite aux hommes d'affaires, aux détenteurs de capitaux et aux professions libérales de l'espace de l'Union, à investir et à créer des emplois sur l'ensemble de l'espace de l'Union, en tirant parti des opportunités et conditions favorables existant au sein de cet espace. En principe, et en vertu du droit d'établissement, un ressortissant d'un Etat membre devrait pouvoir entreprendre une activité de producteur agricole dans un autre Etat membre de l'espace de l'Union. Ce qui suppose qu'il puisse accéder d'une manière ou d'une autre, au facteur de production qu'est la terre.

Il faut souligner également le principe de **la libre prestation de services** qui complète les principes de libre circulation des personnes et de droit d'établissement. En matière de politique communautaire, la prestation de service est le droit dans le cadre d'une activité non salariée, d'offrir des services dans un Etat membre, à partir d'une entreprise établie dans un autre Etat membre, et dans les mêmes conditions que les entreprises de l'Etat bénéficiaire de la prestation. Le principe de la libre prestation de services permet aux entreprises de l'espace de l'Union d'accéder à un marché plus large. Le principe favorise également la concurrence, ce qui est pour le consommateur de l'espace de l'Union, un facteur d'amélioration de la qualité des services et de réduction des prix des services.

Enfin l'institution du marché commun suppose **la libre circulation des capitaux** à l'intérieur de l'espace de l'Union. Ce principe s'applique aux capitaux appartenant à des personnes résidant dans les Etats membres. Cette liberté de mouvement des capitaux est si essentielle à la construction du marché commun que le traité interdit expressément toute restriction<sup>43</sup> : un Etat membre de l'Union, sauf le cas des dispositions relatives aux infractions fiscales ou aux mesures justifiées par des raisons d'ordre public, ne peut prendre des mesures ayant pour effet d'entraver ou de rendre impossible la circulation des capitaux à l'intérieur de l'Union<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Dans ce sens, le traité encourage l'harmonisation de la réglementation de certaines professions.

<sup>43</sup> Article 96.

<sup>44</sup> Pour ce qui concerne les autres principes ci-avant décrits, le traité prévoit des possibilités de dérogations par les Etats, lorsque ces dérogations se justifient par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou pour toute autre raison d'intérêt général.

## II- IMPLICATIONS FONCIERES DES TRANSFORMATIONS EN COURS

### 2.1- Considérations anthropologiques sur la problématique foncière : entre particularisme et universalisme

#### A- Les systèmes fonciers sont des systèmes dynamiques

La problématique foncière est dominée par le thème de la diversité culturelle. Le foncier envisagé isolément et en lui-même, ne présente ni d'intérêt ni de signification sociale ou politique particulière. La problématique foncière ne prend tout son sens que lorsque la terre est reliée aux conditions spécifiques dans lesquelles une communauté donnée contrôle (politiquement, socialement et juridiquement) la terre en vue de l'utiliser pour réaliser des activités sociales et productives nécessaires au progrès de ce groupe. C'est pour cela que les systèmes fonciers sont propres à chaque société et que, comme l'ont malheureusement expérimenté les Etats africains, un système foncier conçu pour une société donnée est difficilement transposable avec succès dans une autre<sup>45</sup>.

Il faut cependant admettre qu'au delà des aspects culturels, des logiques foncières communes semblent à travers l'histoire, gouverner la manière dont les sociétés envisagent leurs rapports à la terre, en fonction de leurs systèmes spécifiques de production : sociétés de chasseurs-cueilleurs ; sociétés à dominante agricole ; sociétés pastorales ; sociétés commerçantes et industrielles ont connu à travers l'espace, des évolutions comparables des systèmes fonciers.

Au temps des sociétés de chasseurs cueilleurs, l'essentiel était le contrôle du **territoire** communautaire de chasse, duquel étaient exclus les groupes étrangers, considérés comme concurrents dans l'exploitation des ressources naturelles. Dans les sociétés à dominante agricole, le contrôle des ressources du terroir s'associe désormais à un besoin de gestion de **patrimoines fonciers lignagers** différenciés, consistant au plan juridique en une imbrication de ressources communes<sup>46</sup> et de propriétés foncières lignagères collective<sup>47</sup>. Il ne faut pas sous-estimer les particularismes des systèmes fonciers dans les sociétés à dominante pastorale : là, plus que le contrôle et l'appropriation de la terre, c'est le contrôle de l'accès à la ressource stratégique que constitue l'eau qui est l'enjeu majeur : ainsi, l'appropriation privative des puits permet-elle indirectement de gérer les pâturages<sup>48</sup>. La terre restera dans ces contextes pastoraux spécifiques, une ressource commune<sup>49</sup>. Dans les sociétés commerçantes et industrielles, l'évolution s'opère vers la **propriété privative et individualisée** de la terre. C'est le règne de la propriété privée individuelle dont le modèle a été érigé au rang de liberté politique fondamentale des sociétés démocratiques et de principe juridique fondamental par

---

<sup>45</sup> Le système foncier réglementaire de l'immatriculation foncière, commun à la quasi-totalité des pays de l'espace UEMOA a été emprunté au système australien du « Torrens Act » et adapté aux conditions des territoires de l'ex-AOF. Le système a connu un échec remarquable dans la mesure où on considère qu'aujourd'hui encore, les terres effectivement immatriculées ne représentent qu'une portion marginale de l'ensemble des terres dans les différents pays !

<sup>46</sup> La notion de propriété commune est utilisée ici dans son acception anglo-saxonne, au sens de « commons » généralement utilisée pour désigner des ressources naturelles possédées en commun par une communauté dans son ensemble et dont l'utilisation est ouverte à tous.

<sup>47</sup> La propriété collective est envisagée ici au sens juridique de la co-propriété, c'est à dire de la propriété indivise d'un bien par un groupe de personnes déterminées (ici les membres du lignage). La propriété collective est alors gérée au nom du lignage par un responsable mandaté par le groupe (ici, le chef de lignage).

<sup>48</sup> D. Kintz , Pastoralisme, agro-pastoralisme et organisation foncière ; *in* En jeux fonciers en Afrique noire...

<sup>49</sup> « Common property resource »

les révolutionnaires français de 1789, dans la formule lapidaire du Code civil de 1804<sup>50</sup>, encore applicable dans nombre d'Etats membres de l'espace de l'Union. Pour Hernando de Soto, l'organisation de la propriété foncière dans les sociétés capitalistes de l'Europe a permis à ces pays de transformer leur patrimoine foncier et immobilier en « énergie économique », c'est à dire en capital, à travers leur matérialisation dans des titres abstraits, là où les sociétés africaines, du fait de l'absence de titres ont condamné leur important patrimoine foncier à demeurer un *capital mort*<sup>51</sup>.

On le voit bien, les systèmes fonciers ont connu des évolutions profondes à travers l'histoire, passant de formes communes et collectives de contrôle de la terre, à des formes privatives et individuelles de contrôle de cette ressource naturelle particulière. Cette évolution est loin d'être aujourd'hui achevée : d'une part, des sociétés africaines continuent encore aujourd'hui à voir l'essentiel de leurs rapports fonciers gouvernés par des systèmes ancestraux, qui ont eu cours ailleurs il y a plusieurs siècles (moyen-âge européen en particulier) ; d'autre part, les sociétés européennes elles-mêmes voient leur conception de la propriété foncière continuer d'évoluer, pour passer de la conception privative absolutiste dominante du 19<sup>ème</sup> siècle, à celle aujourd'hui plus sociale, sous l'effet notamment des nombreuses restrictions qui frappent le droit de propriété<sup>52</sup>. Les recherches les plus récentes sur les systèmes fonciers en Afrique de l'ouest<sup>53</sup> ont eu le mérite de montrer que, contrairement à une vision nostalgique et idéaliste qui les présentait comme des systèmes ancestraux figés une fois pour toutes, les systèmes fonciers africains étaient caractérisés par leur extraordinaire dynamisme, et par la rapidité avec laquelle ils évoluaient encore aujourd'hui. C'est sans doute la rapidité et la profondeur des transformations foncières qui affectent aujourd'hui les systèmes fonciers en Afrique de l'Ouest qui rendent particulièrement difficile leur compréhension et la définition de politiques et législations foncières appropriées et efficaces.

## **B- Les capacités d'adaptation des systèmes fonciers locaux ouest-africains**

Pour avoir une bonne perception de la situation foncière dans les pays de l'Afrique de l'ouest, il faut résolument renoncer aux conceptions classiques qui se contentaient de mettre en opposition un référent foncier « coutumier précolonial » statique à un système foncier dit « moderne » qui serait imposé de l'extérieur. D'abord, on peut légitimement questionner la modernité des systèmes fonciers étatiques africains, quand on sait que le système de l'immatriculation foncière sur lequel il repose, s'inspire d'un système foncier mis en place en Australie au début du 19<sup>o</sup> siècle<sup>54</sup> ! Ensuite, les systèmes fonciers locaux ouest-africains sont engagés aujourd'hui dans une dynamique de transformations rapides qui fait qu'ils sont capables d'innovations et de créativité majeures : grâce à l'opportunisme remarquable qui les caractérisent, les systèmes fonciers locaux actuels sont devenus des mécanismes pragmatiques de régulation foncière, à la fois capables de plonger leurs racines dans des principes fonciers coutumiers, tout en empruntant aux systèmes dits réglementaires certains de leurs avantages (l'écrit notamment).

---

<sup>50</sup> « La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue... » (Art. 544, C. civ).

<sup>51</sup> Hernando de Soto, *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else*. Batam press, London, 2000.

<sup>52</sup> Nombreuses servitudes imposées pour des raisons d'ordre économique, urbanistique, et de plus en plus environnemental.

<sup>53</sup> Voir en particulier les travaux du Laboratoire d'anthropologie juridique de l'Université de Paris I.

<sup>54</sup> Voir dans ce sens, H. M. G. Ouédraogo, *Conditions juridiques de reconnaissance des droits fonciers locaux et pratiques foncières locales*. In *Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux*, Paris, GRET, 2003. pp. 82-90.

## 2.2- Les transformations en cours des systèmes fonciers ouest-africains

### A- Le foncier et la raréfaction des espaces utiles

#### *1°- Démographie, dégradation des ressources naturelles et réduction des espaces utiles*

Le fort accroissement de la population sur l'ensemble de l'espace de l'Union pose en premier lieu la question de comment assurer l'alimentation d'une population qui double tous les 25 à 30 ans, alors que la production de biens alimentaires est loin de s'accroître dans des proportions équivalentes. La réponse à cette question est d'autant plus improbable que les ressources naturelles dont dépendent ces systèmes agricoles et pastoraux extensifs, sont l'objet de processus de dégradation rapides et que les effets anticipés des changements climatiques rendront les conditions de production plus précaires dans le futur.

Au delà des problèmes de dégradation des ressources naturelles, l'effet le plus évident de l'augmentation de la pression démographique sur les terres est la réduction de la disponibilité des terres cultivables. Cette situation est cependant relative car paradoxalement, les études disponibles convergent vers la conclusion que les espaces agricoles utiles restent en situation de sous-exploitation. La situation du Niger par exemple ne constitue certainement pas un cas exceptionnel dans l'espace UEMOA.

« Au Niger, le potentiel de terres agricoles pluviales est estimé à 15 000 000 ha, pendant que le potentiel de terres irrigables est estimé à 270 000 ha. Pourtant, ce sont seulement 40% des terres pluviales qui sont mises en valeur et seulement 20% de terres irrigables qui sont mises en valeur » <sup>55</sup> .
--

#### *2°- La perturbation des systèmes fonciers locaux et les obstacles aux migrations*

Moins que la contrainte du manque de terres à mettre en valeur, ce sont bien les effets des perturbations profondes des systèmes fonciers locaux qui doivent préoccuper en premier lieu les décideurs de l'espace UEMOA. Les systèmes fonciers locaux fonctionnaient en effet traditionnellement sur la base de la constitution et la gestion de réserves foncières. Les réserves foncières assuraient le fonctionnement durable du système agricole ; elles permettaient aussi de gérer la mobilité interne et même externe des populations. La réduction et même la disparition des réserves foncières dans certaines régions, remet en cause le système de production traditionnel et, oblige à une intensification du système agricole pour accroître la productivité et la production. Le problème est que les conditions économiques et technologiques de cette intensification ne sont pas toujours réunies dans l'immédiat ; ce qui accroît la précarité alimentaire des populations et les expose aux crises alimentaires en cas de mauvaise saison pluviométrique.

---

<sup>55</sup> Source : Document de stratégie de développement rural, synthèse, Premier Ministère, République du Niger, 2003.

Les migrations agricoles ont toujours constitué un trait caractéristique de la situation des populations au sein des pays de l'espace UEMOA. Elles ont constitué des stratégies locales efficaces pour faire face à l'évolution démographique et aux transformations des conditions de production. Dans certains cas, les migrations ont été initiées et organisées par les pouvoirs publics eux-mêmes, notamment en vue de la mise en valeur des terres aménagées<sup>56</sup>, ou pour assurer le développement d'une économie agricole fortement connectée avec le marché international<sup>57</sup>.

Dans certains cas cependant, les mouvements migratoires internes sont liés non pas à la pression démographique sur le foncier, mais aux effets pervers des systèmes fonciers locaux.

Au Bénin, le mouvement de migration des paysans du Nord vers le sud est un phénomène relaté comme étant en constante progression. Il semble cependant plutôt alimenté par les jeunes qui n'arrivent pas à accéder à la terre dans leurs terroirs d'origine du Nord<sup>58</sup>.

L'accès à la terre est une condition nécessaire au fonctionnement du système de mobilité des populations rurales. La terre n'était jamais refusée à un migrant tant qu'existaient des réserves foncières suffisantes. Loin d'être considéré comme un appauvrissement de la communauté d'accueil ou une concurrence faite à ses membres dans l'accès aux ressources naturelles, l'accueil du migrant était avant tout envisagé comme un moyen d'accroître la prospérité et le prestige d'un lignage d'accueil.

En Côte d'Ivoire, l'installation d'étrangers par les autochtones obéissait dans de nombreux cas à des stratégies de prestige social : avoir un nombre important « d'étrangers »<sup>59</sup> sous son influence à travers le « don de terre » permettait de disposer indirectement de ressources importantes et services divers, à travers les contributions que ces « étrangers » étaient tenus de faire à l'occasion d'évènements divers de la vie sociale (mariages ; baptêmes ; funérailles...), ou même des contributions que ceux-ci étaient tenus de fournir pour permettre à « l'hôte » de faire face à ses besoins sociaux propres ou à ceux de sa famille (soins de santé ; scolarisation des enfants...)<sup>60</sup>.

Le principe de l'accès ouvert à la terre qui a permis d'accueillir les flux importants de migrations tant internes que sous-régionaux, n'a pu fonctionner qu'en raison de l'existence d'importantes disponibilités foncières. La réduction des réserves foncières résultant de la dégradation des ressources naturelles, du croît démographique naturel, mais aussi des mouvements de migration volontaire et forcée<sup>61</sup> provoque nécessairement des changements profonds dans les systèmes fonciers locaux. La manifestation la plus visible de ces transformations qui ont commencé depuis longtemps et, continuent de s'opérer sous nos yeux, concerne les obstacles de plus en plus nombreux créés aux mouvements de migration rurale tant internes qu'externes. Même si les mouvements migratoires ne s'arrêteront pas pour autant, ils s'opèrent désormais dans des conditions de méfiance réciproque et parfois, de tension forte entre autochtones et migrants. Le migrant agriculteur n'est plus le bien venu dans les terroirs disposant de réserves foncières, car la perception de la terre elle-même a changé, paradoxalement sous l'effet de la migration elle-même, ou de la mise en contact avec les marchés urbains.

<sup>56</sup> Cas de l'ex programme AVV au Burkina Faso ou de l'Office du Niger au Mali

<sup>57</sup> Cas des cultures de plantation et de la mise en valeur agricole des terres forestières en Côte d'Ivoire

<sup>58</sup> Hubert M. G. Ouédraogo, Etude comparative de la mise en oeuvre des plans fonciers ruraux.

<sup>59</sup> La notion « d'étranger » n'est pas utilisée dans la terminologie foncière locale pour forcément désigner le non national de l'Etat, mais pour caractériser le non autochtone par rapport à la communauté concernée

<sup>60</sup> Mariatou Koné, Etude de cas Côte d'Ivoire, Réseau LandNet West Africa, Abidjan, 2003

<sup>61</sup> Cas des pays en conflit notamment

Au Burkina Faso, les migrants de retour de la Côte d'Ivoire ont ramené « dans leurs bagages » une nouvelle perception de la terre en tant que bien, c'est à dire en tant que marchandise de grande valeur pouvant être intégrée dans le marché (à travers la conversion de la terre par la vente, en son équivalent monétaire,), mais aussi en tant que capital, c'est à dire en tant que ressource pouvant générer des valeurs nouvelles (à travers l'aménagement et la mise en valeur ou la mobilisation de financements par la constitution de « gages »<sup>62</sup> ou de garanties hypothécaires).

### 3°- La mise en place d'embryons de marchés fonciers

La réduction de la disponibilité des terres et les changements de perceptions relatives à la terre s'accompagnent généralement d'une valorisation de la terre, d'une individualisation progressive des droits et d'une augmentation des transactions relatives à la terre.

Dans la zone Sud du Niger, le long de la frontière avec le Nigéria<sup>63</sup>, les terres se vendent et s'achètent couramment<sup>64</sup>, bien que les systèmes coutumiers locaux dans le pays les considéraient il y a encore quelques décennies, comme sacrées et inaliénables ! Au Sud Bénin, les ventes de terres et même l'établissement de papiers les attestant sont des pratiques habituelles des populations rurales, surtout dans les zones péri-urbaines.

Dans un contexte de développement rapide des transactions foncières, un intérêt très fort est de plus en plus exprimé par les populations locales en ce qui concerne la sécurisation de leurs droits par des actes ou documents écrits divers. La motivation des acteurs ruraux locaux est d'une part d'éviter les conflits à répétition et d'autre part, d'assurer la préservation des droits des héritiers.

Le processus d'individualisation des terres se caractérise par une présence de plus en plus importante des femmes dans le circuit de l'appropriation foncière. L'individualisation des terres et la création de marchés fonciers locaux apparaît curieusement ici comme un moyen de favoriser l'accès équitable de certains groupes marginalisés à la terre, surtout les femmes disposant de ressources financières,

Au Niger, la propriété foncière des femmes particulièrement dans la région de Mirriah résulte en partie de l'application des principes de la charia qui reconnaît à l'enfant de sexe féminin le droit d'hériter de la moitié de ce dont hérite un enfant de sexe masculin (y compris les terres) ! Mais en réalité, il semble que cette situation particulière des femmes dans cette région du Niger résulte également d'autres facteurs historiques mal connus. Au Bénin, c'est le processus d'individualisation des terres (région sud du pays surtout), et le développement d'un marché foncier local (en zone péri-urbaine surtout) qui permet aux femmes, grâce aux moyens qu'elles ont acquis dans la pratique du commerce, d'accéder de manière significative à la propriété foncière à travers les achats de terres.

### 4°- Le développement des conflits fonciers

La raréfaction des terres est aussi un facteur important d'augmentation des conflits fonciers. Dans de nombreux cas, les conflits fonciers résultent des retraits de terres par les « propriétaires terriens », ou de l'interprétation divergente par des héritiers d'une transaction conclue par la génération précédente. Les victimes de retraits de terres sont malheureusement souvent, des producteurs « emprunteurs de terres » qui, ayant choisi d'investir dans l'aménagement de la terre pour assurer une plus grande productivité, suscitent des convoitises (ou des craintes) des propriétaires terriens originels. Dans certaines régions comme le Nord du

<sup>62</sup> Au plan juridique technique, le gage de bien immobilier est appelé antichrèse

<sup>63</sup> Particulièrement dans l'arrondissement de Mirriah

<sup>64</sup> Des cas d'achat de terres au Niger par des exploitants nigériens sont même régulièrement rapportés.

Burkina Faso où les terres sont très pauvres et où l'activité dominante est l'agro-pastoralisme, les conflits se concentrent surtout dans les zones stratégiques de bas-fonds. Ces zones constituent en effet les seuls espaces utiles où peuvent se réaliser des activités agricoles prometteuses ; la compétition pour l'accès à ces espaces fertiles rares y est par conséquent une des causes majeures de conflits entre agriculteurs, mais aussi entre agriculteurs et éleveurs<sup>65</sup>.

Enfin, on ne peut passer sous silence les conflits récurrents entre éleveurs et agriculteurs, en raison des dégâts causés accidentellement aux cultures ou récoltes, ou même des simples craintes de subir de tels dégâts. On observera que dans ce type de conflit, l'enjeu n'est pas l'appropriation de la ressource, mais le droit d'y accéder (notamment l'eau, le pâturage, le fourrage herbacé). Dans la plupart des cas, des mesures de promotion de la concertation entre acteurs locaux et d'aménagement de l'espace (aménagement de pistes à bétails et couloirs d'accès aux points d'eau...) sont de nature à prévenir une part importante de ce type de conflits.

## **B- Le foncier rural face au phénomène d'urbanisation accéléré**

Si jusque là, la question foncière rurale a été au cœur des préoccupations des décideurs ouest-africains et de leurs partenaires de coopération, il faut insister sur le fait que les problèmes fonciers urbains prendront à l'avenir une importance de plus en plus grande. Mieux, il faut se garder dans l'espace de l'Union, d'ériger une muraille de Chine entre problèmes fonciers urbains et problèmes fonciers ruraux : les deux phénomènes s'enchevêtrent et s'influencent mutuellement et en permanence.

### *1°- Les villes, espaces de transition entre réalités urbaines et rurales*

La concentration de la population et le dynamisme exceptionnel des villes de l'Afrique de l'ouest s'accompagne du développement d'un ensemble d'activités nouvelles et donc d'un besoin croissant en infrastructures urbaines. Un mouvement de restructuration des centres urbains s'engagera inévitablement soit par l'effet des lois du marché<sup>66</sup>, soit par l'effet de mesures volontaristes de politique urbaine<sup>67</sup>. Les processus de restructuration des centres urbains ont comme principal effet, de vider la partie centrale des villes de leurs populations pauvres et de les redéployer dans les zones périphériques. Ce sont alors de nouveaux rapports qui s'établissent ainsi entre espaces urbains et espaces ruraux, dont les effets transformateurs sont certains, mais encore difficiles à évaluer aujourd'hui.

Les villes de l'Afrique de l'Ouest sont des espaces en transition où la réalité urbaine côtoie constamment la réalité rurale. Au niveau démographique, du fait du déplacement massif de ruraux vers les centres urbains, la population urbaine reste encore majoritairement d'origine rurale. Au niveau des activités économiques, la mixité des villes africaines s'exprime à travers la prédominance du secteur informel : le créateur de PME africaine est avant tout une personne issue du milieu rural, souvent analphabète, mais capable de tirer profit d'une extraordinaire capacité d'adaptation et d'un savoir faire spécifique (acquis non pas dans les écoles professionnelles, mais tout simplement à l'école de la vie). Dans le domaine du foncier et de l'immobilier par exemple, c'est une multitude de « démarcheurs » entrepreneurs qui

---

<sup>65</sup> Les bas-fonds étaient en effet traditionnellement utilisés comme réserves de pâturage.

<sup>66</sup> Processus d'achat de terrains urbains centraux par des promoteurs immobiliers privés, en vue de répondre au besoin croissant en infrastructures immobilières diverses tels que bureaux, hôtels et commerces.

<sup>67</sup> Opérations de restructuration, aménagement et modernisation des centres urbains

animent un marché foncier urbain et rural en pleine expansion. La mixité des villes africaines s'exprime également à travers la présence sur l'espace urbain même et surtout péri-urbain, des activités de production agricole destinées à répondre à la demande du marché urbain : activités de production céréalière, cultures de contre-saison, élevage de case et fermes d'élevage intensif confirment la dynamique de relations entre foncier urbain et foncier rural.

### *2°- L'intervention des institutions foncières coutumières sur le champ urbain.*

L'imbrication entre foncier urbain et foncier rural s'observe aussi sur le champ institutionnel. Si on a tendance à cantonner le rôle des institutions coutumières au seul espace rural, l'observation des réalités foncières urbaines révèle que ces institutions traditionnelles sont des acteurs décisifs de l'aménagement foncier urbain et surtout péri-urbain. Sur ces espaces se négocient en permanence la coexistence et parfois la compétition entre Etat et chefferies coutumières pour le contrôle et la gestion du foncier : vu la forte valeur économique des terrains en zone péri-urbaine, nombreux sont les chefs traditionnels qui, suppléant aux lenteurs et carences des politiques officielles d'aménagement foncier urbain, anticipent l'extension des villes et se transforment en véritables promoteurs fonciers informels<sup>68</sup>. Les administrations foncières se trouvent en général face à des faits fonciers accomplis, et sont réduits à n'avoir comme seule alternative de politique foncière, que celle de la régularisation des « occupants illégaux » installés par les chefs traditionnels. Par ce type de pratiques, les chefs traditionnels se sont montrés capables d'engranger une part substantielle de la rente foncière provenant de terrains urbains dont ils se considèrent comme les propriétaires légitimes, malgré les nombreuses proclamations légales de la propriété étatique de ces terres.

### *3°- La transformation des perceptions locales du foncier*

Contrairement à l'idée que l'on s'en fait habituellement, l'urbanisation constitue un facteur important de développement des pays de l'espace de l'Union. L'urbanisation participe au développement national non seulement en raison du dynamisme et de la créativité des acteurs économiques urbains, mais aussi et surtout, parce qu'elle est un facteur de transformation des perceptions, des mentalités et des comportements. Du point de vue de la problématique foncière, ce que la ville produit c'est la notion de « citoyenneté foncière »<sup>69</sup>. Espace cosmopolite par excellence, la ville a réussi la dissociation du foncier, des considérations d'autochtonie. Nul n'a aujourd'hui besoin d'être autochtone de l'espace urbain pour y faire légitimement valoir ses prétentions d'accès à la terre et à la propriété foncière. Une telle évolution est loin d'être acquise aujourd'hui en milieu rural<sup>70</sup>. Libéré des contraintes sociales et culturelles de l'autochtonie, la terre devient dans l'espace urbain, un bien comme les autres. Elle assure certes essentiellement la fonction sociale de support de la production de logement urbain, mais entre aussi de plus en plus dans la vie économique à travers un ensemble d'autres opportunités nouvelles : le terrain urbain est aujourd'hui un moyen sûr et efficace d'épargne, un moyen prisé de spéculation et un moyen privilégié de mobilisation du crédit auprès des institutions bancaires. On ne négligera pas le fait que de plus en plus, grâce notamment aux rapports entre acteurs urbains et ruraux, l'écrit se profile désormais dans les transactions

---

<sup>68</sup> Hubert M. G. Ouédraogo, les pratiques informelles en matière foncière...

<sup>69</sup> Il n'est sans doute pas innocent que les Etats eux mêmes ne pose aucun obstacle à l'appropriation privative de la terre par des étrangers lorsqu'il s'agit de la terre urbaine.

<sup>70</sup> Le foncier rural continue toujours en effet à relier la solidité des droits sur la terre à l'appartenance à une communauté donnée. La non-appartenance à la communauté constitue alors de fait un facteur de précarisation des droits acquis et donc d'insécurité foncière.

foncières rurales à travers la pratique spontanée de l'établissement de « petits papiers » sous-seing privés<sup>71</sup>.

On peut penser qu'à la faveur des liens étroits qui sont maintenus entre milieu urbain et milieu rural, l'émancipation de la terre rurale des pesanteurs sociales et culturelles se fera progressivement de manière plus ou moins accélérée : fils du terroir installés en ville, connexion des ruraux avec les marchés urbains, demande de plus en plus forte de terres rurales par les citadins et retour des immigrés de la côte, constituent autant de canaux à travers lesquels s'opèrent imperceptiblement ces mutations<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> Ces papiers sont parfois certifiés par l'autorité administrative locale.

<sup>72</sup> Les politiques foncières coloniales sont d'une certaine manière en train de réussir leur pari de faire évoluer les rapports fonciers locaux par l'effet du temps. L'administration coloniale a en effet très tôt compris que le système de l'immatriculation foncière rencontrerait de fortes résistances de la part des populations rurales africaines, fortement attachées à leurs coutumes. Ils ont alors conçu la mise en œuvre de l'immatriculation sur une base volontaire, progressive, mais irréversible, en espérant que petit à petit les africains comprendraient l'intérêt de disposer d'un titre foncier.

### **III – LA PROBLEMATIQUE DU DEVELOPPEMENT DES MARCHES FONCIERS RURAUX.**

#### **3.1-- Définition et fonctions principales du marché foncier**

##### **A- La notion de marché foncier**

Par marché foncier il faut entendre au sens étroit, un mécanisme économique permettant la rencontre des propriétaires vendeurs de terres, avec les candidats acquéreurs de terres<sup>73</sup>. De manière plus large, la notion de marché foncier sera utilisée ici pour désigner l'ensemble des mécanismes de circulation des biens et droits fonciers entre les différents acteurs économiques. Il est important, en effet de rappeler dès à présent que la vente n'est pas le mode unique de circulation des biens fonciers. L'accès à la terre agricole et le droit de la mettre en valeur peuvent être octroyés par d'autres modes contractuels, notamment les baux ruraux. Ainsi entendu, la notion de marché foncier comprendra au sens large, non seulement les opérations de ventes de terres, mais aussi les locations de terres. Dans le cadre de la présente étude, nous ferons nôtre cette conception large de la notion de marché foncier, en associant au marché de la vente, le marché locatif.

##### **B- Fonctions essentielles des marchés fonciers**

La fonction principale du marché foncier est d'assurer la circulation des biens fonciers et de permettre ainsi aux acteurs ruraux d'accéder à la terre. L'accès à la terre peut être réalisé à travers l'achat de terre. Mais il peut aussi être réalisé à travers l'octroi de droits réels démembrés de la propriété (tels que l'usufruit, les droits d'usage et d'habitation...) ou encore à travers la location de terre.

Au delà des contraintes culturelles, il y a une méfiance, qui est loin d'avoir disparu, à l'égard des ventes de terres rurales, vu l'effet juridique de transfert définitif du droit réalisé au détriment du vendeur. La méfiance à l'égard de la vente est particulièrement forte lorsque l'acquéreur n'est pas un autochtone. L'autochtonie constitue une contrainte majeure au développement du marché foncier de la vente. C'est l'évolution des perceptions foncières locales qui permet de libérer la terre des entraves culturelles de l'autochtonie. Une telle évolution ne se décrète pas et prendra donc du temps.

Par contre, la location de terre est une pratique répandue et bien acceptée par les communautés locales. Par sa flexibilité et le caractère partiel et non définitif du transfert de droits qu'il opère, la location de terre est vécue comme une pratique moins traumatisante par les communautés locales : le transfert ne concerne qu'une partie des droits (l'usage et la jouissance, à l'exclusion du pouvoir d'aliéner) ; de ce fait la location n'entraîne pas de transfert définitif de la terre en dehors du patrimoine familial. Les Etats semblent également lui accorder leur préférence, notamment lorsqu'il s'agit de mettre les terres à la disposition des investisseurs étrangers. Paradoxalement, la législation des baux ruraux reste embryonnaire dans les législations de la plupart des Etats membres de l'espace de l'Union<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> G. Ciparisse, Thésaurus multilingue du foncier, Rome, FAO, Rome, 1999.

<sup>74</sup> La nouvelle loi foncière rurale du Burkina

Le marché foncier, notamment celui de la vente doit faire l'objet d'une distinction claire par rapport aux marchés classiques. Cette nécessaire différenciation repose sur les caractéristiques particulières qui sont celles du bien échangé (la terre). Chose rare, la terre est un bien de très grande valeur économique. Sa vente a un impact très important tant pour le patrimoine du vendeur (qui s'appauvrit d'une valeur stable et substantielle) que pour celui de l'acheteur (qui est appelé à s'accroître considérablement, sous la condition que l'opération soit conduite à bonne fin). C'est pour cela que les pouvoirs publics s'intéressent fortement à la réglementation des transactions foncières, afin, notamment,<sup>75</sup> de contribuer à la protection des patrimoines respectifs des parties concernées et d'assurer la sécurité des transactions<sup>76</sup>.

La spécificité du marché foncier réside aussi dans le fait que le transfert du droit de propriété du vendeur vers l'acquéreur ne s'accompagne pas, comme dans la vente d'une chose mobilière, du déplacement matériel de la chose elle-même. C'est pour cela que l'organisation des mécanismes de représentation des biens fonciers par des titres, et l'organisation du transfert de ces titres est essentielle au fonctionnement des marchés fonciers<sup>77</sup>.

### **3.2- Les marchés fonciers et le processus d'intégration**

Dans le cadre de la construction du marché commun et de la mise en œuvre de la politique agricole commune, l'UEMOA ne peut éviter plus longtemps de faire face aux questions relatives aux politiques foncières en tant qu'élément essentiel participant à la création d'un environnement juridique et institutionnel favorable à l'amélioration de la production rurale et, moyen efficace de mobilisation du crédit.

#### **A- Le marché commun et le marché foncier**

L'intégration sous-régionale au sein de l'espace UEMOA est envisagée à travers la création d'un marché commun. Par marché commun il faut entendre un espace d'échanges économiques recouvrant le territoire de l'ensemble des Etats membres de l'Union (lesquels forment entre eux une union douanière) et, sur lequel sont assurés le respect des principes de libre circulation des personnes, des services et des capitaux, le droit d'établissement, ainsi qu'une concurrence effective. Le marché commun est sensé favoriser le développement économique au sein de l'espace de l'Union par la fluidification des échanges et l'accroissement des opportunités d'investissement pour le secteur privé.

Le développement de marchés fonciers ruraux adaptés et fonctionnels au sein de l'espace de l'Union poursuit l'objectif de favoriser la croissance des économies nationales et de contribuer à accélérer la construction d'un marché commun fonctionnel et compétitif. Déjà, et depuis le début des années 60, la plupart des Etats membres de l'espace de l'Union ont pris conscience de la nécessité de favoriser l'émergence de marchés fonciers nationaux afin d'inciter une catégorie émergente d'opérateurs ruraux à investir dans le secteur agricole

---

<sup>75</sup> On ne négligera pas les avantages fiscaux que l'Etat retire de la meilleure organisation des transactions foncières.

<sup>76</sup> De fait, les législations foncières nationales de l'espace de l'Union comportent des restrictions justifiées ou non à la libre circulation des biens fonciers : obligation préalable de mise en valeur ; demande d'autorisation de vente ; consentement préalable du conjoint pour les parcelles d'habitation...

<sup>77</sup> La notion de titre est ici utilisée dans son acception juridique essentielle de qualité attachée à la source d'un droit et lui conférant sa validité. Cette source peut se présenter sous la forme d'un acte dit *instrumentum* et servir de moyen de preuve, mais pas forcément : à titre d'exemple, le Code Civil pose le principe qu' « en fait de meuble, la possession vaut titre ».

(cultures d'exportation surtout). C'est dans cette perspective que la plupart des réformes foncières ont été élaborées<sup>78</sup> ; elles n'ont pas connu les succès attendus pour des raisons diverses. Toujours est-il qu'aujourd'hui encore, la définition de systèmes fonciers efficaces, adaptés et favorables à un développement agricole durable reste une question non résolue et donc restant à résoudre pour l'ensemble des Etats de l'espace de l'Union<sup>79</sup>.

Dans le domaine de la mise en œuvre du droit d'établissement, les entrepreneurs de l'espace de l'Union ont besoin d'accéder au crédit pour assurer le financement de leurs projets. Des droits sécurisés sur des biens fonciers associés à un marché foncier dynamique peuvent permettre aux entrepreneurs d'offrir des garanties solides et de mobiliser auprès des institutions financières ouest-africaines voire internationales, les crédits nécessaires au financement de leurs projets.

## **B- La politique agricole commune et le foncier**

L'agriculture, celle d'exportation mais aussi celle vivrière constitue l'un des secteurs les plus porteurs pour l'ensemble des pays membres de l'Union. La politique agricole commune poursuit l'objectif « de contribuer de manière durable à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social des Etats membres et à la réduction de la pauvreté »<sup>80</sup>. Au regard des perspectives précédemment analysées de forte croissance de la population et de développement urbain accéléré, les objectifs de la politique agricole commune de l'Union apparaissent particulièrement pertinents. Un des défis majeurs de long terme de la politique agricole commune est cependant d'accroître durablement la production. Pour cela l'Union préconise la promotion des modes intensifs de production<sup>81</sup>.

Or la promotion d'une agriculture productive et durable sur le mode intensif suppose une amélioration des systèmes fonciers. Le système foncier constitue en effet un élément essentiel de l'environnement juridique et institutionnel de la production agricole. Il ne peut y avoir d'accroissement de la productivité et de la production, surtout sur le mode intensif, là où perdurent des entraves foncières à l'investissement en milieu rural. Même en ce qui concerne l'élevage, les besoins spécifiques de sécurisation foncière doivent être pris en considération et de manière appropriée<sup>82</sup>. Souligner le rôle des systèmes fonciers ne signifie nullement que leur seule amélioration est suffisante pour faire accroître les investissements et la productivité des terres rurales. La condition foncière est nécessaire mais pas suffisante à l'amélioration des performances de l'agriculture.

---

<sup>78</sup> Ces réformes visaient à promouvoir en milieu urbain l'appropriation privative des terres, et à dégager en milieu rural des espaces de mise en valeur placés sous le contrôle de l'Etat, en vue de faciliter l'accès à la terre par les entrepreneurs ruraux.

<sup>79</sup> V. CILSS, Actes du forum Praia +9 : le foncier rural et le développement durable au Sahel et en Afrique de l'Ouest. Ouagadougou, CILSS, 2004.

<sup>80</sup> Acte additionnel portant adoption de la politique agricole commune.

<sup>81</sup> Les grandes orientations de la politique agricole de l'UEMOA. Vol. 1, rapport principal, juin 2002. p. 33.

<sup>82</sup> On soulignera à ce sujet les efforts de plusieurs pays membres de l'espace de l'Union, qui ont entrepris des d'élaborer et de mettre en œuvre des législations pastorales (Mali, Burkina et Niger).

Le Mali indique être aujourd'hui en mesure de mettre à la disposition de l'ensemble des opérateurs économiques de l'espace de l'Union, un potentiel de deux millions d'hectares de terres irrigables (dont près d'un million d'hectares sur le seul office du Niger)<sup>83</sup>, afin de permettre à l'Union de relever avec succès le défi de l'alimentation d'une population en augmentation exponentielle. Les autorités maliennes entendent, dans le cadre de leur contribution à la réalisation de la politique d'intégration et de l'engagement à mettre en œuvre une politique agricole concertée, couvrir les besoins en riz de l'ensemble de ses voisins (Sénégal, Côte d'Ivoire, Burkina, Niger, mais aussi Guinée et Mauritanie). Par une extension de l'aménagement des terres de l'Office du Niger, le Mali se dit capable de faire passer les importations par ses voisins, de riz en provenance des pays asiatiques, de 62,22% à seulement 25% ; ce qui contribuerait à la croissance économique générale au sein de l'espace de l'Union. Lors d'un sommet de la CENSAD, le Chef de l'Etat malien a promis de mettre à la disposition des ressortissants des pays membres de cet espace, 100 000 ha de terres irriguées en zone Office du Niger, « exploitable à la fois par les Etats et les opérateurs privés<sup>84</sup> ». La législation malienne actuelle offre la sécurité foncière nécessaire aux investisseurs potentiels, nationaux comme étrangers, notamment à travers des baux ordinaires et des baux emphytéotiques.

## **C- Les marchés fonciers et le marché financier**

### *1°- La terre, garantie privilégiée pour la mobilisation du crédit*

Le marché financier est étroitement lié au marché foncier. La grave crise financière actuelle n'a-t-elle pas commencé par une crise du crédit hypothécaire aux Etats-Unis ? Les Banques et établissements financiers de l'espace de l'Union, dans leur mission de soutien des initiatives de développement, doivent octroyer des crédits aux opérateurs ruraux à des taux incitatifs et adaptés tout en s'assurant des garanties de remboursement de ces opérateurs. Il y a aujourd'hui au sein de l'espace de l'Union des tendances claires d'émergence de nouveaux entrepreneurs ruraux dynamiques, ambitionnant d'investir dans la production agricole dans une optique de tirer parti des opportunités du marché national et du marché régional, pour faire du profit. La réalisation des projets de ces entrepreneurs ruraux nécessite des investissements relativement lourds tant au regard de la grande taille des exploitations (plusieurs centaines d'hectares en général)<sup>85</sup> que des types d'infrastructures requises. Très peu d'entrepreneurs ruraux sont aujourd'hui capables de mobiliser sur fonds propres, les financements aussi nécessaires. Il faut donc qu'interviennent des institutions spécialisées de financement (crédit foncier ; crédit agricole...).

Pour bénéficier d'un appui substantiel de la part d'une institution financière, tout emprunteur de somme d'argent doit être en mesure d'offrir des garanties solides et suffisantes. L'absence ou le mauvais fonctionnement d'un système de garantie limite inévitablement l'accès des entrepreneurs ruraux au crédit, et les empêche de réaliser les investissements nécessaires en vue de l'amélioration de la productivité et de l'accroissement de la production. Un système efficace de garantie est donc indispensable au fonctionnement d'un système bancaire et financier performant et à l'accès des producteurs et entrepreneurs ruraux au crédit.

---

<sup>83</sup> L'irrigation se ferait par simple gravitation à partir du barrage de Markala.

<sup>84</sup> JA L'intelligent, le cadeau du Mali... JAI, n° 2264, juin 2004, p. 58

<sup>85</sup> V. Moussa Ouédraogo, Les nouveaux acteurs et la promotion des activités agro-sylvo-pastorales dans le sud du Burkina Faso. Bulletin IIED...

Des mécanismes alternatifs de caution solidaire ont été développés pour permettre l'accès des petits producteurs aux petits crédits octroyés par les caisses de microcrédit. Mais ces mécanismes montrent vite leurs limites dès lors qu'il s'agit de la mobilisation de crédits importants. Les systèmes de garantie les plus performants reposent sur le système hypothécaire. L'hypothèque est la sûreté par laquelle le créancier obtient de son débiteur, l'affectation sans dépossession d'un bien immobilier lui appartenant, à la garantie de la créance. Vu la grande valeur des immeubles, la constitution d'hypothèque permet de mobiliser des crédits substantiels<sup>86</sup>. Mais vu la gravité des engagements souscrits, la constitution d'hypothèque est assimilée au plan juridique à un acte d'aliénation. On comprend donc que seul le propriétaire d'un bien peut consentir une hypothèque sur son bien.

Le fonctionnement d'un système hypothécaire performant repose sur un système de gestion foncière sécurisé. Le système hypothécaire suppose en effet que les propriétaires fonciers et immobiliers disposent de documents fiables établissant leur qualité de propriétaire. Le système de gestion foncière, associé à l'existence d'un marché foncier dynamique permettent alors en principe au créancier hypothécaire, en cas d'inexécution de son débiteur, de saisir et de faire vendre l'immeuble hypothéqué en vue de se faire rembourser. Dans la pratique, le faible développement des marchés fonciers formels se conjugue avec les contraintes sociales et culturelles du milieu rural pour rendre difficile la réalisation effective de l'hypothèque<sup>87</sup>.

## *2°- La nécessité d'institutions spécialisées de crédit*

Il est désormais important d'engager des réflexions en profondeur sur la contribution des institutions de crédit foncier au renforcement et au fonctionnement du marché foncier. Par institution de crédit foncier, il faut entendre un établissement financier à statut particulier, spécialisé dans les crédits hypothécaires en milieu rural. Une approche progressive pourrait consister en la mise en place par les Etats, de « fonds nationaux de sécurisation foncière ». Les établissements de crédit foncier (ou les Fonds) pourraient financer l'aménagement et la mise en valeur des terres pour ceux qui sont propriétaires ou titulaires de droits réels suffisamment solides sur la terre ; ils pourraient aussi financer l'acquisition de terres au profit de ceux qui pour des raisons particulières, n'ont pas accès à la terre dans le circuit coutumier dominant (femmes notamment). La mise en place d'institutions spécialisées de crédit foncier peut contribuer à la promotion et au meilleur fonctionnement du marché foncier d'une part et avoir un impact indirect sur la demande de sécurisation foncière en milieu rural<sup>88</sup>.

### **3.3- Les risques de la promotion de marchés fonciers en milieu rural**

La promotion de marchés fonciers ruraux comporte des risques certains qu'il convient de ne pas éluder. Mais il serait préjudiciable pour le développement économique et la compétitivité des agricultures des Etats membres de l'Union, d'agiter ces risques potentiels comme épouvantails et repoussoirs à toute idée de promotion de marchés fonciers ruraux. Dans tous les cas, comme on l'a déjà indiqué, les processus actuellement en cours comportent déjà le

---

<sup>86</sup> Contrairement aux systèmes alternatifs de garantie personnelle (la caution solidaire) actuellement pratiquée en milieu rural.

<sup>87</sup> Plusieurs institutions bancaires se retrouvent en effet confrontées à la difficulté de trouver des personnes solvables ou intéressées pour l'acquisition des terrains saisis et mis en vente. La pratique consiste alors pour la Banque à redonner un crédit au candidat-acquéreur pour lui permettre de racheter le bien saisi !

<sup>88</sup> Le crédit ne pourrait en effet être accordé qu'aux propriétaires de terres justifiant de la détention d'un titre ou document foncier régulièrement délivré par les autorités compétentes.

développement de transactions foncières rurales variées (ventes, locations, gages, prêts...). Au lieu d'adopter des attitudes idéologiques d'opposition à des processus de fond qui semblent irréversibles, il nous paraît plus approprié pour l'UEMOA d'œuvrer à l'identification des risques majeurs des processus actuels et, de dégager les pistes appropriées pour en minimiser les coûts notamment sociaux. L'UEMOA peut ainsi créer les conditions pour la mise en place de mécanismes nationaux garantissant la transparence des transactions foncières rurales et assurant la protection des droits fonciers des petits producteurs agricoles et des communautés locales.

On peut analyser la question des risques de la promotion des marchés fonciers en distinguant les risques juridiques, les risques politiques, et les risques sociaux.

### **A- Risques juridiques : la sécurité des transactions foncières**

Tout en étant un bien de grande valeur, la terre est dans le même temps un bien risqué à plusieurs égards: l'identification du propriétaire véritable d'un bien foncier n'est en effet pas toujours évidente. En matière foncière, il faut s'interdire de traiter sans vérification préalable, avec tout détenteur d'une terre comme en étant le véritable propriétaire ; le risque est très grand que l'acquéreur de terre soit victime de stellionat, fraude courante en Afrique consistant en la vente par une personne d'un bien immobilier qu'elle savait ne pas lui appartenir (gestionnaire familial, simple locataire, ou même usurpateur)<sup>89</sup>. Même dans le cas où on aurait à faire au propriétaire foncier véritable, l'acquéreur de bien foncier n'est pas à l'abri de la fraude toute aussi répandue de la double vente : le propriétaire de l'immeuble vend son bien à une première personne, puis à une seconde, engrangeant ainsi deux fois le prix de la vente. Ce sont toutes ces particularités et risques liés à la circulation des biens fonciers ou immobiliers qui obligent les pouvoirs publics à organiser de manière stricte et minutieuse les systèmes de gestion foncière (notamment la publicité des transactions foncières, l'enregistrement des droits et leur mutation), en vue non seulement de protéger les acquéreurs de biens fonciers, mais aussi de rendre transparent le marché foncier et crédible le système hypothécaire.

### **B- Risques politiques : la méfiance des Etats à l'égard des marchés fonciers ruraux**

La terre est certes un bien, mais elle n'est pas qu'un bien. Chaque portion de terre est en fait perçue par les pouvoirs publics comme des portions de leur territoire national. La tentation est alors grande pour les pouvoirs publics de développer une attitude d'hostilité systématique par rapport aux marchés fonciers, assimilant la vente de terres soit à une mise en péril de la souveraineté nationale, soit à un asservissement de l'intérêt général à des intérêts particuliers. Certains Etats réagissent en proclamant la propriété étatique de l'ensemble des terres (cas du Burkina Faso en partie jusqu'à la réforme récente de 2009<sup>90</sup>). D'autres préfèrent opter pour une interdiction explicite de l'acquisition de terres rurales par des non nationaux (cas de la

---

<sup>89</sup> En Europe le stellionat est une infraction quasi désuète en raison de la généralisation et du bon fonctionnement des systèmes de publicité foncière.

<sup>90</sup> Au Burkina Faso, la loi portant réorganisation agraire et foncière de 1996 dispose que toutes les terres du domaine foncier national appartiennent de plein droit à l'Etat. Les particuliers n'ont alors qu'un droit de jouissance. La loi Burkinabé permet cependant à tout titulaire de droit de jouissance de devenir propriétaire, moyennant la satisfaction à un ensemble de conditions, notamment la mise en valeur des terres et l'achat du prix de la terre.

Côte d'Ivoire<sup>91</sup>). En lieu et place de l'accès à la propriété privative foncière, ce sont des mécanismes alternatifs de nature contractuelle (les baux emphytéotiques) qui sont proposés aux personnes non ivoiriennes pour sécuriser leurs investissements en milieu rural<sup>92</sup>. Le contexte actuel de ruée vers les terres rurales africaines par les Etats émergents et les firmes multinationales doit amener les Etats membres de l'espace de l'Union à considérer avec davantage de prudence la question de la libéralisation du marché de la terre rurale. Ils doivent chercher à réaliser le difficile équilibre consistant à poursuivre leurs efforts d'attraction des investissements dans le secteur agricole et d'amélioration de la productivité de l'agriculture, sans pour autant brader leurs ressources foncières ni sacrifier les intérêts de leurs petits producteurs agricoles.

### **C- Risques sociaux : la dépossession des petits exploitants ruraux**

Le développement du marché foncier suppose l'insertion de la terre dans le circuit économique en tant que marchandise pouvant s'acheter et se vendre librement. Or les acteurs du marché foncier rural sont placés dans une situation d'inégalité économique et sociale criarde : les uns, les lignages et petits paysans, détiennent la terre par le biais des principes coutumiers ; mais ils sont généralement pauvres et placés dans une situation de sous-information par rapport aux enjeux et aux procédures des marchés fonciers. Les autres, les investisseurs, issus en général des milieux urbains, disposent de moyens financiers substantiels, sont fortement conscients des enjeux économiques de l'appropriation des terres rurales et bien informés sur les procédures à mettre en œuvre pour acquérir les terres. En outre ils disposent de connexions politiques dans les milieux de décideurs.

En l'absence de mécanismes régulateurs efficaces élaborés par l'Etat et, visant la transparence des marchés ainsi que la protection des petits propriétaires contre l'accaparement de terres à des prix dérisoires, le risque est très grand que par le biais du marché foncier, ne se réalise une véritable réforme foncière, aussi silencieuse qu'inéquitable : elle aboutirait à un transfert massif de la propriété des terres rurales des mains des lignages ruraux pauvres actuels vers ceux des opérateurs urbains riches. Les coûts sociaux et les implications politiques d'une telle évolution dans l'espace de l'Union sont imprévisibles s'ils sont mal gérés, comme l'indiquent les processus similaires dans d'autres parties du monde<sup>93</sup>.

### **D- Commentaires critiques sur les risques identifiés et directions pour y faire face**

Du point de vue politique, la question cruciale pour les Etats membres de l'UEMOA consiste à savoir si la promotion des marchés fonciers, ceux de la vente en particulier, est de nature à véritablement porter atteinte aux intérêts nationaux spécifiques des Etats. Il faudrait pour répondre efficacement à une telle question, être en mesure de prendre sérieusement en considération l'histoire et le contexte politique spécifique de chaque Etat. On peut par exemple comprendre qu'un pays comme la Guinée Bissau, qui a mené une guerre de libération coloniale, soit méfiante, voire hostile à l'accès à la terre par les étrangers. On peut également comprendre les craintes ressenties par un Etat comme la Côte d'Ivoire, qui a accueilli sur son territoire le plus fort taux d'immigrants ruraux de tout l'espace de l'Union.

---

<sup>91</sup> En Côte d'Ivoire, les personnes non ivoiriennes sont exclues de l'accès à la propriété privative de terres du domaine foncier rural (art. 1 loi, n° 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural).

<sup>92</sup> Art. 26, loi, n° 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural

<sup>93</sup> Amérique latine, mais aussi Afrique Australe.

Ces considérations d'équité politique doivent être cependant complétées par les commentaires juridiques ci-après : du point de vue de l'intégrité territoriale, la « circulation » de la terre liée aux transactions foncières, n'est qu'une circulation virtuelle. Rien ne change en effet dans la situation apparente d'une terre, et donc dans la souveraineté territoriale d'un Etat, lorsque son propriétaire la vend à une autre personne, même étrangère. La terre n'est pas déplacée physiquement du fait d'une telle transaction. Ce qui change en réalité, c'est la propriété, c'est à dire le droit. Par une sorte de fiction juridique, la terre passe du patrimoine du propriétaire de la terre à celui de l'acquéreur. C'est par le transfert de titre que se matérialise véritablement le « déplacement » du droit foncier.

Finalement, le risque majeur de la promotion de marchés fonciers ruraux, parce que le plus difficile à gérer est celui social. On peut en effet craindre une résistance des communautés de base au développement des marchés fonciers ruraux, et le développement de conflits fonciers, notamment lorsque des étrangers sont acquéreurs de terres en pleine propriété. La résistance aux marchés fonciers pourrait s'exprimer aussi à travers la multiplication des conflits entre exploitants autochtones et étrangers à l'occasion de la compétition accrue pour l'accès à la terre. Déjà, des tensions fortes sont perceptibles entre agriculteurs et pasteurs transhumants tant à l'intérieur des Etats qu'entre producteurs relevant de différents Etats membres de l'Union (notamment entre le Bénin et le Burkina Faso) ; il en est de même en ce qui concerne les conflits entre communautés d'agriculteurs autochtones et migrants, qu'ils relèvent du même Etat, ou qu'ils appartiennent à des nationalités de différents Etats membres. Dans les circonstances actuelles de développement à l'échelle internationale de stratégies d'accaparement des terres africaines par les firmes multinationales, il faut considérer avec précaution le développement du marché foncier rural, afin de ne pas compromettre les intérêts nationaux des Etats et les droits des populations rurales pauvres.

Il faut atténuer cependant l'ensemble de ces risques par les considérations ci-après :

- d'abord, des transformations rapides s'opèrent déjà au plan interne, à travers le développement de transactions foncières locales informelles en milieu rural. Les Etats ont intérêt non pas à nier ces transformations, mais à les accompagner pour éviter qu'ils ne s'opèrent dans des conditions d'opacité voire de clandestinité ;
- ensuite pour ce qui est du processus de ruée des multinationales vers les terres africaines, il faut faire confiance à l'esprit de responsabilité politique des Etats membres de l'Union, au rôle de contrôle de l'action gouvernementale exercé par les parlements nationaux et au rôle de veille citoyenne assuré par la société civile, afin d'empêcher les dérapages qui consisteraient à brader les terres rurales au détriment des populations rurales pauvres et de la sécurité alimentaire nationale ;
- enfin, assurer la sécurisation foncière effective des petits producteurs et réglementer les transactions foncières rurales apparaissent comme des précautions minimales pour éviter la dépossession massive et arbitraire des droits des petits producteurs pauvres. Une situation de producteurs ruraux sécurisés sur leurs terres donnerait moins l'impression qu'il y a des terres « disponibles » à affecter à des firmes étrangères et, pousserait les Etats à développer leur agriculture en soutenant l'amélioration de la productivité des exploitations familiales.

## **E- Quelques directions utiles pour faire face**

Vu le caractère extrêmement sensible de la question foncière, l'ensemble des risques ci-dessus évoqués peuvent être considérablement aggravés par des manipulations et exploitations émanant des acteurs externes aux communautés de base, à des fins politiciennes. Ceci ne doit cependant pas conduire les Etats à se détourner d'une promotion bien pensée des marchés fonciers. Le développement de marchés fonciers efficaces et transparents peut contribuer on l'a déjà dit, à dynamiser le secteur agricole, en favoriser l'arrivée d'investisseurs dans un domaine jusque là laissé à l'abandon. Au contraire les Etats doivent, avec l'appui de l'Union, rechercher les mesures et mécanismes de régulation foncière susceptibles de maîtriser et gérer les risques identifiés. L'UEMOA et les Etats membres doivent également prêter une attention sérieuse aux situations conflictuelles locales autour du foncier, tant leur potentiel déstabilisateur est énorme.

### *1°- La promotion concomitante du marché locatif et du marché de la vente*

La promotion d'un marché locatif adapté et sécurisé, s'inspirant des pratiques locales réelles (transactions foncières locales) semble constituer une des options prometteuses pour une promotion progressive des marchés fonciers équitables. L'approche du marché foncier par les baux ruraux offre l'avantage de minimiser les risques de conflits par la création d'une situation plus équilibrée et moins conflictuelle entre communautés locales et promoteurs ruraux externes : les derniers peuvent accéder à la terre, y investir et la mettre en valeur, sans que les premiers soient exposés au risque de perdre définitivement leur patrimoine foncier. La promotion du marché foncier rural doit donc être envisagée tant du point de vue de la promotion du marché de la vente que de celui du marché locatif.

### *2°- La nécessité de la réglementation étatique pour fixer des garde-fous*

Il faut amener les Etats à mieux articuler d'une part leur perception politique de la terre en tant que territoire et d'autre part leur perception juridique et économique de la terre en tant que bien. Au plan politique, le marché foncier ne semble pas véritablement porter atteinte à la souveraineté des Etats. Les Etats doivent cependant sérieusement intégrer dans leur approche les précautions nécessaires relatives aux nouvelles tendances d'accaparement des terres par les firmes multinationales. Au plan juridique, aucun marché quel qu'il soit, ne peut fonctionner de manière satisfaisante sans un minimum de cadre réglementaire visant à éviter les risques réels d'abus et de dérapage. Il est du devoir des Etats, dans le cadre d'une politique adaptée de promotion des marchés fonciers, d'imposer les restrictions dictées par certaines situations politiques nationales spécifiques<sup>94</sup> ou par les politiques nationales d'aménagement du territoire<sup>95</sup>. De plus, les Etats de l'espace de l'Union ont besoin de coordonner leurs réponses face aux stratégies de certains Etats émergents et firmes multinationales, tendant à acquérir des portions substantielles de terres arables africaines, pour la satisfaction de leurs besoins nationaux exclusifs, au détriment des intérêts nationaux et régionaux prioritaires des Etats membres de l'espace de l'Union. Ces processus s'opérant non par la force mais par la négociation entre Etats, il est du devoir des Etats membres non seulement de coordonner leurs

---

<sup>94</sup> Dans le cadre de l'expérience d'élargissement de l'Europe des craintes ont été exprimées par les ex-pays du bloc soviétique à l'égard des fermiers riches de l'ex République fédérale d'Allemagne notamment, désireux d'y acheter des terres à bon marché.

<sup>95</sup> Un danger important est notamment la conversion des terres rurales utiles, notamment celles péri-urbaines en terrains urbains à bâtir, dans un but de spéculation foncière.

stratégies nationales, mais aussi de renforcer leurs capacités de négociation. Dans tous les cas, il ne faut pas oublier que tous les Etats membres de l'Union disposent dans leur arsenal juridique du droit d'expropriation pour cause d'utilité publique, si la récupération des terres s'avère un jour nécessaire. Enfin, la promotion et l'harmonisation de politiques judicieuses de fiscalité foncière, sont de nature à permettre aux Etats membres de l'espace de l'Union, de donner des réponses appropriées aux risques fonciers émergents, qui se manifestent de plus en plus, notamment pour apporter une protection aux exploitations familiales.

### **3.4- - Les conditions du fonctionnement effectif d'un marché foncier.**

Plusieurs conditions sont nécessaires à l'existence et au fonctionnement d'un marché foncier efficace dans l'espace de l'Union. Certaines conditions sont relatives aux questions de gouvernance ; d'autres relèvent de considérations d'ordre juridique et institutionnel.

#### **A- Existence d'une offre et d'une demande foncières**

Le marché foncier doit permettre la rencontre d'une demande de terre et d'une offre de terre. Cela veut dire que les deux éléments (l'offre et la demande) doivent exister de manière concomitante et doivent pouvoir se rencontrer aisément. L'existence d'une offre sans demande ne permet pas que soit institué un marché foncier. Ce serait le cas si des terres rurales étaient à vendre, pendant que les acquéreurs potentiels ne manifestent pas d'intérêt à en acquérir; de même, l'existence d'une demande sans offre aboutit au même résultat stérile. Il en serait ainsi si des acquéreurs cherchaient des terres à acheter, pendant que les propriétaires fonciers ruraux refusaient de vendre.

Les hypothèses ici envisagées ne sont pas purement théoriques : dans nombre d'Etats de l'espace de l'Union, il arrive que des obstacles culturels et sociaux s'opposent à l'expression de l'offre ou de la demande foncière<sup>96</sup>. Ainsi, le caractère majoritairement lignager des patrimoines fonciers ruraux rend difficile l'expression d'une offre foncière clarifiée et légitime : obtenir l'accord unanime de tous les membres d'une famille élargie (pouvant parfois compter une cinquantaine voire une centaine de membres) est souvent une mission quasi impossible. La plupart des transactions locales s'opèrent alors dans des conditions non transparentes, généralement sur l'initiative du seul chef de lignage, ou pire de manière clandestine, à l'initiative d'un membre non autorisé, à l'insu des autres membres de la famille. Dans certains autres cas, ce sont les chefs coutumiers qui du fait de leurs connexions avec les élites urbaines aliènent des portions de réserves foncières communautaires ou même des terres relevant de patrimoines fonciers lignagers. Il faudrait sortir progressivement les transactions foncières rurales de l'atmosphère générale actuelle de clandestinité, de suspicion et de culpabilité. Pour cela des actions d'information et de sensibilisation sur les opportunités des transactions foncières ainsi que sur les diverses conditions et modalités de réalisation sécurisée d'opérations de vente ou de location peuvent s'avérer utiles. De même, les mécanismes locatifs méritent d'être promus en tant que systèmes alternatifs ou complémentaires de circulation des biens fonciers.

---

<sup>96</sup> Notamment, la perception de sacralité de la terre conduisant à en faire des *res extra commercium*,

## **B- Disponibilité de l'information sur l'offre et la demande foncières**

Le fonctionnement du marché foncier suppose que les candidats acquéreurs de terres puissent être informés de l'existence d'une offre foncière ou que les potentiels vendeurs puissent connaître l'existence d'une demande foncière. La demande foncière peut alimenter l'offre, et inversement. Dans beaucoup de pays de l'espace de l'Union, les intermédiaires de la vente ou de la location de biens ruraux sont mal organisés ou travaillent totalement de manière informelle, voire illégale<sup>97</sup>. Le résultat est que généralement, le candidat exploitant se trouve démuné dans sa recherche d'opportunités d'achats ou de location de terres. Pire, il est exposé à s'engager dans des opérations plus ou moins clandestines, à ses risques et périls. L'absence d'un système d'information efficace sur l'offre disponible et la demande existantes de terres rurales ne permet pas non plus une dynamique de circulation transparente des biens. Les services publics et les acteurs ruraux concernés ne disposent dans ces conditions ni des moyens de suivre l'évolution des prix, ni de données économiques ou fiscales précises<sup>98</sup>.

Il faudrait améliorer l'information des opérateurs ruraux et acteurs fonciers, soutenir la professionnalisation des intermédiaires fonciers, et organiser le suivi des prix de la location et de la vente sur le marché dans les différents pays, moyennant un ensemble de mesures simples à identifier et à promouvoir<sup>99</sup>.

## **C- Préalable de la sécurité des droits fonciers**

Le bon fonctionnement du marché foncier suppose une sécurité effective des droits fonciers. Un marché foncier ne peut en effet se développer qu'autour de biens fonciers faisant l'objet de droits clarifiés et sécurisés. Il y va de la sécurité générale des transactions, de la protection des patrimoines des parties concernées, mais aussi du développement des marchés financiers. L'acquéreur de terre rurale doit être sûr qu'il acquiert ses droits du véritable propriétaire, et qu'il ne s'engage pas dans un interminable conflit avec les ayants droit familiaux. Dans le même sens, il n'est pas possible de promouvoir même un marché locatif efficace en l'absence de droits clairs et stables. Il n'y a de bail sécurisé qu'autant qu'il est consenti par un propriétaire lui-même sécurisé. L'insécurité de la propriété affecte obligatoirement les autres droits réels et personnels issus de cette propriété. Dans certains cas, le niveau de stabilité requis dans le cadre de certains baux (baux emphytéotiques notamment) ne peut s'accommoder de droits précaires ou incertains.

Un bon système de reconnaissance des droits et de suivi des transactions foncières est donc indispensable en amont, comme fondation d'un marché foncier. Les systèmes de certification des droits fonciers locaux, initiés pour faire face à l'échec des systèmes d'immatriculation foncière en milieu rural doivent être améliorés et progressivement généralisés.

---

<sup>97</sup> Dans certains cas, du fait du principe du monopole foncier de l'Etat, la vente de terre rurale est interdite.

<sup>98</sup> L'absence d'information foncière accessible aux acteurs locaux conduit nombre de propriétaires coutumiers à céder leurs terres pour une bouchée de pain à des acquéreurs venus des villes.

<sup>99</sup> A l'image notamment de ce qui est pratiqué au sein des Etats membres du CILSS, pour le marché céréalière.

## D- Simplification des procédures et des coûts

La fluidité des procédures relatives à l'enregistrement des droits fonciers et des transactions foncières est importante pour le fonctionnement effectif et efficace du marché foncier<sup>100</sup>. Dans l'espace de l'Union, la plupart des terres, celles rurales surtout, ne sont pas enregistrées ; de même la plupart des transactions foncières se réalisent à travers le circuit informel. Des procédures complexes, longues et coûteuses ont généralement pour résultat de pousser les acteurs soit à s'y dérober, soit encore à les contourner par différents comportements frauduleux. Ceci condamne la plupart des transactions foncières à demeurer hors du champ de la légalité<sup>101</sup>. En définitive, plus les procédures sont complexes, longues et coûteuses, plus elles sont favorables uniquement aux intérêts d'une minorité d'opérateurs fonciers initiés disposant des moyens financiers appropriés pour y faire face; elles alimentent alors les pratiques corruptrices et aggravent l'insécurité foncière. Plus les procédures sont simples, rapides et en rapport avec le niveau de revenu de la population, et plus cela contribue à l'effectivité des systèmes de gestion foncière, à la lutte contre la corruption, à la bonne gouvernance foncière en général et à la lutte contre la pauvreté. On pourrait même s'attendre dans un tel contexte à une amélioration des recettes fiscales.

En matière de simplification des procédures et de réduction des coûts, il faut savoir aller par étape : fixer et atteindre d'abord les objectifs de formalisation des transactions<sup>102</sup> avant d'envisager dans un second temps, la recherche d'une fiscalité foncière efficace et adaptée. Il est possible avec un minimum de volonté politique de parvenir à une simplification des procédures. Dans un contexte où la majorité des acteurs est analphabète, la simplification des procédures doit s'accompagner d'actions de vulgarisation et d'assistance à la réalisation de transactions foncières sécurisées. Il ne faut pas exclure la possibilité pour les Etats d'octroyer des moratoires fonciers, permettant par exemple d'assainir la situation foncière : l'objectif d'un tel moratoire serait de faire en sorte que les opérations qui en majorité se sont réalisées hors du circuit formel, réintègrent la légalité, moyennant des conditions à étudier.

Dans l'espace de l'Union, plusieurs pays se sont engagés dans des réformes visant la simplification des procédures. Le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Mali en particulier ont procédé à des réformes visant la réduction des procédures et des coûts des formalités foncières<sup>103</sup>. Le Burkina Faso en particulier vient de mettre en place les guichets uniques du foncier, ayant pour missions « de faciliter et de simplifier les formalités domaniales et foncières »<sup>104</sup>.

---

<sup>100</sup> World Bank, Doing business 2009, p. 36 s.

<sup>101</sup> Hubert M. G. Ouédraogo, les pratiques informelles en matière foncière...

<sup>102</sup> Ce qui n'empêche pas que l'on fixe dans cette première phase des droits et taxes purement symboliques, et subventionnés de fait pour bien indiquer que la sécurisation des transactions foncières a un coût auquel les acteurs bénéficiaires doivent contribuer.

<sup>103</sup> World Bank, Doing business 2009, op cit.

<sup>104</sup> Décret n° 2008-277 du 25 mai 2008 portant création, attributions, organisation et fonctionnement des guichets uniques du foncier (JOBF n°27 du 3 juillet 2008).

## **D- Les mécanismes de financement du marché foncier**

Il ne suffit pas qu'acquéreurs et vendeurs expriment le besoin et la volonté d'acheter ou de louer, il faut en plus qu'ils aient les moyens d'acheter, de louer et surtout, de mettre en valeur. Or les petits producteurs ruraux, et même les entrepreneurs ruraux locaux ne disposent en général que d'une faible capacité financière, et sont donc empêchés d'accéder aux opportunités du marché foncier. C'est là que le marché locatif révèle toute sa flexibilité et son intérêt. Les coûts d'accès à la terre à travers le marché locatif sont en effet généralement raisonnables, les usages locaux en la matière étant ajustés aux capacités réelles des producteurs locaux. En plus de l'accessibilité résultant du facteur coût, le marché locatif offre l'avantage au propriétaire de mettre les terres rurales qu'il possède à la disposition des demandeurs de terres, sans pour autant craindre d'être dépossédé définitivement de son bien. Le marché locatif apparaît donc comme un bon facteur de facilitation de la circulation des biens fonciers.

A l'inverse du marché locatif, le marché de la vente nécessite la mobilisation de capacités financières autrement plus importantes. La majorité des petits producteurs ruraux est incapable de faire face au prix d'acquisition d'une terre rurale. Seule une minorité d'entrepreneurs ruraux, principalement issue du milieu urbain, dispose des capacités financières suffisantes pour acquérir des terres rurales à titre onéreux. Mais en matière de vente foncière, le tout n'est pas de payer le prix de la cession ; il faut aussi acquitter les droits et taxes de transactions foncières, généralement élevés. La plupart des transactions foncières restent inachevées faute de pouvoir (ou de vouloir) payer les droits et taxes y relatives. Sans l'intervention d'institutions spécialisées de financement, on risque d'assister à un accaparement progressif des terres rurales uniquement par les citoyens fortunés, au détriment des producteurs plus modestes. Les institutions spécialisées de crédit foncier peuvent par exemple permettre à des producteurs ruraux dynamiques mais disposant de peu de moyens financiers (jeunes ; femmes ; petits exploitants innovateurs...), d'accéder en toute sécurité au capital foncier et aux facteurs de production agricole.

Le marché foncier pourrait, dans certaines conditions, ne pas engendrer d'accroissement de la production rurale du fait du développement de la spéculation foncière si les mesures d'accompagnement appropriées ne sont pas prises. La terre est certes un bien, mais elle n'est pas qu'un bien. Elle sert à assurer l'existence des populations rurales pauvres et, à assurer la sécurité alimentaire de la nation. Le développement du marché foncier rural, doit prendre en considération ces éléments en, luttant contre les situations d'injustice foncière et en neutralisant la spéculation foncière en milieu rural. Lutter contre l'injustice foncière c'est notamment rééquilibrer le décalage qui existe entre d'une part une catégorie de citoyens très bien informés et d'autre part, une autre catégorie de citoyens ignorant tout de leurs droits et des procédures et opportunités foncières de la législation en vigueur. C'est aussi imposer la transparence dans les transactions qui se réalisent sur le terrain et éviter que les petits producteurs pauvres ne bradent leurs terres. Quant à la spéculation foncière, elle constitue un phénomène nocif, dans la mesure où elle gèle d'importantes superficies de terres arables, aux seules fins de tirer parti des profits résultant de la valorisation du marché foncier.

## **F- Les mécanismes de règlement des conflits et la gouvernance foncière**

Un marché foncier efficace suppose que les parties à un contrat de location ou de vente, lorsqu'elles entrent en conflit, soient assurées de bénéficier de l'intervention efficace d'institutions judiciaires indépendantes et compétentes. Le propriétaire foncier légitime ou le titulaire de droits fonciers réguliers doit en effet pouvoir être sûr que les institutions judiciaires lui apporteront leur assistance et protection pour défendre son droit dans le cas où il serait contesté par un tiers, qu'il s'agisse d'un particulier ou même de l'Etat. Le fonctionnement efficace des institutions judiciaires est particulièrement crucial, surtout dans le cas où la personne dont le droit est contesté est de nationalité étrangère ou dans le cas où elle se trouve placée dans une situation de fragilité sociale (femme, jeune mineur, migrant, pasteur...).

L'outil qui permet aux institutions judiciaires de trancher efficacement les litiges fonciers en toute transparence, c'est la documentation foncière préalablement constituée par les administrations foncières compétentes. L'existence d'un titre ou certificat foncier permet de trancher de manière rapide et certaine les conflits de contestation de droits sur une terre. De même, l'acquéreur potentiel de terre peut s'adresser à l'administration foncière pour vérifier la réalité des droits d'un vendeur de terre rurale. Or comme on l'a vu, la plupart des propriétaires, ruraux surtout, sont dépourvus de documents ; de plus, aucune documentation foncière littérale ou graphique n'a en général été constituée par l'administration pour permettre de connaître la situation juridique exacte des biens ruraux et des propriétaires fonciers en milieu rural.

Dans beaucoup de cas, les animateurs des institutions judiciaires que sont les magistrats et avocats sont mal préparés à gérer efficacement les différends fonciers. Les formations initiales reçues par ces professionnels du droit ne contiennent que rarement la discipline du droit foncier, marginalisée dans les cursus universitaires d'inspiration francophone<sup>105</sup>. On aboutit alors dans de nombreux cas, à des décisions judiciaires qui ne satisfont ni les parties, ni même parfois l'orthodoxie juridique en matière foncière<sup>106</sup> ! Certains pays comme le Niger s'orientent vers la création de juridictions spécialisées en matière foncière (Tribunaux du foncier rural)<sup>107</sup>.

Le règlement des conflits fonciers ne doit pas seulement être envisagé au plan du contentieux. Dans de nombreux cas, une facilitation au niveau local permet de trouver un accord entre les parties, notamment dans les cas où ce n'est pas la substance même de la propriété qui est contestée. L'assistance à l'utilisation des mécanismes alternatifs de règlement des conflits et la promotion de juridictions locales de proximité devrait être fortement encouragée dans le milieu rural. Des expériences pilotes intéressantes ont été menées dans certains pays (Niger et Burkina Faso notamment), dont les leçons peuvent servir aux autres Etats membres de l'espace de l'Union.

---

<sup>105</sup> Dans les systèmes d'enseignement francophones, la matière du droit foncier relève surtout du domaine de la recherche.

<sup>106</sup> Il n'est pas rare pour certains magistrats en effet de juger le litige foncier en faisant application du Code civil, au lieu de se référer à la législation foncière, qui déroge justement aux principes du Code civil dès lors qu'il s'agit du bien spécial qu'est la terre.

<sup>107</sup> Loi organique n° 2004-50 du 22 juillet 2004, fixant l'organisation et les compétences des juridictions en République du Niger (Art. 55- 58).

## **IV- LES POLITIQUES ET LEGISLATIONS FONCIERES DES ETATS MEMBRES DE L'UNION FACE AUX DEFIS DE LA CONSTRUCTION DU MARCHE COMMUN**

Quelles réponses les Etats membres ont-ils élaborés et mis en œuvre pour répondre aux exigences de sécurisation foncière nécessaires à la transformation des agricultures nationales ? Ces politiques et législations nationales en place sont-elles compatibles avec les principes fondamentaux du traité de l'Union et favorables au renforcement du processus d'intégration économique ? C'est à ces différentes questions que le présent chapitre tentera d'apporter des réponses.

### **4.1- Orientations principales des législations foncières**

Depuis le lendemain des indépendances, l'ensemble sans exception des Etats membres de l'UEMOA a entrepris des processus de réforme foncière plus ou moins profonds. L'objectif commun clairement affiché par les différentes réformes foncières est de créer les conditions d'une amélioration de la productivité et d'un accroissement de la production dans le milieu rural. La crise alimentaire mondiale récente rend encore plus pertinent cet objectif de réalisation de la sécurité alimentaire dans l'espace de l'Union. Les législations nationales actuellement en vigueur dans les Etats membres de l'Union sont celles ci-après :

- Au Sénégal, la loi n° 64-46 du 17 juin 1964, relative au domaine national ;
- Au Togo, l'Ordonnance n° 12 du 6 février 1974 portant réforme agro-foncière ;
- Au Niger, l'ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 portant principes d'orientation du Code rural ;
- Au Burkina, la loi n° 034-2009/AN du 16 juin 2009, portant régime foncier rural<sup>108</sup>.
  
- Au Bénin, la loi n° 2007-03 du 30 janvier 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin
- En Guinée Bissau, la loi n° 5-98 du 23 avril 1998, dite loi de la terre ;
- En Côte d'Ivoire la loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural ;
- Au Mali l'ordonnance n°00-027- P-RM du 22 mars 2000 portant code domanial et foncier.

Plutôt que de procéder à une présentation de ces législations pays par pays, il nous semble plus opportun du point de vue des objectifs de la présente étude, de procéder à une analyse thématique et croisée des différentes options choisies par les législateurs ouest-africains. Nous terminerons par un essai d'évaluation critique des législations foncières par rapport aux principes fondamentaux du traité.

---

<sup>108</sup> Cette nouvelle loi modifie pour partie et complète la précédente loi n° 014-96/ADP du 23 mai 1996 portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso.

## **A- Les principaux objectifs poursuivis par les différentes réformes foncières**

Les réformes foncières engagées dans les Etats membres de l'Union s'articulent autour d'objectifs généraux habituellement communs. Il s'agit de créer les conditions incitatives de la mise en valeur des terres et de l'investissement rural à travers un accès plus facile à la terre (Togo) ou de favoriser la gestion durable des ressources naturelles tout en limitant l'émergence des situations conflictuelles à travers une plus grande sécurisation des acteurs ruraux (Niger, Burkina). Tout en reprenant à leur compte les choix ci-dessus, certaines législations nationales (Sénégal et Mali) sont fortement orientées vers la réalisation d'objectifs juridiques et techniques d'unification des règles foncières (droit traditionnel et droit moderne).

Les intitulés des différents textes ne sont pas sans intérêt quant à l'explicitation des options sous-jacentes à ces législations nationales. Les textes accordant une importance aux questions de mise en valeur des terres comportent généralement dans l'intitulé la mention de leur dimension agraire. Ceux qui s'attachent aux objectifs juridiques et techniques soulignent dans l'intitulé la dimension foncière de la loi. Les législations orientées principalement vers une réforme foncière s'attachent à décrire la structure de la propriété foncière, ainsi que les mécanismes permettant d'en organiser la protection efficace. Les législations orientées plutôt vers des réformes agraires mettent par contre l'accent sur les problèmes de modalités de mise en valeur des terres. On peut de manière simple dire que les réformes à orientation foncière dominante cherchent à répondre à la question « à qui appartient la terre ? », pendant que les réformes à orientation agraire dominante s'efforcent d'apporter une réponse à la question « comment met-on la terre en valeur ? ». Les réformes agraires poursuivent souvent leurs objectifs de justice sociale, à travers une redistribution de la terre aux producteurs ruraux.

En réalité, la plupart des législateurs africains ont choisi de couper la poire en deux, en se positionnant comme promoteurs de réformes agro-foncières.

## **B- La détermination du domaine de l'Etat**

La notion de domaine de l'Etat fait référence au problème de la détermination des droits fonciers de l'Etat. Les Etats partout dans le monde ont comme les personnes physiques ou morales privées, besoin d'accéder à la terre pour y exercer ou promouvoir diverses activités (constructions d'infrastructures diverses ; aménagements agricoles...). Ils ont aussi besoin d'acquérir la propriété de la terre en vue de sécuriser les investissements qu'ils ont réalisés ; souvent en Afrique, la terre est utilisée comme outil d'orientation de la politique agricole et de l'aménagement du territoire. Ainsi conçue, les prétentions foncières des Etats sont parfaitement légitimes. Mais tout en cherchant à constituer ses droits sur la terre, l'Etat doit trouver le juste point d'équilibre, à travers notamment la reconnaissance et la protection des droits tous aussi légitimes des autres catégories d'acteurs ruraux, notamment les communautés de base, le secteur privé concurrentiel et les collectivités locales.

## *1°- L'affirmation d'un monopole foncier de l'Etat sur les terres*

Certains Etats ont choisi de se placer dans une position de détenteur d'un monopole foncier. L'Etat se proclame propriétaire de l'essentiel des terres<sup>109</sup> et même parfois, de la totalité des terres<sup>110</sup>. Cette prétention monopoliste de plus ou moins grande portée s'exprime en particulier à travers la notion de « domaine foncier national ».

La loi foncière de la Guinée Bissau dispose en son article premier que la terre est propriété de l'Etat et, propriété commune de tout le peuple. La législation burkinabé elle institue un comprenant non seulement les terres et biens immeubles de l'Etat situés sur le territoire national, mais aussi les terres détenues par l'Etat à l'étranger<sup>111</sup>. Le législateur ivoirien a institué la notion du domaine foncier rural, qualifié de « patrimoine national ». Le domaine foncier rural ivoirien est constitué de l'ensemble des terres rurales, mises en valeur ou non ; la loi distingue l'existence d'un domaine foncier permanent (comprenant le domaine de l'Etat et des collectivités territoriales et les propriétés des particuliers) et d'un domaine foncier transitoire (constitué des terres coutumières et des terres objet de concession octroyée par l'Etat). Le législateur malien quant à lui évoque le domaine national du Mali qui au delà des droits de l'Etat, englobe l'ensemble des autres catégories de terres (y compris celle des particuliers) pour constituer comme une sorte de patrimoine commun de la nation. Le Bénin institue le domaine privé rural de l'Etat comprenant : i) les terres rurales propriété de l'Etat ; ii) les terres rurales propriété des collectivités territoriales ; iii) les terres appartenant de fait à l'Etat, du fait qu'elles n'ont jamais fait l'objet d'une appropriation première ; iv) les terres rurales propriété de l'Etat et objet de concession foncière temporaire.

## *2°- La définition d'un statut particulier pour les terres rurales non mises en valeur.*

Certains législateurs de l'espace de l'Union ont préféré procéder à une classification des différents types de terres, le domaine national constituant alors non pas une catégorie « englobante », mais un type spécifique de terres. De fait il s'agit des terres coutumières insuffisamment exploitées qui aux yeux de l'Etat, peuvent être affectées à la réalisation d'opérations d'utilisation et de mise en valeur rationnelle, conformément aux plans nationaux de développement rural. Pour le législateur sénégalais de 1964 par exemple, constituent de plein droit le domaine national, les terres non classées dans le domaine public, non immatriculées et, dont la propriété n'a pas été transcrite à la conservation hypothécaire. Le domaine national sénégalais est composé de trois catégories de zones :

- les zones urbaines constituées par les terres du domaine national situées sur le territoire des communes ;
- les zones de terroirs correspondent aux terres régulièrement exploitées pour l'habitat rural, l'agriculture et l'élevage ;
- les zones pionnières correspondant aux espaces résiduels pouvant être aménagés conformément aux plans de développement et affectées en vue de leur affectation aux communautés rurales ou à des organismes créés par le gouvernement (coopératives...).

---

<sup>109</sup> Cas du Burkina Faso avec la loi sur la réorganisation agraire et foncière adoptée pendant la révolution en 1984 puis révisée successivement en 1991 et 1996. Ce principe vient cependant d'être révisé avec la nouvelle loi foncière rurale du 16 juin 2009.

<sup>110</sup> Cas de la Guinée Bissau. Loi n°5-98 du 23 avril 1998

<sup>111</sup> La nouvelle loi foncière rurale du Burkina limite désormais le domaine foncier rural de l'Etat notamment aux terres rurales aménagées par l'Etat sur fonds publics (art. 25, loi n° 034/2009)

C'est dans cette même logique qu'il faut situer la loi foncière togolaise de 1974 qui établit une distinction entre les trois catégories de terres ci-après :

- les terres valablement appropriées par les particuliers ;
- les terres composant le domaine public et le domaine privé de l'Etat ;
- les terres constituant le « domaine national ».

Les terres du domaine national togolais sont constituées des terres coutumières qui du fait de leur non-exploitation ont fait l'objet d'une reprise par l'Etat non pour se les approprier, mais en vue de les affecter à titre de patrimoine national, à la réalisation de programmes d'aménagements agricoles.

### *3°- Commentaires critiques sur le principe du monopole foncier de l'Etat*

La prétention des Etats ouest-africains à exercer encore aujourd'hui un monopole foncier sur les terres rurales s'explique aisément par l'histoire politique et économique des Etats de l'espace de l'Union. Sortis des indépendances avec des rêves d'un décollage du développement économique fondé sur l'agriculture, les Etats de la sous-région ont préféré avoir entre leurs mains les cartes foncières, afin d'opérer une redistribution aux acteurs jugés capables d'entreprendre l'exploitation agricole avec des méthodes modernes de production. Le plus souvent, l'Etat a, grâce à des emprunts coûteux, procédé lui-même à l'aménagement irrigué de grandes plaines, et réinstallé de petits producteurs tenus de produire selon les clauses de cahiers des charges du périmètre. Mais la survivance à travers le temps du principe du monopole de l'Etat sur les terres rurales peut surprendre tout autant. Il faut en effet se demander si les politiques foncières nationales reposant sur le monopole foncier de l'Etat sont compatibles avec les politiques économiques libérales actuelles des Etats, fondées notamment sur, la privatisation des facteurs de production, la décentralisation et la redéfinition du rôle de l'Etat.

### **C- Attitude des législations nationales à l'égard des droits fonciers coutumiers.**

L'attitude des législations nationales à l'égard des droits fonciers coutumiers est sans doute le champ à travers lequel les différences d'orientations foncières se distinguent. Certaines législations ont maintenu une attitude d'hostilité à l'égard des droits fonciers coutumiers. D'autres par contre ont décidé de reconnaître sans réserve les droits fonciers coutumiers. Même si des progrès récents peuvent être observés, il faut souligner que la tendance générale, reste à une hostilité ouverte ou voilée à l'égard des droits fonciers coutumiers.

#### *1°- L'hostilité à l'égard des droits fonciers coutumiers*

La législation burkinabé est passée d'une attitude quasi-idéologique d'hostilité à l'égard des droits fonciers coutumiers sous l'empire de la RAF, à une attitude plus pragmatique de reconnaissance de ces mêmes droits dans le cadre de la nouvelle loi portant régime foncier rural. Selon la loi burkinabé portant réorganisation agraire et foncière (1996), toutes les terres situées sur le territoire national appartiennent à l'Etat. Les terres coutumières sont particulièrement concernées par cette mesure car c'est un simple droit d'usage à titre précaire qui était reconnu aux détenteurs coutumiers de terres sans titre formel. En cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, ils ne pouvaient juridiquement réclamer aucune indemnisation,

car celle-ci était conditionnée par la détention préalable d'un titre (de propriété ou de jouissance)<sup>112</sup>. Le législateur burkinabé prévoit bien la possibilité pour tout occupant de terre rurale de demander un titre, mais la procédure de demande et les coûts y relatifs rendaient de fait ce droit inaccessible à la quasi totalité des exploitants ruraux. La loi foncière rurale burkinabé récemment adoptée tente d'apporter des réponses à cette situation.

La loi sénégalaise de 1964 n'est pas plus favorable aux détenteurs coutumiers. Elle décide en effet que font partie de plein droit du domaine national, les terres non immatriculées, c'est à dire les terres coutumières. Ces terres du domaine national sont immatriculées uniquement au nom de l'Etat<sup>113</sup> et gérées par les communautés rurales (qui sont les collectivités territoriales de base en milieu rural). La gestion des terres du domaine foncier national par les communautés rurales au Sénégal a souvent été au cœur de nombreuses polémiques liées notamment aux accusations d'absence de transparence dans les attributions de terres.

Le législateur malien reste dans une attitude ambiguë et contradictoire, sans doute révélatrice de son embarras à trancher sans détour la question des droits coutumiers: tout en reconnaissant formellement les droits fonciers coutumiers<sup>114</sup>, elle maintient un ensemble de mesures susceptibles de fragiliser ces mêmes droits. Ainsi, l'article 28 du Code domaniale et foncier intègre les droits fonciers coutumiers dans le domaine de l'Etat, pendant que l'article 226 de ce même Code accordant le bénéfice de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique aux seuls détenteurs de titres. Les textes d'application permettant une constatation des droits fonciers coutumiers n'ont à ce jour pas été élaborés.

## *2°- La tendance à la reconnaissance des droits fonciers coutumiers*

Se détournant de l'attitude dominante d'hostilité à l'égard des droits fonciers coutumiers, le législateur nigérien a décidé dès les années 90 de reconnaître sans aucune réserve les droits fonciers coutumiers. L'article 8 des principes d'orientation du code rural nigérien<sup>115</sup> affirme en effet que la propriété du sol résulte soit du droit écrit, soit de la coutume. Pour le législateur nigérien la propriété coutumière de la terre pourra être établie par les moyens ci-après :

- « l'acquisition de la propriété foncière par succession depuis des temps immémoriaux et confirmée par la mémoire collective ;
- l'attribution à titre définitif de la terre à une personne par l'autorité coutumière compétente ;
- tout autre mode d'acquisition prévu par les coutumes des terroirs »<sup>116</sup>.

La loi togolaise avait dès 1974, déjà ouvert la voie à cette direction prometteuse de reconnaissance des droits fonciers coutumiers. Il en est de même pour la loi foncière ivoirienne de 1998 ou pour loi foncière rurale du Bénin de 2007 : toutes 2 à travers des procédures de constatation publique, organisent la reconnaissance des droits fonciers ruraux.

---

<sup>112</sup> Le législateur burkinabé prévoit bien la possibilité pour tout occupant de terre rurale de demander un titre, mais la procédure de demande et les coûts qu'elle implique la rendent inaccessibles à la majorité des exploitants ruraux.

<sup>113</sup> Exceptionnellement, la loi permettait aux occupants qui à la date d'entrée en vigueur de la loi avait réalisé des mises en valeur sur les terres du domaine foncier, d'en requérir l'immatriculation (art. 3 al. 2 de la loi)

<sup>114</sup> Art. 43 de la loi.

<sup>115</sup> Ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993

<sup>116</sup> Art. 9, Principes d'orientation du Code rural.

La pertinence de cette approche a été confirmée par différents projets pilotes récents de sécurisation foncière en milieu rural. C'est sur la base de l'expérience des autres Etats, et des projets pilotes conduits avec succès sur le terrain, que le Burkina Faso a adopté sa nouvelle loi foncière rurale et se prépare à s'engager dans la constatation des droits fonciers locaux individuels et collectifs, d'origine coutumière<sup>117</sup>.

Les terres rurales sont majoritairement détenues selon les modes coutumiers. Les Etats de l'espace de l'Union ne peuvent espérer avoir un impact significatif sur la sécurisation foncière rurale qu'en faisant preuve d'une volonté politique réelle de sécurisation des droits fonciers coutumiers, à travers des mécanismes simples, maîtrisables au niveau local, et mis en œuvre par les collectivités territoriales de base.

#### **D- La reconnaissance de l'appropriation privative de la terre**

Si l'affirmation du monopole foncier de l'Etat s'est exprimée en général dans l'hostilité à l'égard des droits fonciers coutumiers, elle a par contre souvent cherché à coexister et même à promouvoir l'appropriation privative de la terre. Il est très rare de trouver aujourd'hui dans l'espace de l'Union, des législations foncières ne reconnaissant pas la propriété privative de la terre. La plupart des Constitutions des Etats membres de l'espace de l'Union reconnaissent et garantissent en effet, le droit de propriété et, le traduisent dans leur législation foncière. La Guinée Bissau constitue sans doute un cas unique à part. La législation bissau-guinéenne proclame en effet sans aucune réserve que la propriété de la terre appartient à l'Etat. La loi sur la terre de 1998 ne prévoit pas d'exception à ce principe de la propriété étatique des terres. Cependant elle organise et garantit les droits d'utilisation et d'exploitation privative de la terre. Le titulaire de droits privatifs d'exploitation de la terre peut même affecter son droit à la constitution d'une garantie hypothécaire<sup>118</sup>.

Les autres législations nationales reconnaissent le droit d'accéder à la propriété privée de la terre, et organisent les modalités pratiques d'accès. Au Burkina par exemple on ne peut accéder à la délivrance d'un titre de propriété foncière qu'après d'une part, avoir préalablement été détenteur de l'un des titres de jouissance établis par la loi et d'autre part, avoir réalisé les mises en valeur prévues par la loi. Le Mali régleme de manière complète la procédure de l'immatriculation foncière, seul mode d'accès à la propriété privative des terres pour la plupart des Etats membres de l'espace de l'Union.

#### **4.2- Les législations foncières nationales face aux principes fondamentaux du Traité de l'Union**

Il convient de questionner les législations foncières nationales du point de vue de leur adéquation avec les principes fondamentaux du traité de l'Union, notamment ceux relatifs à la création du marché commun. Ces principes sont principalement la libre circulation des personnes des biens et capitaux et le droit d'établissement<sup>119</sup>.

---

<sup>117</sup> Loi n° 034-2009/AN précitée

<sup>118</sup> Art. 12, 2 de la loi du 23 Avril 1998.

<sup>119</sup> Ces principes ont déjà été analysés au point 1.2, C, ci-dessus.

## **A- Implications foncières des principes fondamentaux : libre circulation des personnes, des biens et des capitaux et droit d'établissement.**

Les principes de libre circulation des personnes, des biens et des capitaux ont des implications certaines en matière foncière. La libre circulation des personnes par exemple implique le droit de résidence. Le droit de résidence ne peut être pleinement réalisé si les ressortissants des pays membres de l'Union subissent des restrictions quant au droit d'acquérir leur logement en pleine propriété.

Quant au principe de la libre circulation des capitaux, elle implique en particulier le droit pour des personnes résidant dans un Etat de l'espace de l'Union, de déplacer leurs capitaux sans entrave au sein de l'espace de l'Union. Ce principe implique également le droit d'établissement, y compris dans le secteur de l'agriculture. Le droit d'établissement, inscrit dans le Traité de l'Union veut dire que chaque ressortissant d'un Etat membre de l'espace de l'Union peut librement entreprendre une activité économique dans un autre Etat membre.

L'exercice plein et entier du droit d'établissement n'est pas compatible avec l'exclusion des nationaux des autres Etats membres de l'espace de l'Union de l'accès à la terre rurale ou, avec la création à leur égard, d'obstacles politiques ou juridiques importants. Même vis à vis des étrangers non-membres de l'espace de l'Union, l'exclusion de l'accès à la propriété peut sous certaines conditions, se révéler une contrainte pour le développement agricole. Dans un environnement concurrentiel et de mondialisation en particulier, les investisseurs préféreront investir là où les conditions d'accès à la terre, de sécurité foncière et de bonne gouvernance sont les plus attractives. On ne sous-estimera pas pour autant, les risques nouveaux, liés aux stratégies d'accapement des terres africaines par les firmes multinationales.

L'attitude des législations nationales en ce qui concerne l'accès aux terres rurales par les étrangers est généralement ambiguë<sup>120</sup>. En la matière, les législations nationales oscillent entre attitudes de méfiance et de libéralisme. Une approche concertée et harmonisée entre Etats membres de l'espace de l'Union apparaît pertinente pour faire face à la stratégie bien pensée des firmes multinationales et des pays émergents.

## **B- Les tendances législatives de méfiance à l'égard de l'appropriation privative des terres rurales par les étrangers.**

Certaines législations nationales prennent ouvertement position, généralement de manière défavorable, en ce qui concerne le droit des étrangers d'accéder à la propriété foncière rurale. Le cas le plus connu, sans doute parce que le plus médiatisé, est celui de la législation foncière rurale ivoirienne de 1998, qui exclut expressément les non nationaux du droit d'appropriation privative des terres rurales. On peut rapprocher partiellement de la législation ivoirienne, celle de la Guinée Bissau qui proclame la propriété étatique exclusive des terres, sans pour autant établir de distinction entre étrangers et nationaux en ce qui concerne l'exclusion de l'appropriation privative de la terre par les particuliers.

---

<sup>120</sup> En ce qui concerne les terres urbaines, il existe un consensus quasi général pour admettre le droit des étrangers à accéder à la terre.

L'exclusion des étrangers du droit de s'approprier privativement la terre rurale ne veut cependant pas dire comme on l'affirme souvent de manière abusive, que les étrangers ne peuvent pas accéder à la terre rurale. Tout en excluant les étrangers du droit de s'approprier privativement les terres rurales, la loi foncière ivoirienne par exemple permet aux étrangers d'y accéder en toute sécurité, par la modalité juridique du bail emphytéotique. Le bail emphytéotique est un bail de très longue durée, conférant à celui qui en bénéficie, un niveau de sécurité très élevé, proche de la situation d'un propriétaire. De même la législation bissau-guinéenne tout en interdisant toute appropriation privative des terres aux particuliers, leur confère des « droits d'usage privatifs »<sup>121</sup>.

### **C- Les tendances législatives de libéralisme à l'égard de l'appropriation privative des terres rurales par les étrangers.**

Les autres législations des Etats membres de l'Union ne s'expriment pas expressément sur le statut foncier des étrangers en milieu rural. Juridiquement, cela doit être interprété comme n'empêchant pas un étranger d'acquérir la propriété de terres rurales. Une telle interprétation reste cependant à être confirmée par la pratique réelle des Etats. Il n'est pas rare en effet qu'au détour de certains textes d'application, l'exigence d'une condition de nationalité vide de tout contenu, le droit d'accès reconnu de fait aux ressortissants des autres Etats membres de l'espace de l'Union.

La nouvelle loi foncière rurale du Burkina Faso pose le principe de l'accès équitable de l'ensemble des acteurs ruraux à la terre, « sans distinction d'origine ethnique, de sexe, de religion, de nationalité et d'appartenance politique »<sup>122</sup>.

### **4.3- Les principales expériences innovantes de sécurisation foncière en cours**

On passera en revue les principales expériences innovatrices ci-après :

- les plans fonciers ruraux ;
- les commissions foncières rurales ;
- les conventions locales

### **A- L'expérience des Plans fonciers ruraux (Côte d'Ivoire, Bénin, Burkina Faso)<sup>123</sup>**

#### *1°- Présentation de l'expérience*

Il y a quelques années (milieu des années 90), la République de Côte d'Ivoire dans une approche pragmatique décidait d'expérimenter une nouvelle approche de sécurisation des droits fonciers locaux en milieu rural. L'originalité de la démarche ivoirienne reposait sur le fait que sans passer par le préalable d'une réforme d'ensemble du régime foncier, il était décidé d'expérimenter un système de clarification et de reconnaissance des droits fonciers coutumiers. Les leçons tirées de cette expérience devaient alors servir à alimenter le processus

---

<sup>121</sup> La nature juridique de ces droits d'usage personnels n'est pas précisée par la loi.

<sup>122</sup> Art. 7, Loi n° 034-2009

<sup>123</sup> V. Hubert M. G. Ouédraogo, Etude comparative des expériences de mise en œuvre des plans fonciers ruraux : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire. Ouagadougou, LandNet West Africa, 2004.

d'élaboration d'une nouvelle législation foncière rurale<sup>124</sup>. Ce fut l'expérience du « Plan foncier rural »<sup>125</sup>. L'expérience du plan foncier rural a rapidement fait tâche d'huile et a été expérimentée au Burkina et au Bénin.

Le Plan foncier rural (PFR) se présente comme une expérience de sécurisation foncière rurale et de mise en place d'un cadastre rural simplifié au niveau local. Il n'a pour objectif immédiat, ni l'institution d'un impôt foncier, ni la récupération de terres par l'Etat, ni même le règlement des conflits fonciers<sup>126</sup>. Il s'agit avant tout :

- de clarifier la situation foncière des différents acteurs locaux à travers un inventaire des droits existants ;
- de constituer une documentation littéraire et graphique fiable sur les droits de ces acteurs ;
- d'organiser la garantie juridique de ces droits à travers la délivrance rapide et peu coûteuse au niveau local, d'attestations ou certificats fonciers.

Au plan opérationnel, la mise en œuvre du projet Plan foncier rural consiste en un recensement exhaustif de l'ensemble des droits fonciers qu'ils soient individuels ou collectifs, qu'ils soient coutumiers ou modernes. Deux exigences méthodologiques sont mises en avant par les promoteurs de l'approche PFR :

- la participation volontaire des populations ;
- la prise en compte de la réalité concrète des pratiques foncières locales.

## 2°- Commentaires critiques

Dans le processus PFR, l'efficacité de la démarche dépend de la qualité des informations collectées. Dans ce cadre, le PFR Côte d'Ivoire a dû notamment distinguer clairement entre d'une part les gestionnaires de terres (détenteurs de pouvoirs de gestion) et d'autre part les exploitants de terres (détenteurs de droits d'exploitation). Des évaluations ont cependant relevé « une insuffisante attention [des équipes PFR] à l'expression des droits des propriétaires coutumiers et par voie de conséquence, une certaine imprécision ... dans la transcription de ces droits sur les fiches d'enquêtes foncières ... »<sup>127</sup>. D'autres observateurs soulignent également que « la pression extérieure qui pèse sur le projet afin d'augmenter la production physique – la « surface traitée » - tout en réduisant au minimum le temps nécessaire, menace de simplifier les situations foncières complexes, aboutissant ainsi à une vision réductrice »<sup>128</sup>.

---

<sup>124</sup> - L'objectif recherché au plan juridique était en effet « de conduire sur la base du PFR, à l'élaboration d'un code rural adapté au milieu rural et qui puisse donc être adopté par les acteurs de ce milieu ... ».

<sup>125</sup> - Le fondement juridique de cette expérimentation fut une communication en conseil des Ministres du 21 décembre 1988 qui a donné son accord pour une opération pilote du Plan foncier rural dans 7 zones déterminées. V., étude juridique et administrative du plan foncier rural. Abidjan 1996, Vol. II, chap. V, p. 7.

<sup>126</sup> - Lorsqu'un litige apparaît au cours de la mise en œuvre de , soit l'équipe du PFR propose sa médiation et consigne les résultats des négociations ; soit, elle rend compte du litige foncier dans le registre.

<sup>127</sup> - Cabinet Klein et autres, Etude juridique et administrative du plan foncier rural.

<sup>128</sup> - Volker STAMM, Structures foncières et politiques foncières en Afrique de l'Ouest. Paris, l'Harmattan, 1998, p. 177.

L'expérience du PFR a montré que malgré la complexité des situations foncières locales, il était possible de recenser les droits fonciers coutumiers et de délivrer des documents permettant de les sécuriser efficacement. Cette expérience montre également que malgré la diversité des contextes nationaux et locaux, des approches communes de sécurisation foncières peuvent être définies et adaptées dans leur mise en œuvre aux réalités de chaque pays.

Enfin, le PFR s'accompagne de risques importants de « réveil » de conflits fonciers locaux latents. Ce risque (que l'on doit chercher à anticiper et maîtriser) ne remet cependant pas en cause l'intérêt opérationnel de l'approche. La leçon que l'on peut en tirer est que les opérations PFR doivent nécessairement être accompagnées par des mesures alternatives de règlement des conflits, comme cela a été positivement testé au Burkina Faso. Il importe également d'évaluer les coûts réels de la mise en œuvre de cette approche, afin de permettre leur généralisation au niveau national.

## **B- L'expérience des commissions foncières (Niger)**

### *1°- Présentation de l'expérience*

Contrairement aux autres pays de l'Union, le Niger a accordé une importance centrale dans sa réforme foncière à la définition, à la mise en place et à l'opérationnalisation des institutions locales chargées de la mise en œuvre de la loi. Ainsi, des commissions foncières<sup>129</sup> conçues comme institutions de base de la mise en œuvre des Principes d'orientation du Code rural (la loi foncière rurale nigérienne) ont été mises en place à travers tout le territoire national. Les Commissions foncières ont pour mission essentielle d'assurer la gestion rationnelle des terres et des ressources naturelles et de procurer la sécurité foncière aux opérateurs ruraux.

De manière pratique les commissions foncières recueillent les demandes individuelles ou collectives de sécurisation foncière émanant des producteurs ruraux ; elles recensent et délimitent les ressources communes (pâturages ; pistes à bétail ; forêts ; mares...), établissent et tiennent les dossiers fonciers ruraux<sup>130</sup>, et délivrent les titres appropriés. En outre, les Commissions foncières sont chargées de recueillir et archiver les procès-verbaux de règlement des conflits locaux, relevant de la compétence des chefs traditionnels.

### *2°- Commentaires critiques*

L'opération de recensement des droits fonciers rencontre un vif succès auprès des populations rurales nigériennes, surtout dans les zones densément peuplées. Certains exploitants ruraux se déclarent même prêts à payer pour obtenir la délivrance de documents qui les préserveraient définitivement eux et leurs enfants, des conflits fonciers et disputes familiales récurrentes.

---

<sup>129</sup> Composés de représentants des services techniques locaux (niveau arrondissement) et de représentants de la population locale.

<sup>130</sup> - Art. 117, Code rural. En outre le code rural confie aux commissions foncières la mission de contribuer à l'établissement des schémas d'aménagement fonciers et de contrôle de la mise en valeur des ressources naturelles.

L'appréciation générale positive du processus nigérien doit cependant être tempérée par les avis plus réservés de certains groupes marginalisés, notamment les femmes et les pasteurs, qui considèrent que leurs droits sont sous-estimés dans les processus de sécurisation en cours. De même, à la différence de l'exemple du PFR, l'expérience nigérienne des Commissions foncières ne semble pas avoir résolu les questions opérationnelles des techniques de délimitation des terres rurales.

Enfin, une des critiques les plus sérieuses portées à l'égard de l'expérience nigérienne est relative à sa durabilité. La plupart des Commissions foncières fonctionnent en effet sur la base de subventions accordées par différents partenaires de coopération bilatérale ou multilatérale. Que se passera-t-il lorsque ces partenaires mettront fin à leurs financements ? Des expériences sont en cours sur la génération de ressources propres au niveau communal, à partir de la mise en valeur et de la gestion des ressources naturelles locales.

## **C - L'expérience des conventions locales**

### *1°- Présentation de l'expérience*

Parallèlement aux expériences de PFR, de nombreuses ONG et projets de développement ont entrepris l'expérimentation des conventions locales. Par conventions locales, il faut entendre des accords négociés et conclus entre acteurs locaux, en vue de parvenir à une gestion consensuelle et apaisée des ressources naturelles<sup>131</sup>. L'émergence des conventions locales repose sur le constat de l'inadaptation des législations nationales à saisir la réalité et la diversité des problèmes et enjeux fonciers locaux. En appuyant les communautés de bases à élaborer des conventions locales, les ONG et projets visaient à tirer parti des coutumes locales positives et de l'engagement des populations à prendre en charge la gestion de leurs terroirs, pour promouvoir une cogestion des ressources naturelles locales. Le plus souvent, les conventions locales sont élaborées pour gérer des ressources communes telles que forêts villageoises, mares ou pâturages.

### *2°- Commentaires critiques*

A partir des expériences menées, les conventions locales apparaissent comme des instruments « extrêmement utiles et efficaces »<sup>132</sup>. Elles continuent cependant de soulever de nombreuses interrogations parmi lesquelles on peut souligner celles-ci-après :

- la légalité et validité des conventions locales et leur cohérence par rapport à l'ordonnancement juridique préexistant ;
- les mécanismes de sanction en cas de non respect.

Malgré ces interrogations, les expériences relatives aux chartes foncières méritent d'être poursuivies et capitalisées en vue de tirer les leçons en matière d'harmonisation des us et coutumes locales avec les législations foncières.

---

<sup>131</sup> Moussa Djiré, Les conventions locales face aux enjeux de la décentralisation au Mali. Paris, Karthala, 2007

<sup>132</sup> Laurent Granier, Les conventions locales de gestion des ressources naturelles et de l'environnement : légalité et cohérence en droit sénégalais. UICN, Droit et politique de l'environnement, n° 65

## **V- VERS UN PLAN D'ACTION A MOYEN TERME POUR L'UEMOA EN MATIERE FONCIERE.**

### **5.1- Considérations préliminaires**

#### **A- Avantages comparatifs de l'UEMOA en matière foncière.**

La présente étude a été conduite dans la perspective d'établir clairement le lien entre les questions foncières et la problématique de l'intégration régionale. De manière pratique, elle indique en quoi l'UEMOA est interpellée par les questions foncières, mais au delà, cherche à préciser les avantages comparatifs de l'institution dans le domaine du foncier.

En application du principe de subsidiarité, il faut considérer que les questions foncières doivent demeurer prioritairement du domaine des Etats. Ceci permet à ces derniers d'élaborer des approches et solutions tenant compte des spécificités culturelles, historiques et socio-économiques nationales.

Cependant, l'UEMOA comme on l'a déjà indiqué, ne peut ignorer les questions foncières dans ses efforts de promotion d'un marché commun et, de mise en œuvre de la politique agricole commune. Au terme de la présente étude, il nous semble prématuré pour l'UEMOA de s'orienter vers l'élaboration d'un instrument commun tel qu'une directive, en matière foncière. L'UEMOA doit surtout chercher à se positionner comme facilitateur et accompagnateur des processus fonciers nationaux en cours au niveau de certains Etats membres, et instance d'assistance à ceux des Etats qui sont intéressés à entreprendre des réformes foncières nationales. L'UEMOA doit en particulier œuvrer à la promotion de réformes foncières avec les objectifs de l'Union. Dans ce sens, les avantages comparatifs de l'UEMOA en tant qu'institution d'intégration économique se situent principalement dans les principaux domaines ci-après :

- le pilotage d'un processus informé de réflexion sur une vision commune et de long terme en matière foncière, basé sur les tendances lourdes d'évolution au sein de l'espace de l'Union et, compatible avec les principes fondamentaux du traité de l'Union ;
- le suivi-évaluation, la capitalisation et la diffusion des expériences (positives comme négatives) des Etats ayant déjà entrepris l'élaboration et la mise en œuvre de leur réforme foncière nationale ;
- la constitution de bases de données régionales en matière foncière et le développement des activités d'échanges d'expériences entre Etats membres de l'Espace de l'Union ;
- l'appui aux Etats qui exprimeraient des besoins d'assistance en matière de réforme foncière, en collaboration avec les partenaires disposant de l'expérience nécessaire;
- le renforcement des capacités régionales en matière d'élaboration, mise en œuvre et évaluation des réformes foncières, et en matière de gestion des conflits. dans le domaine du foncier, au niveau national comme au niveau sous-régional.
- La concertation et l'harmonisation des stratégies à mettre en œuvre pour faire face aux questions foncières émergentes, telles que les phénomènes d'accaparement des terres du continent.

## **B- Principes sous-jacents à l'élaboration du plan d'action**

L'élaboration de l'esquisse de plan d'action foncier pour l'UEMOA s'appuie sur les principales considérations ci-après :

- si la maîtrise des questions foncières est importante pour la réalisation des objectifs de l'UEMOA, l'institution en elle-même n'a pas d'expérience ou de compétences propres dans le traitement de ces questions. Plutôt que de faire, elle devrait privilégier le faire-faire ;
- la problématique foncière au sein de l'espace de l'Union est une question complexe au plan technique et surtout, hautement sensible au plan politique. Elle nécessite qu'elle soit abordée avec prudence, en se donnant du temps, et en veillant à la concertation permanente avec les Etats ;
- la question foncière n'intéresse pas que les Etats ; elle intéresse également la société civile et le secteur privé. Ceux-ci doivent être impliqués dans tous les processus de concertation engagés au niveau national comme au niveau sous-régional ;
- de nombreuses initiatives sont déjà en cours au niveau des Etats, au niveau sous-régional et au niveau international. C'est le cas notamment des processus de réformes foncières en cours au Mali, des efforts de mise en œuvre des réformes foncières au Burkina et au Bénin, ou encore de la mise en œuvre par le consortium UA-CEA-BAD, du processus du Cadre de référence et Principes directeurs sur les Politiques foncières en Afrique. L'Union doit envisager son intervention en construisant sur l'ensemble des dynamiques existantes.

## **C- Objectifs du plan d'action et principaux axes de travail**

L'objectif général poursuivi par le plan d'action est de contribuer à la création d'un environnement foncier favorable à la réalisation d'un marché commun dynamique et compétitif.

Plus précisément le plan d'action vise à promouvoir à moyen terme au sein de l'espace UEMOA, des approches de politiques foncières nationales favorables :

- à la transformation des agricultures nationales en agricultures capables de satisfaire les besoins alimentaires croissants de la population de l'espace de l'Union et de favoriser la connexion de l'économie rurale aux marchés national, régional et international;
- au fonctionnement d'un marché commun ouvert et concurrentiel.

Quatre axes principaux de travail ci-après sont proposés, devant être mis en œuvre par l'UEMOA sur une période de 5 ans, et dont de nombreuses pourraient être mises en œuvre par l'Observatoire ci-dessous proposé, pour le compte de l'UEMOA :

- favoriser l'appropriation du processus par les Etats ;
- œuvrer à la mise en place d'un Observatoire ouest-africain du foncier ;
- appuyer le renforcement des capacités sous-régionales en matière foncière ;
- mobiliser et coordonner une assistance au profit des Etats en matière de promotion des marchés fonciers et de la gouvernance foncière.

Dans la mise en œuvre des axes du plan d'action, l'UEMOA doit s'appuyer sur une stratégie de partenariat bien négociée, garantissant la maîtrise politique du processus par l'institution.

## 5.2- Contenu indicatif des axes de travail

### Axe 1 : Appropriation du processus par les Etats

Les problèmes fonciers sont des questions politiquement sensibles. Les Etats leur accordent une attention particulière et sont généralement soucieux de préserver leur souveraineté dans la détermination de leurs options de politique foncière. C'est donc un effort patient de construction d'un consensus sur les avantages d'une coopération bien comprise entre Etats membres sur les questions foncières que l'Union doit engager comme préalable, en s'appuyant notamment sur les résultats de la présente étude, mais aussi sur des processus similaires en cours<sup>133</sup>. Dans ce sens, l'ensemble des initiatives que l'Union souhaite développer en la matière doit être discuté avec les Etats en vue de favoriser l'appropriation nationale du processus. Dans une telle perspective, l'Union peut engager à très court terme les actions ci-après de valorisation des résultats de l'étude:

- a. diffusion de l'étude au sein des Etats membres et des partenaires intéressés de l'Union, y compris par une mise en ligne sur internet (en tant que simple document de travail n'engageant pas l'Union)<sup>134</sup> ;
- b. organisation de rencontres d'information, d'échanges et de travail avec les organisations sous-régionales et régionales africaines concernées (CEDEAO ; BCEAO ; Consortium UA-CEA-BAD, Hub Rural, CILSS, Club du Sahel...) en vue de favoriser la synergie de l'ensemble des initiatives en cours ;
- c. visites de travail dans certains Etats membres<sup>135</sup> en vue de développer des échanges, collecter des informations récentes sur les processus fonciers en cours et identifier les priorités nationales spécifiques ;
- d. organisation d'un atelier technique de travail sur les problèmes fonciers au sein de l'espace de l'Union, destiné à valider le plan d'action foncier<sup>136</sup> ;
- e. Identification concertée de thématiques d'études d'approfondissement et de construction de positionnement commun à réaliser sur les questions foncières émergentes (notamment la nouvelle ruée sur les terres dans l'espace de l'Union).

### Axe 2 : Mise en place d'une structure de documentation, d'information, de suivi-évaluation et d'aide à la décision : l'Observatoire régional du foncier en Afrique de l'Ouest (ORFAO).

Agir avec efficacité sur les transformations foncières au sein de l'espace UEMOA nécessite que l'on dispose :

- de données fiables et à jour sur les questions foncières nationales ;
- d'analyses pertinentes sur les dynamiques et mutations foncières en cours ;
- d'une vision consensuelle sur l'avenir du foncier dans l'espace de l'Union ;
- d'une évaluation périodique des progrès accomplis (ou échecs par les Etats en matière de mises en œuvre de projets fonciers pilotes ou de leurs politiques foncières.

---

<sup>133</sup> Notamment l'initiative panafricaine sur les politiques foncières

<sup>134</sup> Il est possible de coopérer avec différentes institutions internationales pour la publication de l'étude et sa mise en ligne : Hub Rural, Club du Sahel, World Bank Institute...

<sup>135</sup> Missions à planifier sur environ 1 trimestre

<sup>136</sup> Le document de travail d'un tel atelier serait un document de synthèse tiré de la présente étude.

Ces conditions peuvent être réunies à travers la mise en place sous l'égide de l'UEMOA et en collaboration avec ses partenaires<sup>137</sup>, d'un Observatoire régional d'analyse et de suivi-évaluation des politiques foncières sur l'espace de l'Union. Un tel observatoire, pourrait jouer le rôle d'institution d'information, d'appui au renforcement des capacités et d'aide à la décision en matière d'harmonisation progressive des politiques foncières au profit des instances de l'UEMOA et d'appui conseil en matière de politique foncière au profit des Etats. Une composante importante d'action pour l'Observatoire régional du foncier devrait être relative à l'élaboration d'indicateurs communs de suivi-évaluation des politiques et législations foncières.

L'observatoire peut prendre la forme d'une structure légère, autonome par rapport à l'UEMOA<sup>138</sup>, mais en relation étroite avec elle sur la base d'un protocole de collaboration<sup>139</sup>.

### **A- Missions essentielles de l'Observatoire**

Les missions principales de l'Observatoire peuvent consister à :

- constituer une documentation foncière pertinente tenue à jour, et d'assurer la circulation de l'information au niveau des Etats ;
- assurer la réalisation et la circulation d'études sur les problèmes fonciers communs ou ressentis comme cruciaux par des Etats membres de l'espace de l'Union et dégager des pistes pertinentes de réponse à soumettre à l'examen des Etats;
- favoriser la documentation, la capitalisation et la diffusion des bonnes pratiques à partir des expériences pilotes de gestion foncière innovatrices ;
- promouvoir le développement d'indicateurs communs du foncier et les activités suivi-évaluation de la mise en œuvre des politiques foncières et législations foncières sur l'espace de l'Union ;
- œuvrer comme structure d'appui conseil au profit des instances concernées de l'Union et à leur demande, au profit des Etats ;
- contribuer au renforcement des capacités et à la promotion de l'expertise régionale en matière foncière.

---

<sup>137</sup> En particulier la Banque mondiale.

<sup>138</sup> Le statut de l'Observatoire doit faire l'objet d'une analyse spécifique, s'appuyant sur des expériences similaires dans la sous-région. Plusieurs options juridiques sont possibles, par exemple celle de projet, ou d'un programme sous la forme d'une ONG internationale du type UICN, International Land Coalition ou autre...

<sup>139</sup> On pourrait dans ce cadre envisager même que l'Observatoire soit hébergée au siège de l'UEMOA ou dans une institution partenaire telle que le Hub Rural.

## B- Principales activités

Les activités principales de l'Observatoire pourraient consister à :

- a. contribuer à la collecte régulière, et améliorer la circulation de l'information sur les expériences innovantes et les processus en cours au niveau des Etats et des partenaires de développement de L'Union<sup>140</sup> ;
- b. mettre en place une base de données<sup>141</sup> sur les politiques, les législations et les institutions foncières dans l'espace de l'Union ainsi qu'un fichier de l'expertise ouest-africaine en matière foncière ;
- c. mettre en place un Centre de ressources sur le foncier en Afrique de l'ouest et accessible via l'internet<sup>142</sup> ;
- d. assurer la documentation et le suivi des conflits fonciers ruraux (agricoles ; transhumances transfrontalières ; gestion des ressources en eau...);
- e. coordonner la réalisation et assurer la qualité d'études régionales approfondies sur les questions foncières transversales et/ou émergentes au sein de l'espace de l'Union et assurer la diffusion des résultats ;
- f. appuyer les réseaux fonciers nationaux et ou sous-régionaux travaillant sur le foncier dans l'espace de l'Union ;
- g. identifier les besoins nationaux de renforcement des capacités et organiser des sessions de formation en collaboration avec des institutions ouest-africaines ou internationales compétentes ;
- h. organiser des rencontres techniques régulières de travail (au niveau experts des gouvernements) sur les problèmes fonciers prioritaires au sein de l'espace de l'Union et promouvoir la concertation périodique de haut niveau entre Etats membres (niveau Ministres chargés des affaires foncières)<sup>143</sup> ;
- i. Promouvoir l'enseignement et la recherche sur le foncier dans les Universités, centres de recherche et instituts de l'espace UEMOA, en partenariat avec notamment des centres spécialisés du Nord<sup>144</sup>.

### Axe 3- Appui au renforcement des capacités régionales en matière foncière

Des études réalisées ces dernières années sur l'état des compétences en matière foncière en Afrique de l'ouest indiquent que la sous-région est déficitaire en matière de capacités d'analyses des politiques foncières et de gestion efficace des problèmes fonciers<sup>145</sup>. Dans la perspective d'aborder les politiques foncières du point de vue des visions et préoccupations propres des Etats membres et en relation avec les initiatives africaines majeures en cours<sup>146</sup>, l'Union doit contribuer au renforcement des capacités locales en matière foncière. A cet effet, les principales directions d'action ci-après sont susceptibles d'y contribuer :

---

<sup>140</sup> Le Hub Rural anime déjà en collaboration avec LandNet West Africa, le site des Actualités foncières.

<sup>141</sup> Logée au sein de l'UEMOA

<sup>142</sup> Ce centre centraliserait et rendrait disponible (via Internet) l'ensemble de la documentation récente produite sur les questions foncières au sein de l'espace de l'Union. Un tel centre pourrait être logé au sein d'une Université de la sous-région travaillant déjà sur les questions foncières (Saint-Louis par exemple).

<sup>143</sup> A organiser par les instances compétentes de l'UEMOA

<sup>144</sup> Collaboration possible notamment avec des centres du Nord tels que le Laboratoire d'Anthropologie juridique de Paris 1.

<sup>145</sup> Colloque CILSS-Université G. Berger de St Louis (Sénégal), 1997 ; Etude DFID sur les réseaux fonciers (1999)...

<sup>146</sup> NEPAD, initiatives de l'UA...

## **A- Renforcement des capacités internes au sein de l'UEMOA**

- mise en place d'un groupe de travail informel interdisciplinaire (task-force) sur le foncier au sein de l'UEMOA<sup>147</sup> ;
- conférences publiques périodiques présentées par des experts régionaux et internationaux invités par l'Union ;
- collaboration de l'UEMOA avec des institutions internationales compétentes en matière de formation ou disposant de l'expertise foncière<sup>148</sup>.

## **B- Appui au renforcement des capacités dans les Etats membres de l'Union**

- identification des besoins concrets des Etats en matière de renforcement des capacités foncières et appui à la mobilisation de l'expertise nécessaire dans les domaines d'action prioritaires identifiés par les Etats
- appui à l'amélioration des capacités des services centraux chargés de la gestion foncière ;
- appui au développement de processus de dialogue politique sur les questions foncières au sein des Etats et au niveau sous-régional (actions d'informations ; conférences électroniques ; forums de réflexion et de discussion ; échanges d'expériences...) ;
- appui au renforcement des capacités de dialogue de la société civile en matière de politiques foncières<sup>149</sup> ;
- appui à l'amélioration du règlement des contentieux fonciers locaux et transfrontaliers et à la mise en œuvre de mécanismes locaux de gestion alternative des conflits.

## **C- Développement du partenariat**

- négociation de protocoles de collaboration technique dans le domaine du foncier avec les institutions africaines régionales et sous-régionales (UA/NEPAD ; CEDEAO ; CILSS...) et avec les institutions compétentes en matière de politiques foncières (APREFA ; World Bank Institute ; Hub Rural, LandNet West Africa...)
- négociation de protocoles de partenariat financier avec les institutions internationales de coopération (BAD ; Banque mondiale ; UE, Gates Foundation...);

## **Axe 4- Assistance aux Etats en matière de promotion et régulation des marchés fonciers**

Par marchés fonciers, il faut entendre ici, aussi bien le marché de la vente que le marché de la location des terres. Les principales directions d'action ci-après sont de nature à permettre de réaliser les objectifs de promotion d'un marché foncier efficace:

---

<sup>147</sup> Identifier le département sous l'autorité duquel travaillerait le groupe de travail. Composition : experts UEMOA intéressés, issus de différents départements. Y associer des experts externes bénévoles cooptés, venant de la sous-région ainsi que des experts d'institutions partenaires (Hub Rural) et du Nord. Ces experts bénévoles interviennent sans incidence d'honoraires, mais avec simple prise en charge de frais (déplacement et séjour). Prévoir une animation-facilitation légère de la Task-force.

<sup>148</sup> World Bank Institute, USAID, APREFA, Réseau LandNet West Africa, Hub Rural...

<sup>149</sup> Organisations paysannes sous-régionales ; réseaux fonciers ; autorités coutumières...

- a. étude de base sur les marchés fonciers ruraux au sein de l'espace de l'Union
- b. programme pilote d'information foncière des communautés de base, d'assistance à la formalisation des transactions foncières rurales et de promotion des baux ruraux ;
- c. élaboration d'un programme pilote de promotion de systèmes adaptés de crédits fonciers et d'amélioration des droits d'accès des femmes productrices rurales à la terre ;
- d. renforcement des capacités des acteurs du marché foncier, notamment les intermédiaires fonciers ;
- e. simplification et réduction des coûts des procédures d'enregistrement et de mutation des droits fonciers...

## VI- TEXTES JURIDIQUES

### *Textes communautaires*

- Acte additionnel n° 03/2004 du 10 janvier 2004 portant adoption de la politique d'aménagement du territoire communautaire de l'UEMOA
- Acte additionnel n° 03/2001 du 19 décembre 2001 portant adoption de la politique agricole de l'UEMOA
- Traité de l'Union économique et monétaire ouest-africaine du 10 janvier 1994
- Protocole additionnel n° 2 relatif aux politiques sectorielles de l'UEMOA

### *Textes nationaux*

- Bénin : Avant-projet de loi portant régime foncier rural (juin 2003)
- Burkina **Faso** :
  - o la loi n° 014-96/ADP du 23 mai 1996, portant réorganisation agraire et foncière
  - o loi 034-2009/ AN du 16 juin 2009 portant régime foncier rural
- Côte d'Ivoire : loi n° 98-750 du 23 décembre relative au domaine foncier rural
- Guinée Bissau : Lei n° 5/98 de 23 de Abril 1998, Lei da terra
- Mali : Ordonnance n°00-027- P-RM du 22 mars 2000 portant code domanial et foncier ;
- Niger : Ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 portant principes d'orientation du Code rural
- Sénégal : la loi n° 64-46 du 17 juin 1964, relative au domaine national Projet de loi d'orientation agricole (2002)
- Togo : Ordonnance n° 12 du 6 février 1974 portant réforme agro-foncière

## VII- PRINCIPAUX DOCUMENTS CONSULTES

- Audier J., Droit Rural. Paris, Economica, 1985
- Bell C., « Reforming property rights in land and tenancy », *in* Research observer, The World Bank, vol. 5, n° 2, 1990, pp. 143-166.
- CILSS, Actes du forum régional Praia +9 : Foncier rural et développement durable au Sahel et en Afrique de l'Ouest. Ouagadougou, CILSS, 2004
- Djiré Moussa, Conventions locales face aux enjeux de la décentralisation au Mali. Paris, Karthala, 2007
- G. Ciparisse, Thésaurus multilingue du foncier, Rome, FAO, Rome, 1999.
- De Soto H., The Mystery of Capital. New-York, The Bantam Press. 2000.
- Club du Sahel, Pour Préparer l'avenir de l'Afrique de l'Ouest : une vision à l'horizon 2020. Synthèse des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest. Paris, OCDE, 1994
- Deininger K. Land policies for growth and poverty reduction. Washington, World bank/Oxford university press 2003
- FAO, Notions d'économie générale et d'économie rurale. FAO, Rome, 1973.
- Granier Laurent, Les conventions locales de gestion des ressources naturelles : légalité et cohérence en droit sénégalais. UICN, Gland, Droit et politique de l'environnement, n° 65.
- Klein et al. Etude juridique et administrative du plan foncier rural. Vol II, Chap. V, Annexe II. Abidjan
- Kintz, D., Pastoralisme, agro-pastoralisme et organisation foncière : le Cas des Peuhls. In Enjeux fonciers en Afrique noire, Paris, Karthala, 1982.
- Lavigne Delville Ph., Ouédraogo H., Toulmin C., Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux. Paris, GRET, 2003
- Ouédraogo H.M. G., Etude comparative de la mise en oeuvre des plans fonciers ruraux : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire. Ouagadougou, LandNet West Africa, 2004
- Ouédraogo H. M. G., Conditions juridiques de reconnaissance des droits fonciers locaux et pratiques foncières locales. In Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux, Paris, GRET, 2003. pp. 82- 90.
- Ouédraogo H..M.G. et al. La sécurisation foncière en milieu rural. Ouagadougou, PNGT, 1999.
- Ouédraogo H. M. G. et autres, Evaluation des mécanismes de mise en oeuvre du code rural à travers l'expérience des commissions foncières, DANIDA/USAID, Niamey, 1996
- Ouédraogo H. M. G., les pratiques informelles en matière foncière. In Les pratiques juridiques, économiques et sociales informelles : actes du colloque de Nouakchott. Université d'Orléans, PUF, 1991
- Ouédraogo M., Les nouveaux acteurs ruraux et la promotion des activités agro-sylvo-pastorales dans le Sud du Burkina Faso. Bulletin IIED, 2003.
- Naudet, Jean-David: Trouver des problèmes aux solutions : vingt ans d'aide au Sahel Paris, OCDE- Club du Sahel, 1999
- UEMOA : Les grandes orientations de la politique agricole de l'UEMOA. Vol. 1 : Rapport Principal. Vol. 2 Annexes

## VIII- TERMES DE REFERENCES

### I- Justification de l'étude

L'UEMOA en concertation avec la Banque mondiale a décidé d'entreprendre la réalisation d'une étude sur la question foncière et la problématique du développement économique dans les pays de l'Union. La réalisation d'une telle étude repose sur les considérations ci-après :

#### 1.1- L'importance de la question foncière

##### A- Constat d'un regain d'intérêt pour le foncier dans les réflexions sur le développement

Après plus de 40 ans d'efforts de la communauté internationale pour favoriser un développement véritable dans les pays africains, force est de constater que les résultats sont loin de correspondre aux attentes. Dans certains cas même, les pays africains ont régressé d'un point de vue des performances économiques.

Après avoir été quelque peu oubliée vers la fin des années 80, la question foncière est revenue au devant des préoccupations des promoteurs du développement, tant dans les pays africains eux-mêmes qu'au sein des institutions internationales de coopération multilatérale et bilatérale. En témoignent les initiatives majeures ci-après :

- élaboration d'un document de « politique foncière » par la Banque mondiale<sup>150</sup> ;
- élaboration d'un document de « politique foncière » de la Banque africaine de développement (BAD) pour l'Afrique de l'ouest et centrale ;
- élaboration en cours d'un projet de document de politique foncière de l'Union européenne pour les pays en développement ;
- mise en place d'un comité de pilotage sur le foncier au sein du Ministère français chargé de la coopération.
- réflexions engagées par le CILSS sur les problèmes fonciers en Afrique de l'Ouest...

Les autorités compétentes des pays africains ont pratiquement tous opéré des ajustements plus ou moins profonds de leur législation foncière ou se préparent à le faire : débat national en cours au Sénégal sur la révision de la loi sur le domaine rural ; projet d'adoption d'une nouvelle loi foncière rurale au Bénin ; loi foncière rurale de la Côte d'Ivoire adoptée en 1998 ; loi foncière burkinabé révisée en 1996...

##### B- Prise de conscience de la nécessité de la sécurisation foncière pour un développement humain durable

Plusieurs raisons peuvent expliquer ce regain d'intérêt pour le foncier :

- l'actualité africaine récente est émaillée de situations de tensions foncières d'envergure variables sur l'ensemble du continent ;
- le renouvellement des réflexions, travaux de recherche et le développement d'expériences pilotes récentes sur le foncier ont permis de dégager des pistes prometteuses de solutions pour une sécurisation effective des producteurs ruraux

---

<sup>150</sup> Klaus Deininger, Land policy.

Au delà de ces facteurs conjoncturels qui ont placé le foncier au devant de la scène des politiques de développement, certains facteurs d'ordre structurel font de la terre une condition décisive pour le développement en général. Ainsi :

1°- **D'un point de vue économique**, l'accès à la terre et la sécurisation des droits fonciers sont clairement perçus aujourd'hui comme conditions indispensables, de la réalisation performante par le producteur rural de ses activités productives<sup>151</sup>.

L'accès à la terre et la sécurisation des droits fonciers n'intéressent pas que les activités rurales ; tous les autres types d'activités productives ou même de circulation des marchandises dépendent à des degrés plus ou moins grands de l'accès au foncier ou des conditions générales de sécurisation foncière. (installation d'entreprises industrielles, création d'un fonds de commerce...).

Enfin, le foncier joue un rôle crucial dans la capacité d'un entrepreneur à mobiliser du crédit sur le marché financier. La terre, et plus largement l'immeuble (incluant le foncier bâti) constitue en effet pour le prêteur de sommes d'argent, la reine des garanties en raison non seulement de sa très grande valeur, mais aussi de ses qualités spécifiques en tant que bien<sup>152</sup>.

2°- **D'un point de vue social et politique**. La terre présente également une grande importance aux plans politique et social. Au plan social, on connaît l'attachement des africains ruraux à la terre en tant que lieu d'affirmation et d'équilibre identitaire et la prédominance des rites religieux liés à une croyance dans les mythes relatifs à la puissance exponentielle des « génies » de la terre. De plus la terre est le seul patrimoine familial et la principale source de bien être pour la plupart des ruraux africains. Mais il est essentiel d'insister ici sur le fait que la terre est bien plus qu'une ressource pour les populations rurales africaines ; elle est aussi le symbole de la représentation tant physique que mythique de la survivance et de la reproduction du groupe : le groupe n'en tire pas seulement des moyens d'existence, mais aussi la protection mystique assurée par les esprits de la terre moyennant la perpétuation de différents rites agraires périodiques.

## **1.2- Les mutations affectant les rapports des hommes à la terre**

### **A- La situation de départ**

Les systèmes fonciers dits coutumiers africains<sup>153</sup> se caractérisent par leur extrême diversité. Chaque pays, et au sein d'un même pays, chaque région, présente des spécificités liées aux contextes agro-écologiques, aux populations qui les habitent et aux activités productives dominantes qu'elles exercent. Il faut donc savoir rester prudent et éviter les généralisations abusives lorsqu'on parle de systèmes fonciers coutumiers ou traditionnels « africains ».

---

<sup>151</sup> La notion de producteur doit être ici entendue de manière large et désigner le producteur agricole, mais aussi l'éleveur. On devrait cependant atténuer ce point de vue par la considération que l'accès au foncier à lui seul reste nécessaire mais insuffisant pour accroître la production rurale. Dans l'expérience de redistribution des terres au Zimbabwe, les ouvriers agricoles noirs qui ont bénéficié des terres libérées par les fermiers blancs expulsés se sont montrés incapables de mettre en valeur ces terres, provoquant une chute brutale des performances de l'agriculture zimbabwéenne, jadis fleuron de l'agriculture moderne africaine

<sup>152</sup> La terre est un bien qui se caractérise par sa très grande stabilité ; de plus contrairement à beaucoup d'autres biens sa valeur s'accroît au fur et à mesure de l'écoulement du temps.

<sup>153</sup> Voir la discussion sur la notion de systèmes fonciers coutumiers, au terme de laquelle la recherche parle de plus en plus des pratiques foncières locales.

Cependant, au delà des spécificités locales des systèmes fonciers locaux, il est possible de dégager quelques constantes qui soulignent l'originalité des systèmes fonciers traditionnels africains, et permettent notamment de les distinguer par rapport aux systèmes fonciers dits réglementaires légués par l'administration coloniale. En particulier on peut esquisser à grands traits un tableau des systèmes fonciers traditionnels en soulignant les éléments caractéristiques ci-après<sup>154</sup> :

- Le caractère communautaire et lignager des droits sur la terre ;
- Le droit inaliénable pour tout membre de la communauté d'être investi de droits d'exploitation d'une portion du patrimoine lignager ;
- Le droit pour les groupes « étrangers » non-membres de la communauté d'accéder aux réserves foncières de la communauté pour les exploiter et satisfaire à leurs besoins domestiques;
- Le caractère sacré des rapports de l'homme à la terre ;
- L'existence d'une institution spécialisée de gestion foncière (le chef de terre)
- ...

Toutes ces caractéristiques des systèmes fonciers dits traditionnels s'expliquent du moins en partie par les principales spécificités ci-après :

- Le caractère communautaire et lignager des droits sur la terre ;
- La grande disponibilité de l'espace et la faible pression démographique sur les terres ;
- Le caractère communautaire et lignager des modes d'organisation sociale et de production ;
- La prédominance des croyances religieuses animistes et des valeurs culturelles propres aux sociétés africaines (solidarités communautaristes, ethniques et familiales, traditions d'accueil et de perception non exclusive de l'exploitation des ressources naturelles ;
- Faible développement de l'économie marchande...

On a beaucoup débattu de l'existence ou non de la propriété foncière privée dans les sociétés traditionnelles africaines. La doctrine coloniale dominante et celle qui lui a succédé a toutefois conclu au fait que les sociétés africaines ignoraient l'appropriation privative de la terre. Il faut cependant questionner aujourd'hui de manière critique ce point de vue dominant, dont les motivations politiques de justification de la conception monopoliste foncière de l'Etat colonial apparaissent aujourd'hui plus nettement avec le recul historique.

## **B- Les changements en cours**

Il est erroné de présenter les systèmes traditionnels africains comme étant statiques ou de les idéaliser comme ayant été parfaits auparavant. Même en dehors de l'influence des systèmes fonciers réglementaires, les systèmes fonciers dits traditionnels généraient des tensions et des conflits internes plus ou moins violents entre différents acteurs pour le contrôle politique des hommes et par conséquent le contrôle économique des richesses qu'ils produisent. De plus ces systèmes dits traditionnels ont leur propre dynamique interne, qui leur permet de s'adapter continuellement aux changements écologiques (sécheresses), démographiques (croissance de

---

<sup>154</sup> Ces commentaires concernent surtout les sociétés rurales à dominante agraires. Les sociétés pastorales ont un système foncier spécifique.

la population phénomènes migratoires) sociaux (urbanisation<sup>155</sup>, éclatement des lignages, dissension des liens de solidarité familiale...), politiques (affaiblissement de l'autorité des chefs traditionnels ; processus de décentralisation...) ou autres (problèmes sanitaires telles que épidémies) grâce à la très grande flexibilité qui les caractérisent. Enfin, la confrontation des sociétés traditionnelles avec le système colonial, le développement progressif d'une économie de marché en milieu rural (cultures de rentes) et les efforts de diffusion des systèmes fonciers dits réglementaires n'ont pas été sans conséquence pour les systèmes fonciers dits coutumiers.

Les systèmes fonciers traditionnels ont donc dû de gré ou de force, s'adapter aux changements auxquels ils étaient confrontés. Mieux ils ont résisté avec un relatif succès aux tentatives ouvertes ou voilées de destruction planifiée par la politique foncière coloniale<sup>156</sup>. De fait, les systèmes fonciers dits traditionnels sont aujourd'hui de nouveaux systèmes fonciers originaux en formation, ne reproduisant les systèmes fonciers ancestraux hérités des temps immémoriaux, ni ne s'assimilant aux systèmes fonciers réglementaires qui ont été institués par la volonté de l'Etat. C'est ce que certains auteurs ont désigné par le concept de « pratiques foncières locales », lesquelles se caractérisent par leur extraordinaire richesse et leurs fortes capacités de créativité.

### **C- Les principales conséquences des transformations foncières**

Les changements ci-dessus évoqués ont eu de nombreuses conséquences sur la situation foncière des populations locales et de l'ensemble des acteurs concernés. Au nombre de ces conséquences on peut souligner notamment les aspects ci-après :

- compétitions foncières exacerbées, s'accompagnant de conflits fonciers de plus en plus violents, notamment entre agriculteurs et éleveurs mais aussi entre agriculteurs ou entre éleveurs ;
- processus de marginalisation et d'exclusion foncière de certains groupes vulnérables, notamment les pasteurs, les migrants, les femmes et les jeunes...
- développement de nouvelles pratiques de transactions foncières rurales et émergence d'un marché foncier informel, y compris en milieu rural ;
- accentuation de l'insécurité foncière pour les promoteurs ruraux, empêchés d'obtenir des titres fonciers et privés de l'accès au crédit... ;

---

<sup>155</sup> Voir les données de l'étude WALPS, Club du Sahel

<sup>156</sup> L'objectif de la politique foncière coloniale française était en effet de substituer aux systèmes fonciers dits traditionnels un système foncier dit moderne, fondé sur le système de l'immatriculation foncière.

Une tendance nouvelle à laquelle il importe de prêter toute l'attention appropriée est le fait que de problèmes essentiellement locaux, les questions foncières en Afrique de l'ouest sont de plus en plus en train d'alimenter les crises politiques à dimension nationale ; les problèmes fonciers ont même tendance à disséminer les germes de tensions inter-étatiques au risque de devenir des facteurs graves de déstabilisation politique de l'ensemble de la sous-région. La crise politico-militaire ivoirienne est illustrative à cet égard ; mais il faut aussi s'inquiéter des difficultés constantes entre d'une part pays sahéliens (Burkina, Mali, Niger) et d'autre part pays côtiers (principalement le Ghana et le Bénin) du fait des mouvements des troupeaux en transhumance ou des problèmes de gestion des ressources en eau<sup>157</sup>.

### **1.3- Les expériences développées par les Etats**

Face aux nombreux problèmes de mobilisation de la terre dans la perspective du développement économique, les Etats ne sont pas restés inactifs. Tous ont recherché les moyens de favoriser mise en valeur des terres rurales, en vue de l'augmentation de la production agricole, de favoriser les investissements de capitaux dans le secteur rural et de contribuer au développement économique en général. On peut analyser sommairement les initiatives développées par les Etats pour favoriser une mise en valeur effective des ressources naturelles et une augmentation de la production en les regroupant en quatre principaux types d'approches<sup>158</sup> :

- Les approches législatives à travers lesquelles les Etats ont déployé des efforts principalement dans l'élaboration ou l'adaptation de législations et textes réglementaires nationaux (expériences du Burkina, et du Mali) ;
- Les approches techniques où l'accent a surtout été mis sur les mécanismes opérationnels de la clarification des situations foncières locales, de l'identification et de la sécurisation des droits fonciers locaux (expériences de la Cote d'Ivoire et du Bénin)
- Les approches de capacitation institutionnelles à travers lesquelles les Etats ont surtout favorisé la création de capacités de gestion foncière au niveau local (Expérience du Niger surtout)
- Les approches contractuelles, plus récentes et encore en phase d'expérimentation et de recherche-action, visant surtout à accompagner dynamiques et les pratiques locales existant sur le terrain et à assurer leur formalisation et validation juridique progressive.

D'une manière générale, le constat a été fait de l'échec des approches législatives et réglementaires, à travers lesquelles les Etats ont espéré qu'une amélioration sensible de la situation de sécurisation foncière résulterait de la réforme des différents codes fonciers. Quant aux approches techniques et institutionnelles, elles ont montré des intérêts manifestes au plan théorique, mais leur mise en œuvre s'est confrontée à de nombreux obstacles. Quant aux approches contractuelles, elles semblent les plus prometteuses en terme d'impact sur la sécurisation progressive et la gestion des droits fonciers ; mais on ne dispose pas encore en pratique de suffisamment d'expérience de mise en œuvre systématisée d'une telle approche.

---

<sup>157</sup> On se rappellera le conflit Sénégal - Mauritanie qui a été provoqué entre autres par les problèmes d'exploitation des ressources en eau du fleuve Sénégal, ou les tensions répétées entre d'une part le Burkina et d'autre part le Togo et le Ghana.

<sup>158</sup> V. H. M. G. Ouédraogo, Actes des journées nationales du foncier, GRAF, 2001...

Il faut se méfier tant des jugements péremptoires de condamnation de sur telle ou telle approche, que de l'encensement de telle ou telle autre approche « nouvelle ». Toutes ces approches sont loin de s'exclure l'une l'autre et sont même dans certains pays conduites ensemble et de front. Ces expériences méritent d'être aujourd'hui analysées de manière approfondie, évaluées de manière rigoureuse du point des enseignements positifs ou négatifs que l'on peut en tirer pour l'élaboration de politiques foncières adaptées aux conditions du milieu et pour un impact sur l'augmentation de la production et sur l'incitation aux investissements.

## **II- Quelle approche pour l'UEMOA en matière d'amélioration de la sécurisation foncière dans l'espace de l'Union?**

### **2.1- L'intérêt de l'Union et la question foncière**

En tant qu'institution chargée de créer les conditions pour un environnement favorable à l'intégration sous-régionale et au développement économique performant au sein des frontières, l'UEMOA est interpellée par les questions foncières de plusieurs points de vue :

- D'un point de vue de ses missions générales, l'institution doit promouvoir les investissements de capitaux dans les différents pays membres en vue d'une mise en valeur effective des terres et des autres ressources naturelles ; or comme on l'a déjà indiqué, la mobilisation des capitaux et les investissements, surtout dans le contexte actuel de mondialisation dépendent pour une part essentielle des conditions concrètes de sécurité foncière offertes à l'investisseur avant même les conditions fiscales de l'exercice de son activité.
- La réalisation effective de la libre circulation des personnes et la garantie du droit d'établissement sont des principes essentiels qui donnent une dimension concrète au processus d'intégration. Or ces principes ont beaucoup de mal à devenir réalité, notamment si les conditions d'accès au foncier et de garantie des droits ne confèrent pas à l'investisseur la possibilité d'investir sans craindre d'être à court terme privé de ses droits fonciers, et donc de la possibilité de percevoir les fruits de ses investissements. Le foncier constitue à cet égard une contrainte majeure, surtout lorsque certaines législations nationales ne sont pas en conformité avec les principes fondamentaux de l'Union.
- L'Union a entrepris un travail important en matière d'élaboration de politiques communes, notamment la politique agricole commune. Une politique agricole commune doit reposer sur un socle minimum de principes communs en, matière d'accès à la terre et de conditions de sa mise en valeur ;
- La plupart des pays de l'Union partagent en commun l'objectif de l'harmonisation du droit des affaires, entrepris dans le cadre de l'OHADA. Cette harmonisation du droit des affaires a des implications directes et indirectes en ce qui concerne la garantie des droits fonciers, notamment les garanties hypothécaires.

## **2.2- Les principaux objectifs poursuivis et le mandat du consultant**

### **A- Etat actuel de la réflexion au sein de l'Union**

Jusque là l'Union n'a pas engagé une réflexion spécifique sur la question foncière en vue d'assister et d'accompagner les pays membres pour résoudre les problèmes auxquels ils sont tous confrontés. Très peu d'expérience a été capitalisée au sein de l'Union tant sur les contextes législatifs et institutionnels, les problèmes majeurs de sécurisation foncière et les expériences actuellement en cours. L'étude envisagée sur le foncier constitue en réalité un point de démarrage pour des actions plus suivies et plus approfondies.

### **B- Objectifs de l'étude**

L'étude vise à fournir une réflexion initiale sur le rôle d'une meilleure gestion du foncier dans la promotion de l'intégration sous-régionale et dans la création des conditions favorables à un développement économique soutenu au sein de l'espace de l'Union.

En vue de réaliser un tel objectif dans un laps de temps limité et dans le cadre de contraintes spécifiques au plan budgétaire, il est décidé de faire recours à l'expérience personnelle du consultant sur les problèmes fonciers de la sous-région.

### **C- Le mandat du consultant**

A partir d'une connaissance des politiques et législations foncières au sein des pays de l'UEMOA, le consultant est chargé, en collaboration avec l'équipe de suivi désignée à cet effet par l'Union de réaliser les principales tâches ci-après :

- de faire le point des tendances lourdes d'évolution socio-politique au sein de l'espace UEMOA, des implications de ces évolutions au sein de l'Union en termes de nouveaux enjeux et nouvelles contraintes foncières relatives aux progrès de l'intégration et à la performance de la dynamique de développement économique.
- de questionner et discuter l'apport d'une situation de sécurisation foncière et de circulation efficace des biens fonciers dans la réalisation des objectifs fondamentaux de croissance économique et de bien être général poursuivi par l'Union.
- d'identifier les principales contraintes à la réalisation d'une situation de sécurité foncière et de libre circulation des biens fonciers au sein de l'Union, facteurs d'incitation aux investissements dans l'économie rurale et de soutien au développement ;
- de dégager les pistes d'une stratégie et d'un plan d'action de l'Union à moyen terme, permettant de lever les contraintes identifiées, tout en amortissant les coûts sociaux des mutations incontournables qui se profilent à l'horizon.

En particulier, le consultant est invité à accorder une attention particulière à la réflexion sur les questions spécifiques ci-après :

- la constitution d'un Observatoire sous-régional des politiques, des législations et des institutions foncières pouvant documenter également les expériences les plus avancées ,
- la mise en place de mécanismes diversifiés de prévention des conflits et de suivi de leur règlement, y compris des mécanismes consultatifs au plus haut niveau ;

- la problématique de la promotion de marchés fonciers au niveau national et au niveau sous-régional en tant que piste prometteuse de solution pour une consolidation des principes de libre circulation des capitaux et pour une effectivité réelle du principe du droit d'établissement au sein de l'Union.

Au terme de l'étude, le consultant est chargé de formuler des recommandations en ce qui concerne notamment :

- des orientations générales et une méthodologie pour l'élaboration d'un plan d'action de l'UEMOA, permettant la prise en compte de la question foncière dans l'ensemble des interventions pertinentes initiées par l'Union, et l'assistance aux Etats en matière de développement de politiques foncières nationales adaptées et efficaces, et compatibles avec les objectifs et les principes fondamentaux du Traité ;
- les objectifs et les modalités de la mise en place d'un Observatoire régional sur le foncier destiné à organiser la documentation, la capitalisation et le suivi des expériences foncières conduites au sein de l'Union, et de développer des réflexions prospectives pertinentes ;
- les conditions de la création d'un environnement favorable au développement et au fonctionnement d'un marché foncier efficace, transparent et incitatif pour les investissements en milieu rural.