



AFRICAN UNION



Economic Commission for Africa

*Draft*

**INITIATIVE EN MATIÈRE DE POLITIQUE FONCIÈRE :  
UN CADRE DE SÉCURISATION DES DROITS FONCIERS,  
D'AMÉLIORATION DE LA PRODUCTIVITÉ ET DE  
PRÉSERVATION DES MOYENS DE SUBSISTANCE**

**ÉTUDE RÉGIONALE SUR LA POLITIQUE FONCIÈRE  
EN AFRIQUE DE L'OUEST**

**Ouagadougou, Burkina Faso**

**15 – 18 avril 2008**



## TABLE DES MATIÈRE

ABRÉVIATIONS/SIGLES .....	i
REMERCIEMENTS .....	i
RÉSUMÉ ANALYTIQUE.....	ii
1. - INTRODUCTION.....	1
2. - QUESTIONS CONTEXTUELLES .....	2
2.1 - Contexte politique et socioéconomique .....	2
2.2 - Héritage colonial et pluralisme juridique.....	8
2.3- Communautés économiques régionales et initiatives régionales .....	10
2.4 - Démographie, migration et urbanisation .....	11
2.5 - Problèmes liés aux situations conflictuelles et post-conflictuelles .....	14
2.6 - Ressources et écosystèmes en partage .....	15
3. - PROBLÈMES ET DÉFIS MAJEURS .....	17
3.1- La souveraineté de l'état sur la terre .....	17
3.2 - Droits fonciers privés et coutumiers.....	19
3.3- Terre et activités minières.....	20
3.4- Sécheresse, désertification et inondations .....	21
3.5- Protection des patrimoines communs .....	21
3.6 - Évolution des marchés fonciers et sécurité de la tenure foncière .....	23
3.7 - Décentralisation.....	24
3.8- La problématique hommes-femmes et la tenure foncière.....	24
3.9 - Biocarburants.....	26
4. - FORMULATION DE LA POLITIQUE FONCIÈRE.....	26
4.1- Processus de formulation des politiques .....	26
4.2 Processus de réforme Institutionnelle .....	30
4.3- L'Approche « participative » et approche « Gestion de Terroirs » (PNGTER, PGRN, PNGT).....	31
5. MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES FONCIERES.....	32
5.1.- Une mise en œuvre effective des mesures d'application des politiques foncières.....	33
5.2 - Un exercice réel des compétences foncières par les différentes institutions.....	35
5.3. Un rapprochement des institutions de gestion foncière des usagers à travers la création des structures de proximité.....	37
5.3.1 - L'Expérience ou l'approche Plan Foncier Rural.....	37
5.3.2. Les expériences reposant sur les lois d'orientation.....	39

5.4.- La mise en œuvre des politiques foncières est désormais dépendante du processus de décentralisation. ....	42
5.5 - Les processus d'implication des différents groupes d'acteurs n'ont pas été toujours efficaces. ....	44
5.5.1. Des acteurs ou instances mobilisés selon la formule de « décentralisation » choisie. ....	44
5.5.2. Le bilan mitigé des observatoires du foncier .....	45
5.6. - La mise en œuvre des politiques foncières s'avère ouverte à la « transversalité ».....	46
5.6.1. Les politiques foncières mises en œuvre comme parties de politiques sectorielles .....	46
5.6.2 - La résolution des questions foncières prise en compte par les processus d'accompagnement d'autres secteurs importants de politiques .....	47
5.7 - La mise en œuvre de mécanismes adéquats de gestion des conflits fonciers .....	48
5.7.1 -La gestion des conflits mineurs opposant des individus .....	48
5.7.2 - La gestion des conflits fonciers communautaires .....	49
5.7.3 - La gestion des conflits fonciers à conséquences sous-régionales .....	49
6. ENSEIGNEMENTS, LEÇONS APPRISSES.....	50
6.1 Comment les politiques foncières sont prises en compte dans les législations : (expériences de formulation de politiques). ....	50
6.1.1 - Le contexte d'élaboration des lois : des enjeux différents .....	51
6.1.2 Des Outils et options de sécurisation .....	51
6.2 Enseignements sur les expériences de mise en œuvre de politiques foncières et/ou de lois .....	52
7. EVALUATION DES BESOINS: DEFIS ET LACUNES.....	54
7.1 Défis à relever .....	54
7.2 - Contraintes, goulots d'étranglements .....	57
7.2.1 Les retards et longueur des processus .....	57
7.2.2 Les omissions/censures .....	57
7.2.3 La faiblesse de la diffusion des textes,.....	59
7.2.4 Le caractère inachevé ou contradictoire des textes .....	59
CONCLUSION PARTIELLE .....	60
7.3 Besoins .....	60
7.3.1 Des outils novateurs spécifiques au contexte de « marchandisation imparfaite de la terre »... ..	60
7.3.2 Reconnaître la légitimité et la dynamique des droits délégués.....	61
7.3.3 La sécurisation des groupes sociaux marginalisés ou l'équité dans l'accès aux ressources foncières et aux ressources naturelles .....	61
7.3.4 La formalisation, un besoin de sécurisation durable par les « papiers » .....	62
7.3.5 L'adoption de textes transrégionaux .....	62
7.3.6 L'implication active de bailleurs, institutions et organisations, ... ..	62
7.3.7 Une recherche-action .....	63

7.4 Ressources financières .....	63
CONCLUSION PARTIELLE .....	63
8 - CONCLUSION .....	64
8.1 Principale conclusion .....	64
8.2 Différences et similitudes entre les 17 pays étudiés .....	65
BIBLIOGRAPHIE .....	67
Annexe 1 .....	75

## ABRÉVIATIONS/SIGLES

BAD	Banque africaine de développement
CEA	Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
CEDEAO	Communauté économique des états de l'Afrique de l'Ouest
CER	Communauté économique régionale
CILSS	Comité permanent inter-états de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (Permanent Interstate Committee for Drought Control in the Sahel)
COFO	Commission foncière
CSAO	Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest
CUA	Commission de l'Union africaine
GRN	Gestion des ressources naturelles
IDH	Indice du développement humain
IMOA	Institut monétaire ouest-africain
IUCN	Union internationale pour la conservation de la nature
LADEP	Programme de développement agricole des plaines
LAP	Projet d'administration foncière
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OBC	Organisation à base communautaire
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
PDDAA	Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine
PFR	Plan foncier rural
RECTAS	Centre régional de formation aux techniques de levés aériens
UA	Union africaine
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

## REMERCIEMENTS

*Le présent Rapport de l'étude régionale sur la politique foncière en Afrique de l'Ouest est l'oeuvre d'une équipe de trois consultants ouest-africains : Malam Adam Kandine (Université Abdou Moumouni, Niamey, Niger), Mariatou Koné (Université de Cocody, Abidjan, Côte d'Ivoire) et W. Odame Larbi (Projet d'administration foncière, Accra, Ghana). Il a été établi sous la direction d'un Comité de pilotage composé de la CUA, de la CEA et de la BAD, et en collaboration étroite avec la CEDEAO. C'est une partie intégrante de l'initiative de ce comité visant à concevoir un Cadre d'élaboration de la politique foncière en Afrique. Ses auteurs voudraient exprimer leurs remerciements à la BAD pour son appui financier au projet, tout en affirmant que les opinions exprimées dans le rapport sont uniquement les leurs.*

## RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La Commission de l'Union africaine, la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique et la Banque africaine de développement, regroupées sous forme de comité conjoint de pilotage, ont lancé une initiative concertée en vue de l'élaboration d'un cadre de politique foncière africaine visant à renforcer les droits fonciers, améliorer la productivité et préserver les moyens de subsistance. Dans le cadre d'une étroite collaboration avec les Commissions économiques régionales, des études et consultations régionales ont été menées en vue de contribuer à l'élaboration dudit cadre. Le présent rapport est le fruit d'une étude théorique sommaire réalisée à partir de documents et autres informations disponibles et auxquels l'Internet a permis d'accéder. Les renseignements fournis sur les pays de la région sont ceux qui pouvaient être obtenus à partir de ces sources. Cependant, il est à signaler qu'il n'a pas été possible d'obtenir assez d'informations sur le Cap Vert, la Guinée-Bissau, le Togo, la Mauritanie et le Tchad.

Le rapport traite des questions vitales qui déterminent le cadre de l'examen de la problématique foncière à laquelle se trouve confrontée l'Afrique de l'Ouest en tant que région, notamment le contexte politique, social et économique, l'héritage colonial, la pluralité des régimes juridiques, les opérations de la communauté économique régionale et autres initiatives régionales, l'impact de la démographie, la migration et l'urbanisation, les problèmes liés aux situations conflictuelles et post-conflictuelles, ainsi que les ressources et écosystèmes en partage. Il existe des défis majeurs qui se prêtent à être mieux relevés au plan régional.

Il passe ensuite à l'examen de la pertinence de ces questions et défis majeurs pour la Région ouest-africaine tels qu'ils sont identifiés par le comité de pilotage, dont la souveraineté de l'état sur la terre, la sécheresse, la désertification et les inondations, la protection des patrimoines communs, y compris les droits pastoraux, l'évolution du marché foncier et la sécurité de la tenure foncière, la décentralisation et son incidence sur la gestion efficace des terres, la terre et les activités minières, ainsi que la problématique hommes-femmes et les questions foncières. Le problème des biocarburants et des terres que nécessite la production de leurs matières premières est traité en tant qu'une des questions critiques émergentes.

Puis il procède à l'analyse aussi bien des politiques foncières en vigueur dans les pays membres de la région que des processus de leur formulation. Il conviendrait de signaler que seuls quatre pays disposent de politiques foncières dont la formulation relève de divers mécanismes - Ghana, Guinée, Sierra Leone et Burkina Faso. Quant aux autres pays, ceux-ci disposent de lois foncières axées sur divers enjeux. Les mécanismes de mise en œuvre de ces diverses lois et politiques sont aussi examinés, surtout dans le cadre de la décentralisation tous azimuts en cours dans la région. Les enseignements tirés des divers processus ainsi que les actions nécessaires à l'amélioration des processus de formulation de la politique foncière au plan régionale en vue de sécuriser les droits fonciers, améliorer la productivité et préserver les moyens de subsistance sont aussi pris en compte. Les déficits en connaissance et en ressources humaines et financières requises pour l'amélioration de l'environnement de la politique foncière sont aussi examinés. Enfin, des propositions sont faites en vue d'améliorer le projet de rapport pour en faire le cadre d'une politique foncière à

l'échelle du continent. La recommandation clé qui émerge tout au long du rapport est que certains des défis majeurs auxquels se trouve confrontée la région se prêtent à être relevés dans le cadre régional, ce qui nécessitera davantage d'engagement de la part des gouvernements de la région en vue de donner une forte impulsion aux processus et d'avoir des impacts tangibles sur les moyens de subsistance des populations de la région.

## 1. - INTRODUCTION

La présente étude sur les questions liées à la politique foncière en Afrique de l'Ouest<sup>1</sup> est une partie intégrante de l'initiative concertée de la CUA, de la CEA et de la BAD placée sous la direction générale de la CUA, en collaboration étroite avec les CER. Sous le thème 'Politique foncière en Afrique : un cadre d'action en vue de la sécurisation des droits fonciers, de l'amélioration de la productivité et de la préservation des moyens de subsistance', elle vise à élaborer un cadre et des directives en matière de politique et de réformes foncières en Afrique. Ce cadre et ces directives envisagés sont perçus comme des outils essentiels et appelés à venir en appont aux processus nationaux et régionaux de formulation et de mise en oeuvre de la politique foncière. Ils s'intègrent au PDDAA du NEPAD qui postule que la gouvernance des ressources foncières et naturelles est un préalable à l'augmentation du revenu et à un meilleur bien-être des populations agricoles, et elle se mesure par la capacité des politiques foncières et des institutions chargées des questions foncières à tenir leurs promesses et à appuyer les objectifs de développement en Afrique. C'est dans le cadre de la CEDEAO que sera atteint cet objectif au plan régional.

Un atelier consultatif organisé du 27 au 27 mars 2006 a marqué le démarrage du processus. Au cours de cet atelier, il a été convenu que des études régionales soient menées afin d'assurer :

1. la prise en compte des spécificités et des diversités régionales dans l'élaboration du Cadre intégré de politique et de directives foncières en Afrique;
2. l'inventaire non seulement des initiatives existantes ou en cours en matière de politique foncière mais aussi des enseignements tirés, ainsi que l'identification des défis, des déficits et des goulots d'étranglement entravant la mise en oeuvre de la politique et de la réforme foncières, y compris les besoins en renforcement des capacités et en ressources;
3. la clarification des éléments critiques du processus au plan régional.

Le rapport vise à identifier les questions foncières critiques ayant une incidence sur le développement économique et social des pays de la région, ainsi que les initiatives prises par les différents pays pour résoudre certains des problèmes identifiés afin de préserver les droits fonciers et d'assurer l'aménagement des terres. Il devra servir de document de travail à l'atelier consultatif régional qui aura lieu en avril 2008. Ses conclusions et recommandations majeures, tout comme celles de l'atelier, serviront à enrichir le projet de cadre et de directives régionaux en matière de politique et de réforme foncières. Ensuite, il reviendra à un groupe d'étude composé d'experts africains de faire la synthèse des rapports issus de divers ateliers consultatifs régionaux. Cette synthèse servira à affiner et à enrichir davantage le projet de cadre et de directives en matière de politique foncière dont la version finale sera soumise pour

---

<sup>1</sup> Ces pays sont le Bénin, le Burkina Faso, le Cap Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo, conformément à la Résolution CM/Res. 464 (XXVI) de 1976. Cependant, compte tenu de la participation du Tchad et de la Mauritanie aux travaux du Comité directeur du CILSS, il a été convenu de prendre en compte ces deux pays dans la Région ouest-africaine, ce qui fait que la présente étude porte sur 17 pays.

examen et approbation à une réunion des ministres africains chargés des questions foncières. Ce cadre ainsi que le rapport ministériel seront examinés par un Sommet des Chefs d'état et de gouvernement en vue de leur adoption, ce qui sera suivi d'une déclaration sur le cadre et les directives en matière de politique foncière, leur mise en œuvre et leur suivi. L'Annexe 1 présente de manière détaillée les Termes de référence (TDR) afférents à cette tâche.

Le rapport repose uniquement sur une étude théorique qui s'est appuyée d'une part sur le document d'information générale issu de l'atelier consultatif continental, et d'autre part sur d'autres documents pertinents et sources auxquels l'Internet aura permis d'accéder. Les informations que contient le rapport en ce qui concerne divers pays sont celles qui ont pu être obtenues à partir de ces sources. De ce fait, les niveaux d'information diffèrent selon les pays, les informations sur les pays lusophones (Cap Vert et Guinée Bissau), le Tchad, la Mauritanie et le Togo ayant été les plus difficiles à obtenir. Les auteurs voudraient aussi inciter à la prudence quant à l'utilisation des données statistiques qu'il contient. Compte tenu du fait que les données comparatives par pays ne sont pas toujours cohérentes en ce qui concerne l'année de leur collecte ou de leur diffusion ainsi que sur le plan de la fiabilité, les chiffres donnés peuvent tout au mieux être considérés au sens large du terme comme des indicateurs des situations actuelles sur le terrain plutôt que comme des mesures précises de ces situations dans chaque pays et exactement à la même période.

Conformément aux TDR, la suite du rapport est structurée comme suit : le Chapitre 2 traite du contexte dans lequel sont appliquées les politiques foncières dans la région et des facteurs qui ont influé sur leur élaboration. Ensuite, le Chapitre 3 passe en revue les questions et défis majeurs identifiés comme étant essentiels à la formulation et à la mise en œuvre de la politique foncière dans la région. Les Chapitres 4 et 5 examinent la question de la formulation et de la mise en œuvre de la politique foncière à travers la région. Le Chapitre 6 tire des enseignements des processus actuels, alors que le Chapitre 7, tout en mettant en exergue les capacités institutionnelles et les ressources financières, se penche sur les défis et déficits auxquels sont confrontés ces processus sur le plan de 'l'évaluation des besoins'. Enfin, le Chapitre 8 fait état des conclusions et propositions visant à améliorer le Cadre de politique foncière continentale.

## **2. - QUESTIONS CONTEXTUELLES**

### ***2.1 - Contexte politique et socioéconomique***

Du point de vue géographique, la région ouest-africaine s'étend sur diverses zones écologiques qui vont du littoral à la bande sahélienne et qui sont confrontées à divers problèmes. En conséquence, pour ces deux zones, les priorités diffèrent considérablement en matière de politique foncière. Dans les pays sahéliens, les politiques foncières visent à prévenir des conflits au niveau de l'utilisation des ressources en partage et à maintenir l'équilibre entre l'agriculture et le nomadisme pastoral, tandis que dans les pays côtiers, elles mettent l'accent sur la promotion de la propriété privée par la création de grandes plantations ou de petites plantations individuelles.

Trois groupements linguistiques majeurs de pays issus de l'héritage colonial de la région existent en Afrique de l'Ouest : les pays anglophones, les pays francophones et les pays lusophones. C'est une région qui, depuis la période des indépendances, a connu divers régimes politiques – des régimes d'obédience libérale et capitaliste et des régimes d'obédience socialiste et révolutionnaire. Presque chaque pays, depuis son accession à l'indépendance, a connu la dictature militaire, la révolution politique ou une guerre civile. La région a aussi été le théâtre de conflits armés autour des ressources, tout comme de conflits ethniques. Un certain nombre de pays (le Libéria, la Sierra Leone et la Côte d'Ivoire) sont dans des situations de sortie de conflit. Ces expériences politiques ont eu un impact considérable sur les processus de politique foncière. Par exemple, les expériences révolutionnaires en Guinée, au Bénin et au Burkina Faso et la guerre de libération en Guinée-Bissau ont eu une incidence sur l'élaboration des politiques foncières de ces pays.

L'Afrique de l'Ouest est une région relativement pauvre, quoique regorgeant de ressources naturelles dont des forêts, des minerais (or, diamants, rutile, bauxite, manganèse, minerai de fer, uranium, etc.), des pêcheries et du pétrole. Au Libéria et au Nigeria, ce sont respectivement 80 % et 60 % de la population qui vivent en dessous du seuil de la pauvreté. Le Mali, le Niger, le Burkina Faso, la Guinée-Bissau et le Tchad sont classés au rang des pays les plus pauvres au monde. Au Tchad, 80 % de la population vit en dessous du seuil de la pauvreté. La région est confrontée à de nombreux défis d'ordre environnemental dont la sécheresse, la désertification et les inondations. Elle est fragile et sujette à des conflits interethniques. Ses pays connaissent divers niveaux de développement; il en va de même pour les taux de croissance de leurs populations et d'autres caractéristiques démographiques. Par ailleurs, le développement des ressources humaines dans la plupart de ces pays reste faible. Sur les 17 pays qui font l'objet de l'étude, seuls trois sont classés comme des pays disposant d'un indice de développement humain (IDH) moyen. Ce sont, sur 177 pays, le Cap Vert (105<sup>ème</sup> rang), le Ghana (138<sup>ème</sup> rang) et le Togo (143<sup>ème</sup> rang). Les autres sont classés comme des pays à faibles indices de développement des ressources humaines. En effet, les six derniers pays classés en fonction de l'Indice se trouvent tous en Afrique de l'Ouest. Dans ces pays, la terre constitue un moyen de subsistance majeur et y accéder tout en sécurisant les droits qui y sont liés constituent des facteurs socioéconomiques majeurs. Seul le Cap Vert, dont 37 % de la population vit en dessous du seuil de la pauvreté, tombe dans la catégorie des économies à revenu intermédiaire.

La plupart des pays sont tributaires de l'agriculture et produisent des cultures de rente destinées à l'exportation, quoique le Nigeria, la Côte d'Ivoire et le Tchad exploitent le pétrole qui est également destiné à l'exportation. Entre autres, les cultures majeures de la région sont le cacao, le café, le coton, les arachides, le riz, le maïs, le mil et le sorgho. L'agriculture contribue largement au PIB de la plupart des pays de la région et constitue la source de subsistance de plus de 60 % de la population rurale de chaque pays, tout en étant le secteur pourvoyeur d'emplois à plus de 50 % de la population active (Tableau 1). Cependant, compte tenu des demandes concurrentielles de terre, des choix de nature à avoir un impact sur le développement socioéconomique des populations et sur la pérennité de leurs moyens de subsistance doivent être opérés sur le plan foncier. Un tel choix devra se faire entre d'une part une agriculture à petite échelle qui assure une subsistance durable à la plupart des ruraux, et d'autre part l'agriculture commerciale à grande échelle reposant sur des investisseurs nationaux ou

étrangers. Les gouvernements du Ghana, du Mali (pour le développement du delta central du Niger), du Nigeria, de la Côte d'Ivoire, etc. se trouvent face à de tels choix. Dans la région, les questions foncières sont caractérisées par une marchandisation de plus en plus poussée des droits et par une compétition de plus en plus intense entre les divers usagers de la terre tant dans les zones rurales que dans les zones urbaines, et elles sont enracinées dans les réalités sociales, économiques et politiques. Le Tableau 1 fait état des caractéristiques générales des pays de la région et présente un aperçu des régimes de propriété foncière.

**Tableau 1**  
**Sélection d'indicateurs socioéconomiques par pays<sup>2</sup>**

Pays	Superficie (km <sup>2</sup> )	Population (Taux de croissance annuel <sup>3</sup> )	% pop. vivant en milieu urbain (Taux de croissance annuel)	PIB par habitant (\$EU)	Classement en fonction de l'IDH sur 177 pays	Importance de l'agriculture sur le plan économique	Régime général de propriété foncière/gestion des terres
Bénin	112 622	8 439 000 (3,2)	45,3 (4,39)	1176	162	a. 38 % du PIB b. 75 % de la population active	La terre est nationalisée, cependant que les principes coutumiers sont en vigueur en milieu rural.
Burkina Faso	274 200	13 228 000 (3,2)	18,6 (5,03)	1284	175	a. 29 % du PIB b. 80 % de la population active	La terre est propriété de l'état, et les citoyens jouissent de droits d'usage.
Cap Vert	4 033	507 000 (2,4)	56,7 (3,54)	6418	105	a. 9,3 % du PIB b. 70 % de la population active	Flou
Tchad	1 284 200	9 749 000 (3,4)	25,8 (4,55)	1519	173	a. b. 80 % de la population active vit de l'agriculture de subsistance	Régime coutumier de propriété foncière reposant sur le chef de terre dans le sud forestier; régime islamique dans les savanes du centre; et éleveurs nomades dans le nord désertique.

<sup>2</sup> Ces chiffres sont ceux de 2005 et les données ont été compilées à partir de diverses sources, notamment la Base de données commune de l'ONU (Estimations de la Division démographique des Nations Unies), l'Indice du développement humain et la Banque mondiale.

<sup>3</sup> Sur la période 2000 - 2005

Côte d'Ivoire	322 463	17 654 843 (1,6)	45,4 (2,60)	1800	163	a. 33 % du PIB b. 67 % de la population active	Pluralité des régimes, l'Etat, les chefs traditionnels, les paysans locaux, les communautés autochtones et les migrants revendiquant des droits de propriété foncière.
Gambie	11 300	1 517 000 (2,9)	26,2 (3,9)	2002	155	a. 29 % du PIB b. 75 % de la population active	Quatre régimes de propriété foncière : régime coutumier, régime de propriété franche, location à bail de terres appartenant à l'Etat, et location à bail de terres au niveau des provinces.
Ghana	238 540	22 113 000 (2,1)	46,3 (3,22)	2786	138	a. 37,3 % du PIB b. 60 % de la population active	La propriété foncière est régie par des régimes coutumiers, cependant que certaines terres sont la propriété de l'état ou sont administrées par lui pour le compte de propriétaires coutumiers.
Guinée	245 860	9 402 000 (2,2)	36,5 (3,83)	2035	156	a. 22 % du PIB b. 76 % de la population active	Régime complexe de structures nationales et coutumières en matière de propriété foncière variant selon les régions.
Guinée-Bissau	36 125	1 586 000 (3)	35,6 (5,35)	736	172	a. 62 % du PIB b. 82 % de la population active	La terre est la propriété de l'Etat, mais les individus jouissent de droits d'usage et les lois coutumières sont reconnues.

Libéria	111 370	3 195 935 (1,4)	47,9 (5,34)	1003	n.d.	a. 76,9 % du PIB b. 70 % de la population active	La terre est essentiellement la propriété de l'Etat, hormis une proportion relativement faible régie par le régime de propriété franche et quelques plantations.
Mali	1 240 192	13 518 000 (3)	33,7 (5,17)	1154	174	a. 37,8 % du PIB b. 80 % de la population active	Aux termes de la loi, la terre est la propriété de l'Etat, mais ce régime coexiste avec des pratiques de propriété foncière inspirées des lois coutumières et de la Sharia.
Mauritanie	1 030 700	3 000 000 (3)	64,3 (5,13)	2402	152	a. 25 % du PIB b. 50 % de la population active	Droit de propriété privée individuelle fondé sur l'enregistrement. Les terres inoccupées sont attribuées à l'Etat aux termes du principe islamique de l' <i>Indirass</i> .
Niger	1 276 000	13 957 000 (3,4)	22,7 (6,08)	872	177	a. 39 % du PIB b. 90 % de la population active	La gestion des terres urbaines est assurée par l'Etat et les collectivités foncières; les terres inoccupées sont la propriété de l'Etat, et la gestion des terres en milieu rurale est assurée par les autorités coutumières.

Nigeria	923 768	131 530000 (2,2)	47,5 (4,35)	1188	158	<p>a. 17,3 % du PIB b. 70 % de la population active</p> <p>Aux termes de la loi, les Gouverneurs des états sont chargés de la gestion de l'ensemble des terres pour le compte des populations. Cependant, des pratiques coutumières qui varient d'un endroit à l'autre sous-tendent cette disposition. Dans le Nord, les lois islamiques régissant la propriété sont également en vigueur.</p>
Sénégal	196 720	11 658 000 (2,4)	50,3 (3,86)	1759	157	<p>a. 16,7 % du PIB b. 77 % de la population active.</p> <p>L'ensemble des terres urbaines, des forêts classées et des parcs nationaux, les terres communautaires ainsi que les zones d'expérimentation appartiennent à l'état. La gestion des terres en milieu rural est localement assurée par des responsables élus sur la base de pratiques coutumières et du principe qui stipule que la terre appartient à celui qui la met en valeur (<i>principe de la mise en valeur</i>)</p>

Sierra Leone	71 740	5 525 000 (4,1)	39,5 (5,65)	903	176	a.49 % du PIB b. 66,7 % de la population active	Double régime de propriété foncière : droits de propriété franche dans la zone occidentale et régime coutumier dans les provinces où la terre est essentiellement la propriété des familles ou des villages et est placée sous leur contrôle.
Togo	56 790	6 145 000 (2,4)	35,8 (4,04)	1 675	143	a. 42 % du PIB b. 67 % de la population active	Trois principaux types de régime de propriété foncière : les terres privées individuelles dont la propriété est régie par les lois et règlements en vigueur, les terres de l'état, et les terres relevant du domaine national.

## 2.2 - Héritage colonial et pluralisme juridique

En Afrique de l'Ouest, l'évolution de la politique foncière et des questions liées à la tenure foncière a eu pour cadre un environnement de pluralisme juridique reposant sur divers systèmes coloniaux qui l'ont marqué de leurs empreintes – systèmes coloniaux britannique, français, portugais et allemand et dont le fonctionnement est sous-tendu par divers systèmes coutumiers. Les lois islamiques s'appliquent également dans certains pays tels que le Nigeria et la Mauritanie, alors que dans d'autres tels que la Gambie, des systèmes hybrides sont en place (héritage colonial, croyances traditionnelles, ainsi que valeurs et jurisprudence religieuses islamiques). Au Mali, les vestiges de la Sharia hérités de la période de domination arabe prévalent dans le Nord. Ces influences, qui portent la marque des politiques pratiquées par les autorités coloniales pertinentes, diffèrent d'un pays à l'autre. Ainsi, les français ont pratiqué leur politique d'assimilation (devenue par la suite la politique d'association) et ont déclaré propriété de l'état toutes les terres inoccupées, ce qui a permis à l'autorité coloniale, tel qu'en Côte d'Ivoire, d'affecter de larges périmètres à la création de plantations. Les anglais quant à eux ont adopté la politique d'administration indirecte dans ses quatre territoires – la Gambie, la Sierra Leone, le Ghana et le Nigeria qu'ils ont essentiellement dirigés en s'appuyant sur des structures coutumières locales. Cette pratique, qui a renforcé le pouvoir de ces structures en matière d'administration foncière, comportait cependant un inconvénient – au sein de certaines communautés,

le système a créé la confusion dans la mesure où, à l'instar de certaines parties du Nord du Ghana et de certaines provinces de la Sierra Leone, l'autorité coloniale a mis en place des chefs locaux pour servir d'intermédiaires à l'administration. En Guinée-Bissau, les portugais ont déchu les indigènes de leurs droits fonciers et mis en place trois catégories de terres : les terres urbaines, les terres délimitées pour attribution collective selon les coutumes locales, et les terres vacantes. L'autorité coloniale était uniquement chargée de la classification des terres et se servait du concept de terres vacantes pour étendre son implantation. En Mauritanie, toutes les terres vacantes ont été nationalisées. Le principe islamique de l'*Indirass*, qui stipulait que pour être valides les droits fonciers doivent être exercés, s'est vu renforcé. Ceux des droits fonciers n'ayant pas été exercés pendant dix années sont tombés en désuétude. Colonie allemande au départ, le Togo est ensuite passé sous la tutelle française. Toutes les deux puissances colonisatrices du pays ont cherché à promouvoir l'enregistrement foncier par les individus, mais compte tenu de la persistance du régime foncier coutumier, ces efforts n'ont été couronnés de succès que dans quelques zones urbaines. Ces puissances ont aussi adopté le principe de 'terres vacantes sans propriétaires' en vue d'intégrer les terres soumises au régime coutumier dans le domaine de l'état.

Étant donné que les droits fonciers coutumiers étaient considérés comme un frein au développement économique, il y avait un objectif commun aux politiques foncières coloniales française et britannique, à savoir celui de promouvoir la propriété foncière privée. Cependant, quel qu'ait été le régime adopté par les puissances coloniales, celui-ci n'a pas été à même de changer de manière radicale les systèmes de tenure locaux, ce dont témoigne l'évolution récente intervenue dans les pays francophones. Il en a été de même avec l'harmonisation des lois coutumières avec la politique coloniale, ce qui fait que l'on a plutôt assisté à l'émergence d'une superposition de divers régimes fonciers au sein de laquelle les régimes fonciers locaux étaient placés sous l'influence de législations nationales héritées des puissances coloniales, reposant sur divers principes et au service de divers types d'intérêts (Toulmin et al. 2002, 2; voir aussi Delville, 2000). Il résulte de cette situation une complexité des régimes de propriété foncière où aucun des systèmes en jeu ne prédomine et qui est à l'origine d'un pluralisme juridique où se chevauchent diverses lois incompatibles. Par ailleurs, même au niveau d'un seul et même pays, les systèmes et principes traditionnels ne sont pas non plus homogènes, ce qui renforce la complexité des dispositifs de propriété foncière en place.

Les gouvernements mis en place en Afrique de l'Ouest au lendemain des indépendances ont retenu le système judiciaire colonial et, dans certains cas, renforcé ses tendances centralisatrices avec le dessein avoué de renforcer la cohésion nationale (Delville, 2000, 100). Au Burkina Faso, l'accès à la terre et son utilisation en milieu rural étaient régis par le principe du dualisme juridique : d'une part la législation foncière statutaire héritée de la période coloniale et maintenue après l'accession du pays à l'indépendance et d'autre part les lois et pratiques coutumières. Le Tchad n'a connu aucune réforme foncière majeure au lendemain de son accession à l'indépendance, hormis l'adoption de lois reposant sur la législation coloniale, ce qui a été de nature à maintenir le monopole de l'état sur la terre. En Guinée, l'état a repris la plupart des exploitations agricoles qui appartenaient aux européens lorsque ceux-ci ont eu à quitter le pays tout juste avant son accession à l'indépendance. Ces fermes ont été plus tard gérées sous forme de coopératives, mais ont été abandonnées après la

chute du premier régime post-colonial. En Sierra Leone, l'état peut acquérir des droits de propriété franche dans la partie occidentale du pays, ce qui n'est pas le cas dans les provinces où il ne peut acquérir qu'une emphytéose sur la terre. Les dispositifs coutumiers ont dans une large mesure subi l'influence de la loi qui attribue toutes les terres aux chefs suprêmes et aux conseils de chefferies qui en assurent la gestion pour le compte des communautés indigènes concernées. En matière d'attribution de terre, une distinction est établie entre indigènes et étrangers – les Créoles de l'Ouest ne peuvent pas s'acheter des terres dans les provinces car ils y sont considérés comme des étrangers, ce qui constitue une source potentielle de conflit. Après l'accession du pays à l'indépendance en 1974, le gouvernement de la Guinée-Bissau a procédé à la nationalisation des terres. Au Togo, une loi datant de 1974 a institué trois catégories de terres : les terres privées dont le droit de propriété est régi par les lois et règlements en vigueur, les terres appartenant à l'état en tant que partie intégrante des terres du domaine national, et les terres du domaine national qui n'appartiennent ni à l'état ni à des individus et qui sont constituées par l'ensemble des terres vacantes destinées au développement agricole dans l'intérêt du peuple togolais. Les droits coutumiers ont été reconnus, pourvu qu'il s'agisse de terres mises en valeur. Les terres vacantes sont restées une partie intégrante du domaine national. Au Ghana, hormis le fait que de nouvelles lois aient été adoptées et qui, fondamentalement, étaient identiques à celles de la période coloniale, la plupart des structures qui existaient avant l'accession du pays à l'indépendance ont été maintenues.

### *2.3- Communautés économiques régionales et initiatives régionales*

L'Afrique de l'Ouest est l'une des régions qui disposent d'une panoplie d'institutions régionales (CEDEAO, CILSS, UEMOA, IMAO, RECTAS) etc.), dont certaines ont des missions qui se chevauchent. La Communauté économique des états de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) est le principal groupement économique régional fédérateur ayant en son sein 15 états membres. Entre autres, elle a pour mission de créer un cadre approprié de gestion rationnelle et équitable des ressources naturelles qu'ont en partage des états voisins et qui, autrement, pourraient être source de conflits inter-états. Cet objectif touche plus particulièrement les questions foncières dans la région, quoique la CEDEAO ne s'occupe pas directement des problèmes liés à la gestion des ressources foncières et naturelles. Elle est cependant consciente du fait que la non-sécurisation des droits fonciers constitue un des facteurs contribuant au faible niveau des investissements et de la productivité au sein du secteur agricole en Afrique de l'Ouest (Ouédraogo et al. 2006).

Regroupant neuf (9) états membres<sup>4</sup>, le programme du CILSS représente une autre initiative au niveau de la région. Il a principalement pour objectif 'd'investir dans la recherche pour la sécurité alimentaire et la lutte contre les effets de la sécheresse et de la désertification en vue de parvenir à un nouvel équilibre écologique'. C'est l'organisme qui attache la plus grande importance aux questions foncières. En 1994, il a organisé avec succès une conférence à Praia (Cap Vert) autour de ces questions et de la décentralisation au Sahel, et a ensuite lancé le processus de Praia au cours des années 90, processus qui avait pour vocation d'appuyer la société civile en matière de GRN, d'aider les pays membres dans l'élaboration de législations nationales d'application locale, d'intégrer les questions liées à la problématique hommes-

---

<sup>4</sup> Burkina Faso, Cap Vert, Tchad, Gambie, Guinée-Bissau, Mali, Mauritanie, Niger et Sénégal.

femmes dans la GRN, et d'assurer le renforcement des capacités sur le plan de l'information, de la sensibilisation et de l'éducation en matière de GRN au Sahel. C'est le CILSS qui a aussi organisé en 2003 le forum Praia + 9 sur le Régime foncier en milieu rural et sur le Développement durable au Sahel et en Afrique de l'Ouest. Au cours de ce forum, un certain nombre d'enjeux nécessitant des réponses ont été identifiés au niveau de la région, dont les liens qui existent entre la gestion des ressources naturelles et la décentralisation administrative, la promotion et la protection des droits fonciers des groupes vulnérables, la prise en compte des questions foncières dans les stratégies globales de réduction de la pauvreté, et l'élaboration d'approches transfrontalières en matière de GRN. Le manque de volonté politique de la part des gouvernements membres à mettre en œuvre les recommandations du forum était au nombre des défis majeurs identifiés au plan politique.

Bien qu'étant une organisation monétaire, l'UEMOA (qui regroupe huit pays de la région<sup>5</sup>) a adopté en 2001 une politique agricole visant à renforcer la sécurité alimentaire et à améliorer les conditions de vie des producteurs grâce à la mise en place d'économies rurales et à l'amélioration de leurs revenus et de leur statut social. La propriété foncière ainsi que les tenures auront une incidence sur le mode opérationnel de cette politique et sont au nombre des facteurs vitaux qui déterminent l'atteinte de ses objectifs. C'est pourquoi en 2004, l'UEMOA a mis en chantier une étude sur la politique foncière afin de renforcer le processus d'intégration.

Les questions foncières ont revêtu un caractère transfrontalier – la création et la délimitation de corridors pastoraux, la gestion des terres riveraines des cours et plans d'eau, la gestion des trajets transfrontaliers réservés à la faune, etc. sont autant de questions qui ont des répercussions sur les moyens de subsistance dans les pays respectifs et au-delà de leurs frontières et qui font impérativement appel à une approche régionale concertée en vue de la recherche de solutions efficaces. À cet effet, pour que les efforts soient couronnés de succès, la manifestation d'une volonté politique de la part des gouvernements sera déterminante.

#### ***2.4 - Démographie, migration et urbanisation***

Le Tableau 1 ci-dessus présente les caractéristiques démographiques des pays de la région. Les taux de croissance varient d'un pays à l'autre et vont de 1,4 % par an au Libéria à 4,1 % par an en Sierra Leone. Comparativement au taux de croissance démographique moyen au plan mondial (1,1 % par an) et à celui des pays en développement (1,3% par an), ces taux sont élevés. L'analyse de la structure démographique de la région révèle qu'elle est relativement à dominante rurale. Plus de 50 % de la population de chaque pays vit en milieu rural. Le secteur agricole emploie plus de 60 % de cette population, qui en tire donc sa subsistance (voir le Tableau 1 ci-dessus). Cette situation fait de la terre un élément vital au développement socioéconomique des populations de la région.

---

<sup>5</sup> Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo.

Parallèlement à ce taux de croissance démographique relativement élevé de la région, il y a eu un mouvement de très grande ampleur des populations, notamment à partir des zones arides du Nord vers les zones forestières. En effet, au fil des siècles, l'Afrique de l'Ouest a connu d'importants courants migratoires – tant au plan interne (à l'intérieur des pays) qu'au plan externe (d'un pays à l'autre). Par exemple, au Mali, 75 % de la population vit sur 25 % des terres situées dans la partie méridionale du pays à cause de cette orientation des flux migratoires, et 51 % des migrants dans le Sud-ouest ivoirien sont originaires du Burkina Faso et 23 % du Mali. L'on estime à près de 3 millions le nombre de Burkinabés vivant en Côte d'Ivoire. Par ailleurs, en vue d'investir dans des périmètres irrigués, il y a eu un important flux migratoire à partir de la partie septentrionale de la Mauritanie vers la Vallée du fleuve Sénégal au Sud. Des mouvements similaires ont été enregistrés au Cap vert et au Burkina Faso. Le Ghana a aussi connu des courants migratoires et, ce, du Nord vers les centres d'activités minières et les régions situées au Sud à la recherche de terres agricoles plus fertiles et de sources alternatives de subsistance dans les zones agricoles et minières.

Les transactions foncières entre les migrants et les propriétaires indigènes ont été régies par des principes coutumiers qui varient d'une communauté à l'autre, mais s'articulent toutes autour de trois facteurs : le facteur régime foncier, le facteur sociopolitique et le facteur économie morale où les migrants sont considérés comme un facteur important sur le double plan de l'élargissement et du développement de la communauté (Chauveau et al., 2006). Des exemples en sont le système de *tutorat* en Côte d'Ivoire et le droit d'usage dont jouissent les étrangers au Ghana<sup>6</sup>. Dans certains cas, la situation du migrant a été favorisée par la politique menée par l'état, comme il en a été le cas en Côte d'Ivoire où, aux termes d'un décret présidentiel, 'la terre appartient à celui qui la cultive'. Des principes similaires ont été appliqués en Mauritanie et au Togo. Quoique de telles politiques tendent à renforcer la sécurité de la propriété foncière en faveur des migrants, elles tendent aussi à créer des tensions et des conflits potentiels entre autochtones et migrants, à l'instar de ce qui est arrivé en Côte d'Ivoire et dans la Vallée du fleuve Sénégal en Mauritanie. Lorsque suite au décès des négociateurs originels les générations subséquentes doivent hériter du *tutorat* ou du droit d'usage qui avait été accordé aux étrangers, cette situation se trouve davantage compliquée par le caractère flou des arrangements et l'absence de documents écrits à l'appui des transactions et des droits de succession qui ne sont en fait qu'oraux. Les migrations n'ont pas seulement concerné les hommes, mais aussi les animaux. Le Chapitre 3.3 ci-après traite de ce thème.

Les flux migratoires que connaît la région vont de pair avec un taux élevé d'urbanisation. Au niveau de tous les pays, le taux de croissance de la population urbaine est plus élevé que celui de la population nationale (voir Tableau 1). En milieu rural, le taux de croissance population e va de 2,60 % en Côte d'Ivoire à près de 6,08 % au Niger. Généralement, les pays du Sahel connaissent des taux d'urbanisation plus élevés que les pays situés le long du littoral, ce qui est illustre parfaitement l'effet des conditions environnementales et écologiques ardues sur les populations rurales. Selon les estimations, plus de la moitié de la population régionale résidera dans les zones urbaines à l'horizon 2015. Ce taux élevé d'urbanisation offre d'importantes opportunités économiques aux migrants sous forme de l'émergence d'un secteur

---

<sup>6</sup> Dans toutes ces deux situations, les terres attribuées par les autochtones aux étrangers (migrants) exigent de la part de ces derniers de respecter toutes les conditions liées à l'attribution de la terre, qu'ils respectent l'ordre sociopolitique établi au sein de la communauté ainsi que les mœurs communautaires.

informel dynamique et diversifié capable d'absorber tous les nouveaux venus, de création d'un marché pour l'agriculture urbaine et périurbaine en même temps qu'un 'sentiment de bien-être' pour les migrants pour lesquels les zones urbaines sont toujours préférables aux zones rurales. Au vu de ce qui se passe dans la plupart des pays, les transferts de fonds effectués par ces migrants résidant dans les zones urbaines sont devenus une des sources régulières de revenu dans les zones rurales et assurent la survie des communautés qui y vivent. Cependant, la migration et l'urbanisation ne sont pas exemptes de défis à relever. Les autorités urbaines sont incapables de faire face aux demandes en matière de planification, de prestations de services publics et de gestion urbaine tels que l'assainissement et la gestion des déchets, ce qui se traduit par une émergence de grande ampleur d'habitats informels et de bidonvilles. Les droits fonciers des migrants sont flous de par leur caractère informel, avec pour conséquence la constitution de 'capitaux improductifs', à l'instar, entre autres, des habitats informels autour d'Abuja au Nigeria, Niamey, Bamako et le centre urbain tentaculaire d'Accra. De nombreux jeunes migrants ne peuvent pas obtenir d'emplois dans les villes, ce qui les jette à la rue. Ce phénomène ne passe inaperçu dans aucune des villes de la région, et on assiste à une conversion effrénée des riches terres agricoles périurbaines à des fins d'utilisation urbaine, ce qui entraîne pour les résidents autochtones la perte de leurs moyens de subsistance et les laisse en proie au processus d'urbanisation, au taux élevé de chômage et à la pauvreté urbaine. Maxwell *et al.* (1999) estiment que près de 16 000 ha de terres agricoles dans la zone périurbaine d'Accra sont annuellement convertis à des fins urbaines, ce qui entraîne la perte de moyens de subsistance et crée des tensions inutiles entre les promoteurs immobiliers, les dépositaires et les usagers indigènes des terres. En Gambie, une pression de plus en plus accrue s'exerce sur les terres urbaines et périurbaines, notamment pour les besoins de l'industrie du bâtiment, ce qui a contribué au renchérissement de la terre.

Récemment, la nouvelle tendance de l'évolution démographique a pris la forme d'une inversion des flux migratoires des zones urbaines vers les zones rurales, à l'instar de ce qui passe actuellement en Côte d'Ivoire, et s'est caractérisée par le retour de migrants dans leurs pays d'origine, tel dans le cas de la Côte d'Ivoire et du Burkina Faso par suite du conflit ivoirien. Ces 'migrants de retour' ont réclamé des portions de terres familiales qui, souvent, se trouvaient déjà occupées par d'autres migrants, à l'instar de ce qui s'est passé dans le Sud-ouest du Burkina Faso, ou ont exigé des comptes aux responsables communautaires à propos des terres auxquelles ils avaient renoncé. Cette exigence de rendre des comptes dénote une mutation graduelle qui est en train de s'opérer, en d'autres termes le passage de l'idée que l'on se fait de la terre dans le cadre d'une économie morale à la reconnaissance de la terre en tant que bien économique susceptible de faire l'objet de transactions marchandes, sapant ainsi certains des principes coutumiers qui stipulaient que la terre appartient à celui qui la met en valeur. Cette évolution a tendance à susciter des tensions en créant l'insécurité en matière de propriété foncière et en suscitant des conflits potentiels.

Le phénomène de la migration et de l'urbanisation a tendance à exacerber la pauvreté des femmes rurales dans la mesure où leurs homologues masculins émigrent et que la tradition ne leur permet pas à elles d'avoir libre accès à la terre ou d'exercer sur elle une mainmise exclusive. Par ailleurs, elles ne peuvent ni hériter de la terre ni céder à leurs enfants les droits qui y sont liés. Il est à signaler aussi que le phénomène de la migration et de l'urbanisation à l'origine d'une fracture dans la mémoire

institutionnelle sur le plan du droit coutumier des successions, ce qui peut déboucher sur des conflits et sur l'insécurité en matière de droits fonciers. Les efforts des pouvoirs publics doivent viser à remédier aux problèmes de nature à exacerber l'inégalité entre zones urbaines et zones rurales, à rendre les zones rurales plus attrayantes afin d'y retenir les jeunes, et à redresser le déséquilibre qui existe sur le plan de l'accès à la terre et de son contrôle afin de résoudre le problème de la féminisation de la pauvreté rurale. Par ailleurs, ces efforts doivent viser à renforcer les capacités des autorités urbaines en vue de les rendre aptes à planifier et à faire face à la croissance rapide du taux d'urbanisation afin qu'elles puissent optimiser les avantages socioéconomiques découlant du mouvement des populations.

### ***2.5 - Problèmes liés aux situations conflictuelles et post-conflictuelles***

L'Afrique de l'Ouest est une région fragile sujette à des conflits. Certains des pays sont en situation de sortie de conflit et doivent gérer de nombreux problèmes inhérents à cette situation et qui, entre autres, ont pour objet la terre. La Sierra Leone déploie des efforts en vue de retrouver sa stabilité et d'assurer sa reconstruction suite à une guerre civile qui aura duré près de dix ans (1992 – 2002). Le Libéria émerge tout juste d'une guerre civile qui a duré 14 ans, et a aussi engagé des efforts de reconstruction post-conflit. La Côte d'Ivoire quant à elle est encore en train de négocier un règlement permanent du conflit qui l'a secouée et qui a éclaté en 2002. Le Tchad a été plongé dans une longue guerre civile qui a pris fin en 1990. La Guinée-Bissau a connu une guerre civile en 1998. Le Sénégal fait toujours face à des conflits internes en Casamance, alors qu'au Niger et au Mali, les Touaregs cherchent à constituer leur propre territoire en recourant à la rébellion. Entre autres, les causes de ces conflits trouvent leur terreau dans l'accès à la terre et à d'autres ressources naturelles (tel que c'était le cas au Libéria et en Sierra Leone et à l'instar de ce qui se passe actuellement dans les zones habitées par les Touaregs), dans des tensions de plus en plus exacerbées autour des conventions foncières face à la nouvelle pénurie de terres et à la cristallisation des antagonismes autour de considérations d'ordre ethnique, tel que c'était le cas en Côte d'Ivoire<sup>7</sup>. En effet, la politisation des questions foncières constitue une des causes profondes de la crise et de l'escalade de la violence dans ce pays. Par exemple, l'Article 1 de la Loi sur le foncier rural de 1998 stipule que seuls les citoyens ivoiriens peuvent posséder la terre en milieu rural. Une telle politique contient tous les ingrédients d'un conflit face à une forte présence de migrants dont certains ont résidé dans le pays depuis son accession à l'indépendance, la transmission de la terre s'étant toujours faite sans heurts ni problèmes (jusqu'à très récemment) entre les groupes autochtones et les générations successives de migrants. Suite aux troubles et au conflit violent qui ont eu lieu, près de 300 000 migrants ont regagné le Burkina Faso.

---

<sup>7</sup> Compte tenu de la pénurie de terre et de la crise économique, des préoccupations et des frustrations sont apparues au sujet des droits fonciers attribués aux migrants (migrants de première heure venus à partir des années 60 et antérieurement, les générations successives et les nouveaux migrants), et particulièrement à propos de la sécurité, de la durée et de la légitimité de ces droits. Au vu de la valeur économique sans cesse croissante attachée à la terre, les principes liés à l'économie morale au niveau du village sont devenus progressivement inadaptés, donc impropres à assurer la gestion aussi bien de conventions foncières floues et anciennes que des nouvelles valeurs monétaires de la terre et des transactions foncières.

Les efforts de reconstruction post-conflit doivent s'attaquer aux causes profondes de certains de ces conflits et trouver des solutions à certaines des questions qui suscitent de l'insécurité sur le plan des droits fonciers. Les tensions interethniques attisées à la fois par cette insécurité et par les problèmes de tenure foncière du fait de l'ambiguïté qui existe entre les notions de propriété foncière, de jouissance de droits d'usage et du rétablissement du droit de propriété dans les situations post-conflit, tout le flou qui entoure les droits d'usage et d'accès à la terre, sont autant de questions critiques à résoudre au Libéria, tel que c'est le cas dans le Comté du Nord Nimba où les Mandingos de retour réclament des propriétés occupées par des membres des groupes ethniques Gio et Mano. En Côte d'Ivoire, l'accord de paix de Linas-Marcoussi signé en janvier 2003 faisait de la modification de la loi foncière l'un des axes prioritaires nécessaires à la résolution du conflit.

D'autres pays n'ont peut-être pas connu de conflits, mais ont eu à gérer les répercussions de certains d'entre eux qui sont intervenus ailleurs. Par exemple, le conflit ivoirien a eu pour conséquence le retour d'un grand nombre de burkinabés dans leur pays pour réclamer des terres déjà occupées par d'autres membres de leurs familles. Le conflit libérien a drainé un flux important de réfugiés vers le Ghana, dont certains refusent de retourner chez eux à l'issue du conflit. Au plan national, certains pays connaissent d'autres conflits fonciers d'origine ethnique qui justifient la recherche de solutions aux questions de tenure foncière en vue de la sécurisation des droits liés à l'utilisation des terres et la propriété foncière. C'est le cas dans la région orientale supérieure et celle de la Volta au Ghana, ainsi que dans la région pétrolifère du Nigeria (États des Rivières). En Mauritanie, une amnistie accordée par le régime militaire qui s'était emparé du pouvoir en 2005 est susceptible d'inciter au retour des exilés qui s'étaient installés sur la rive Sud du fleuve Sénégal et qui pourraient réclamer leurs droits sur des terres de la rive Nord, entraînant ainsi des disputes foncières. Dans la plupart des pays, il existe des tensions liées à l'intégration de réserves forestières dans le domaine national et, ce, dans la mesure où les communautés locales assimilent cette mesure à une expropriation sans indemnisation et ne cessent de réclamer leurs droits sur ces forêts. En outre, il existe des tensions entre les éleveurs nomades et les agriculteurs autour de l'utilisation des ressources foncières et en eau à la fois aux plans local et transfrontalier. La sécurité des droits fonciers, le développement communautaire, les investissements dans la terre et la lutte contre la pauvreté subissent de plein fouet l'impact de ces conflits.

## ***2.6 - Ressources et écosystèmes en partage***

Tel que signalé plus haut, la région ouest-africaine englobe un certain nombre de zones écologiques qui s'étendent du littoral aux contrées désertiques du Nord. Ces zones écologiques renferment des ressources en partage qui ont une incidence sur la vie quotidienne des populations locales et qui doivent être gérées au plus haut niveau gouvernemental dans des cadres bilatéraux ou multilatéraux. Il s'agit notamment de bassins versants et fluviaux, de réserves naturelles constituées de parcs et de forêts. Cinq (5) organisations régionales ont été mises sur pied afin d'assurer la gestion de vastes bassins fluviaux :

- l’Autorité du bassin du fleuve Niger composée de huit (8) pays – Guinée, Mali, Côte d’Ivoire, Burkina Faso, Bénin, Niger, Tchad et Nigeria;
- l’Union du fleuve Mano avec le Libéria, la Guinée et la Sierra Leone;
- la Commission du bassin du Lac Tchad regroupant le Cameroun, le Tchad, la République Centrafricaine, le Niger et le Nigeria;
- l’Organisation de mise en valeur du fleuve Gambie qui réunit le Sénégal, la Gambie et la Guinée-Bissau;
- l’Organisation de mise en valeur du bassin du fleuve Sénégal où se retrouvent le Sénégal, le Mali et la Mauritanie.

Le Ghana et le Burkina Faso sont en passe de mettre en place un Programme pour l’aménagement du bassin de la Volta. Au nombre des parcs et forêts fauniques se trouvent le GE PRENAF à cheval sur la Côte d’Ivoire et le Burkina Faso et l’ECOPAS (le Parc W) à la charnière du Burkina Faso, du Niger et du Bénin. Entre autres, ces organisations de mise en valeur de bassins et ces réserves naturelles visent essentiellement à promouvoir la coopération inter-états en vue d’une mise en valeur intégrée des ressources naturelles en vue d’appuyer l’agriculture, l’irrigation, le transport et les communications, le commerce, la production hydroélectrique, la lutte contre les inondations et l’utilisation rationnelle de l’eau. Les modalités de gestion de ces ressources ont une incidence sur la vie quotidienne des populations dont la subsistance dépend des terres arrosées par ces bassins fluviaux. Ainsi, le Projet de mise en valeur de la vallée du Niger au Mali permet à l’état d’exproprier des propriétés privées aux fins d’utilité publique. En outre, au Burkina Faso, l’ouverture en 2007 des vannes des barrages situés sur la Volta blanche a provoqué de graves inondations et des pertes de vies et de propriétés dans le Nord du Ghana.

Par ailleurs, ces ressources en partage comptent des corridors pastoraux transfrontaliers dont la gestion doit être assurée dans l’intérêt mutuel des pays et des citoyens concernés. L’interaction et les liens existant entre les éleveurs nomades et les agriculteurs doivent être correctement négociés en vue de réduire au minimum les pertes et les conflits potentiels souvent inhérents à la transhumance du cheptel vers le Sud pendant la saison sèche. Dans le présent contexte de réchauffement climatique qui n’est pas sans avoir de répercussions sur l’accès aux terres arables, notamment dans les zones arides, cette situation constitue un problème important qui doit trouver sa place au centre des préoccupations. Dans l’avenir, le phénomène du réchauffement climatique aura des incidences sur la sécurité alimentaire et la pérennité des moyens de subsistance. Les activités des organisations de gestion des écosystèmes transfrontaliers telles que le CILSS ont en définitive des répercussions sur les moyens de subsistance tirés de la terre.

### **3. - PROBLÈMES ET DÉFIS MAJEURS**

Le document de travail a identifié douze (12) questions majeures liées à l'élaboration d'un cadre continental africain en matière de politique foncière. Ce sont :

1. la souveraineté de l'état sur la terre
2. la distribution inégale des ressources foncières
3. le dualisme des régimes de propriété
4. la sécurité de la tenure
5. les questions liées à l'amélioration de la productivité du secteur agricole
6. la gestion durable de l'environnement
7. la protection des patrimoines communs, y compris la gestion de l'utilisation des pâturages
8. le renforcement de la sécurité des droits fonciers dans les zones urbaines et périurbaines
9. l'élimination des discriminations sexospécifiques en matière foncière
10. la gestion de l'impact du VIH/Sida
11. la restructuration des systèmes et administrations fonciers
12. la gestion des questions foncières dans le cadre de la reconstruction post-conflit

Les questions majeures qui sont d'actualité en Afrique de l'Ouest, de même que les questions contextuelles examinées plus haut, font l'objet d'une analyse dans le présent chapitre. Compte tenu de la situation géographique de la région ouest-africaine, la sécheresse, la désertification et les inondations, les droits fonciers coutumiers, les activités foncières et minières sont aussi examinés en tant que questions et enjeux majeurs supplémentaires.

#### ***3.1- La souveraineté de l'Etat sur la terre***

La souveraineté de l'Etat sur la terre revêt un double aspect : l'intérêt politique des Etats qui détermine sa souveraineté sur des territoires et la gestion directe des modalités d'appropriation et de l'utilisation des terres par les citoyens. C'est sur ce second aspect, qui varie d'un pays à l'autre, que porte essentiellement l'analyse faite dans cette section. Au Nigeria, aux termes du *Land Use Act* (1980), toutes les terres sont placées sous la tutelle des Gouverneurs des états qui en assurent la gestion pour le compte des populations nigérianes. Au Libéria, une loi datant de 1850 fait de la terre la propriété de l'état au premier chef, hormis en ce qui concerne certaines zones dont le nombre est limité et qui sont des propriétés franches se trouvant pour la

plupart dans des zones urbaines, quelques plantations et d'autres fermes commerciales appartenant aux descendants des africains revenus d'Amérique et qui ont conclu des contrats de vente avec des chefs locaux. Au Bénin, la terre a été nationalisée, alors qu'en Guinée-Bissau, elle est la propriété de l'état, même si les individus jouissent de droits d'usage. Dans la plupart des pays francophones, l'état a la mainmise sur l'utilisation des terres urbaines et en attribue aux fins d'exploitation personnelle à travers le processus d'immatriculation<sup>8</sup>, même s'il peut aussi exercer des pouvoirs d'expropriation, comme c'est le cas au Niger. Dans les pays anglophones, notamment en Gambie, au Ghana et en Sierra Leone, l'état a accès à la terre par le biais de son pouvoir d'expropriation. Au Ghana, 20 % des terres appartiennent à l'état. D'autres ressources foncières telles que les domaines forestiers permanents (réserves forestières) sont une partie intégrante des propriétés foncières sur lesquelles s'exerce l'autorité de l'état. Dans tous les pays, les ressources minières sont attribuées à l'état. Cette hégémonie foncière de l'état date de la période coloniale, et les gouvernements mis en place au lendemain des indépendances n'ont pas changé grand-chose à cet état de fait. Au Nigeria, le *Land Use Decree* est perçu par certains comme une extension au Sud de la *Land tenure Law* de 1962 et de la *State Law* de 1915 qui ne s'appliquaient qu'au Nord du pays.<sup>9</sup> Au Burkina Faso, la Réforme agraire de 1984 cherchait à constituer un domaine national sur l'ensemble du territoire national, à abolir tous les droits coutumiers et autres droits de propriété antérieurs en matière foncière, et à ramener tous les droits à ceux de l'usage.

Placer les terres sous la souveraineté de l'Etat procède de la conviction que ce dernier, par rapport aux propriétaires coutumiers, est un meilleur gestionnaire des questions foncières. C'est ainsi qu'a été promulguée la *Land Use Act* du Nigeria en vue de promouvoir les investissements dans le secteur agricole grâce au renforcement de la sécurité en matière d'utilisation des terres, réduire la spéculation au niveau des terres urbaines, et offrir à l'ensemble des Nigériens la possibilité de posséder des terres, cette politique étant de nature à renforcer la mobilité des ressources humaines et matérielles et à enrayer une source majeure d'inégalité socioéconomique (Arua et Okorji, 1998). Des raisons similaires sont avancées pour justifier le recours de l'état à son pouvoir d'expropriation pour l'acquisition d'office de terres.

L'acquisition et la gestion de terres par l'état posent toujours énormément de problèmes. Au Nigeria par exemple, la *Land Use Act* (1980) n'a jamais pu évincer les droits dont jouissent les propriétaires indigènes. Par conséquent, l'intérêt de l'état est venu simplement se superposer à ces droits. Une telle situation est toujours à l'origine de conflits entre l'état et les propriétaires initiaux quant à la question de savoir à qui appartient effectivement les terres concernées. De telles tensions sont rapportées au Ghana et en Gambie autour de terres acquises par l'état en l'absence de toute indemnisation. En Sierra Leone, l'état a été incapable d'acquitter les loyers des terres acquises dans le cadre de tenures à bail. Au Ghana, dans le cadre du LAP, il ressortait

---

<sup>8</sup> Par l'immatriculation s'entend la procédure par laquelle, dans les pays francophones, une propriété privée est accordée à une personne par l'état (Chauveau, et al., 2006), par opposition à la 'concession' qui représente un droit d'usage temporaire accordé par l'état sur une terre, à la condition que le bénéficiaire l'utilise et y investisse effectivement. Cette concession peut, au bout d'un certain temps, être transformée en titre en recourant au processus de l'immatriculation.

<sup>9</sup> Le Ghana disposait d'une législation similaire – la *Land and Native Rights Ordinance* de 1931 qui plaçait toutes les terres du Nord sous la tutelle de l'administration coloniale aux fins de gestion pour le compte des populations. Cette ordonnance a été maintenue après l'accession du pays à l'indépendance, mais abrogée par la Constitution de 1979, soustrayant ainsi les terres à la tutelle de l'état.

d'un inventaire des terres acquises/occupées que l'état avait occupé plus de terres qu'il n'en avait acquises légalement. Face à de telles situations, les propriétaires victimes de ces expropriations s'appauvrissent et leurs conditions de vie se dégradent.

Dans certains pays tels que le Nigeria, la gestion des terres par l'état a ouvert la voie à des saisies et à la corruption. Au Ghana et en Gambie, le changement intervenu dans l'utilisation des terres expropriées d'office en l'absence de toute évocation en bonne et due forme de motifs a été source de mécontentement chez les propriétaires fonciers. Les procédures bureaucratiques ainsi que les retards associés à la gestion foncière par l'état ont suscité des interrogations quant à la question de savoir si ce dernier doit détenir des droits sur des terres et les gérer directement ou simplement se limiter à l'exercice de pouvoirs de réglementation en matière d'utilisation des terres. Au Nigeria, les Permis d'occuper doivent être soumis à la signature des Gouverneurs d'état, alors qu'au Libéria, l'attribution des terres est soumise à l'approbation du Président. Même si l'état ne peut être déchu de ses pouvoirs d'expropriation, il est important que ces pouvoirs soient exercés avec force circonspection, qu'ils n'interviennent qu'en dernier recours, et qu'ils reposent sur des normes tout en étant assortis du principe de l'indemnisation.

### **3.2 - Droits fonciers privés et coutumiers**

À côté des terres possédées par l'état ou placées sous sa tutelle, on trouve les terres privées et celles détenues dans le cadre d'arrangements coutumiers. La possession de terres sous forme de propriété franche est pratiquée en Mauritanie, au Togo, en Côte d'Ivoire (par le truchement du processus d'immatriculation'), et dans des petites portions de la Gambie, de la Zone occidentale de la Sierra Leone, du Libéria et dans des poches isolées au Ghana. En Côte d'Ivoire, les compagnies et les personnes possèdent de larges étendues de terres sous forme de plantations ou autres exploitations commerciales. En 1983-84, le gouvernement mauritanien a engagé des réformes foncières qui reconnaissent la propriété privée individuelle par le biais de l'enregistrement foncier, ce qui mettait officiellement fin à la gestion foncière coutumière. Toutes les terres qui ne relevaient pas du domaine de l'état ou de la propriété privée sont tombées sous le coup de la Loi islamique. Celles qui n'étaient pas occupées ou utilisées par des personnes ont été déclarées propriétés de l'état en application du Principe islamique de l'*Indirass* et ont été proposées pour acquisition publique ou privée. (Ouédraogo et al. 2006). L'implication de cette loi a été que bon nombre d'autorités coutumières, particulièrement les populations noires de la Vallée du Sénégal, ont été déchus de leurs droits sur la terre en faveur de gens qui, traditionnellement, ne sont pas des résidents de la région, ce qui a avivé les tensions entre les usagers et les 'propriétaires' des terres.

Les droits de propriété exercés sur la grande majorité des terres de la région relèvent de régimes coutumiers, et les arrangements en matière de tenure sont négociés sur la base de principes coutumiers et gérés par des autorités coutumières. Le terme 'terre coutumière' s'applique à toutes les diverses catégories de droits et d'intérêts détenus dans le cadre de régimes traditionnels sous le contrôle d'un chef, d'un autochtone, d'un chef de clan ou d'un chef de famille. Ces situations interviennent lorsque le recours aux droits d'usage ou leur jouissance ne repose ni sur l'exercice de la force brutale ni sur l'attestation de droits garantis par des actes gouvernementaux, mais plutôt sur leur reconnaissance légitime par la communauté, les règles régissant

l'acquisition et la transmission de ces droits étant souvent explicitement et largement connues sans être en fait consignées dans des documents écrits (Bower, 1993). Les tenures coutumières varient d'une communauté à l'autre. Au Ghana, ce régime s'applique à près de 80 % des terres. Tout en reflétant les normes indigènes en matière de propriété foncière, les régimes coutumiers comportent généralement des défis considérables dont les plus importants ont trait au flou qui entoure les délimitations, les droits et les titres, l'absence d'appui documentaire aux transactions et au règlement des différends, toutes choses qui finissent par déclencher de véritables conflits. Par exemple, dans les provinces de la Sierra Leone, les terres coutumières peuvent faire l'objet de tenures franches, de tenures à bail ou être soumises à des régimes mixtes. Cependant, dans les pays francophones, des efforts ont été déployés en vue de relever ces défis. Au Burkina Faso et au Niger, des structures locales telles que les Comités de village et les Commissions foncières ont été respectivement mis en place avec compétence d'administrer les terres rurales et de régler les différends associés à l'utilisation de ces terres. Cependant, au Ghana, c'est l'état qui, aux termes de la législation, chapeaute la distribution de certaines de ces terres (seigneuriales) ainsi que la répartition des recettes générées par ces opérations. Ainsi, quoique la terre appartienne aux autorités coutumières, celles-ci voient leurs prérogatives relativement neutralisées par les pouvoirs réglementaires considérables détenus par l'état pour tout ce qui concerne leurs terres. Le défi majeur à relever consiste à déterminer les modalités de la mise en place de mécanismes simples et à moindre coût d'enregistrement des droits coutumiers et à leur conférer une reconnaissance juridique aux termes de la réglementation. C'est ce qui a été fait au Niger et au Burkina Faso et, dans une certaine mesure, au Ghana.

### ***3.3- Foncier et activités minières***

La région ouest-africaine regorge de ressources minières – or au Ghana, en Guinée et au Niger, rutile au Libéria et en Sierra Leone, diamants en Sierra Leone, au Libéria et au Ghana, bauxite et manganèse au Ghana, uranium au Niger, pétrole brut en Côte d'Ivoire, au Tchad et au Nigeria et récemment découvert en quantités commerciales au Ghana, etc. Ces ressources, qui attirent d'importants investissements étrangers directs de la part des pays développés et de la Chine et représentent des sources majeures de devises pour les pays qui en sont dotés, créent aussi des opportunités de création d'emplois pour une grande majorité de leurs populations. Cependant, l'exploitation de ces minerais ne va pas sans problèmes, notamment en milieu rural où elle est source de tensions entre les compagnies minières et les communautés locales autour des avantages directs attendus par ces dernières, de la sécurité des droits fonciers, des moyens de subsistance et des indemnités, des plans financiers de réinstallation, de la pollution et de la dégradation de l'environnement. Le Chapitre 7 du rapport porte sur une analyse approfondie de ces aspects.

### ***3.4- Sécheresse, désertification et inondations***

La Région ouest-africaine est confrontée à certaines des conditions écologiques les plus sévères et aux défis les plus sérieux que connaît l'Afrique – sécheresse et désertification d'une part et inondations d'autre part. Le désert du Sahara couvre de larges zones de la Mauritanie, du Mali, du Niger et du Tchad. Les zones désertiques renferment des réserves abondantes de pétrole telles que celles découvertes au Tchad, ainsi que d'autres minerais tels que des gisements d'uranium et d'or au Niger. Ces richesses peuvent être le nerf de la croissance économique dans ces pays et renverser la tendance actuelle de leurs économies, pourvu qu'elles soient rationnellement gérées. La région du Sahel, qui s'étend de la Mauritanie au Tchad, a connu des périodes récurrentes de sécheresse au cours des années 70 et 80, avec pour conséquences la pénurie de pâturages pour le cheptel et de piètres rendements agricoles, ce qui a forcé la migration des populations vers les villes à la recherche de sources alternatives de subsistance. Par exemple, en Mauritanie, la sécheresse a amené les populations maures et peules à descendre vers le Sud en vue de s'installer dans les zones fertiles de la Vallée du fleuve Sénégal. Au Mali, la population est à 75 % concentrée sur 25 % des terres. Ce déséquilibre de la répartition démographique crée des pénuries de terres ainsi que divers problèmes et conflits d'ordre foncier dans les zones où la terre devient ainsi une 'denrée rare'. Les sols sont surexploités, ce qui est à l'origine de leur dégradation. Le rythme de l'urbanisation s'accélère, détournant la plupart des terres agricoles à des fins urbaines, à l'instar de ce qui est arrivé dans les zones de Kati et de Koulikoro dans la région de Koulikoro au Mali. Tel que dans la région de Kayes au Mali, il existe des différends autour de la propriété foncière ainsi que des conflits entre les pasteurs nomades et les agriculteurs sédentaires.

Disséminées, les populations des zones désertiques ont comme source principale de subsistance la transhumance, ce qui constitue un défi majeur sur le plan de la création d'établissements humains et de la mise en place d'infrastructures compte tenu de l'impossibilité de réaliser des économies d'échelle à partir des équipements collectifs. Les efforts importants déployés par des organismes tels que le CILSS et l'Observatoire du foncier au Mali pour la lutte contre la désertification doivent être appuyés. Les pays de la zone sahélienne devront prendre des mesures de lutte contre les causes de la désertification, notamment la lutte contre les feux de brousse. Par exemple, des lois rigoureuses doivent être adoptées en vue d'enrayer les feux de brousse au Burkina Faso.

### ***3.5- Protection des ressources communes***

Les ressources en partage en Afrique de l'Ouest comprennent entre autres des forêts, des zones boisées, des pêcheries, des mares, des zones de pâturage, des réserves de biodiversité, des bois sacrés. Elles représentent des sources majeures de subsistance pour un nombre important de résidents des zones rurales et du littoral. La gestion de la plupart de ces ressources est régie par des principes coutumiers, quoique certaines aient été identifiées comme revêtant une importance internationale telles que les cinq (5) sites du RAMSAR le long des plaines côtières du Ghana (delta du Densu, Lagune Keta, Muni-Pomadze, sites de Sakumo et de Songor Ramsar) et déclarées comme des lieux de reproduction des oiseaux migrateurs aux termes de la Convention de RAMSAR, le Bassin du Sourindou-Mihity au Burkina Faso qui a été déclaré par l'IUCN comme l'une des plus importantes plaines d'inondation de l'Afrique de

l'Ouest (Sanou, 2002, 180), et la Réserve forestière de Kakum au Ghana qui est reconnu au plan international comme une zone de conservation de la diversité biologique. Ce sont là des ressources naturelles importantes qui doivent faire l'objet d'une gestion rationnelle.

La plupart de ces ressources en partage dans la région sont menacées d'extinction du fait de la surexploitation et de la mauvaise gestion. Au Ghana, presque toutes les mangroves ont disparu pour avoir été exploitées comme sources de bois de chauffe. Plusieurs des pâturages des régions arides sont menacés par le surpâturage et l'agriculture sédentaire à cause de l'explosion démographique. À l'instar de ce qui se passe au Ghana, au Nigeria et en Côte d'Ivoire, des réserves forestières sont constamment menacées par l'inévitable quête de nouvelles terres agricoles. Certains des sites de RAMSAR du Ghana subissent la menace de l'expansion des ensembles résidentiels. La compétition et la tension ne cessent de s'exacerber entre les agriculteurs et les usagers des terres réservées aux pâturages. Au Nigeria, l'état dans lequel se trouvent les pâturages et le désir de les protéger ont amené le gouvernement à promulguer en 1975 la *Grazing Reserve Law* afin de s'assurer que des terres sont particulièrement réservées à usage de pâturages communs. Aux termes de la Politique nationale agricole du Nigeria de 1988, 10 % du territoire national devrait être acquis pour servir de réserves à usage de pâturages auxquelles les éleveurs pourraient accéder au moyen de tenures à bail. D'autres pays, dont la Guinée, le Burkina Faso, le Mali et le Niger ont essayé de protéger leurs pâturages et d'en réglementer l'accès.

Les rapports entre les éleveurs nomades et agriculteurs sédentaires constituent une question de préoccupation majeure. Des conflits entre ces composantes de la population ont été rapportés au Nigeria, au Ghana et au Burkina Faso. Au Sénégal, la Loi sur le Domaine national de 1964 ne reconnaissait pas l'élevage nomade comme une forme viable d'utilisation des terres. Cependant, cette loi a été modifiée en 1980 par un décret qui réservait des pâturages à l'usage des éleveurs. Aucune délimitation matérielle de ces zones n'a été faite, maintenant ainsi la tension entre agriculteurs et éleveurs, particulièrement au sujet de l'accès à l'eau – traditionnellement, c'est l'eau et non le droit de regard sur les terres qui détermine la restriction d'accès des groupes d'éleveurs nomades aux pâturages. L'une des principales causes des conflits violents au Tchad est liée aux différends entre agriculteurs et éleveurs découlant de la méfiance interethnique, de la forte pression démographique sur les terres et les ressources naturelles, et l'existence d'armes (Ouédraogo et al, 2006). La plupart des éleveurs pratiquent la transhumance et, par conséquent, sillonnent des zones écologiques par-delà les frontières territoriales à la recherche de pâturages pour leurs troupeaux. Les corridors majeurs sont ceux qui servent à ces déplacements entre le Niger, le Burkina Faso et le Ghana, le Niger et le Nigeria, le Niger et le Bénin, le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire, etc. L'absence de politiques à l'échelle régionale contribue à l'émergence de conflits entre éleveurs nomades et agriculteurs sédentaires. Au nombre des questions politiques majeures qui doivent être résolues à la fois au niveau des pays et dans des cadres bilatéraux se trouvent la nécessité de délimiter les corridors pastoraux, la mise en place des mécanismes de préservation des intérêts mutuels aussi bien par les éleveurs nomades que par les agriculteurs, la prévention de la destruction des cultures vivrières qui va généralement de pair avec le mouvement du cheptel, et la participation des communautés locales au processus décisionnel. Ce type de relation 'symbiotique' a été pratiqué au Niger à la faveur du Code du foncier rural, et l'expérience peut être reconduite dans d'autres pays.

### 3.6 - *Évolution des marchés fonciers et sécurité de la tenure foncière*

Dans plusieurs pays de l'Afrique de l'Ouest, les transactions foncières en milieu rural sont régies par des principes coutumiers et des arrangements qui ont des ramifications aux plans de la tenure foncière et de l'économie morale, ainsi qu'au plan sociopolitique (voir Chauveau et al., 2006). D'un point de vue purement économique, l'on peut affirmer qu'il n'existe pas de marchés fonciers opérationnels ou, tout au mieux, qu'il existe des marchés en transition ou des marchés fonciers émergents. Il conviendrait cependant de signaler que les principes qui régissent les transactions foncières coutumières répondent à la loi de l'offre et de la demande au plan foncier, mais dans un contexte axé sur la satisfaction des besoins spécifiques des acteurs. Le métayage, la location et la vente de terres, le système du *tutorat* en Côte d'Ivoire, les systèmes d'*abunu* et d'*abusa* au Ghana sont autant de réponses à caractère économique à l'offre et à la demande de terres et qui sont orientées vers la satisfaction des besoins spécifiques liés aux situations des acteurs. En effet, la location des terres a pris de l'essor en Côte d'Ivoire, au Bénin, au Burkina Faso, au Ghana et au Togo. C'est un moyen peu coûteux d'accéder à la terre et qui met en lumière la transition qui est en train de s'opérer en termes de passage d'une économie purement morale à des rapports fonciers obéissant aux lois du marché. La sécurité de la tenure est une partie intégrante du respect par l'acquéreur d'une terre de ses obligations liées à la tenure, ainsi qu'aux plans sociopolitique et de l'économie morale. La plupart de ces transactions se situent dans un cadre informel et sont rarement enregistrées au niveau de systèmes étatiques. Les efforts déployés en vue d'obtenir l'enregistrement des titres fonciers ruraux sous l'égide du Plan foncier rural en Côte d'Ivoire, au Burkina Faso, au Bénin, au Niger, etc. offrent des alternatives aux systèmes d'enregistrement formels assurant la sécurité de la tenure. Ces efforts ont été largement couronnés de succès et représentent des sources de leçons à tirer par d'autres pays. De ce point de vue, le fonctionnement des arrangements en matière de tenure foncière varie peu entre pays Anglophones et francophones, ce qui permet de tirer des leçons, de partager des expériences et de reconduire ailleurs certaines des pratiques optimales.

Dans les pays francophones, les terres en milieu urbain relèvent de la tutelle de l'état, et leur attribution est soumise à un processus administratif (immatriculation); elle n'intervient donc pas dans le cadre du marché où elle est soumise à la loi de l'offre et de la demande. La même situation prévaut dans les pays Anglophones en ce qui concerne les terres dont la gestion est assurée par l'état. Cependant, de nombreuses transactions foncières à caractère informel ont lieu et expliquent l'émergence d'habitats spontanés et de bidonvilles. C'est dire que dans de telles zones, la sécurité de la tenure n'est pas tout à fait assurée. Au Nigeria, aux termes du *Land Use Decree*, l'accès des promoteurs à la terre est soumis à l'obtention de Permis d'occuper signés par le Gouverneur de l'état. Tel que signalé plus haut, la structure étatique est superposée aux régimes fonciers coutumiers. En effet, au niveau de certains des états tels que l'État des Rivières, un postulant, préalablement à tout examen de sa demande de Permis, doit prouver qu'il a rempli tous les critères liés à l'accès à la terre aux termes du régime foncier coutumier, ce qui ouvre la voie à de nombreuses transactions informelles. Par conséquent, c'est le pluralisme juridique qui prévaut et qui est qui constitue le fondement à la fois de l'important secteur informel existant et de l'insécurité inhérente à la tenure. Au Ghana, les principes coutumiers s'appliquent aussi bien dans les zones rurales que dans les zones urbaines, conférant ainsi aux

transactions foncières leur caractère largement informel. Par exemple, Larbi *et al.* (2003) affirment que près de 80 % de l'ensemble des transactions foncières dans les zones périurbaines d'Accra échappent au système formel. La plus grande pression de l'approche informelle se ressent dans les zones périurbaines où il existe un taux élevé de conversion des terres agricoles à des fins de développement urbain, ce qui se traduit pour les populations indigènes par la perte de leurs droits fonciers et de leurs moyens de subsistance et crée souvent des tensions entre les promoteurs immobiliers et les usagers indigènes.

Des politiques devront être particulièrement élaborées en vue de remédier au caractère largement informel des transactions, surtout au niveau des zones périurbaines. Cette approche nécessitera tant l'élaboration de normes pertinentes d'enregistrement, y compris des levés topographiques et cartographiques visant à assurer l'accessibilité économique et la fiabilité du processus que la mise en place d'institutions décentralisées d'administration foncière. C'est seulement dans cette situation que l'on pourrait affirmer l'existence de marchés fonciers opérationnels. Pour le moment, il n'existe que des 'opérations de vente en l'absence de marchés'.

### ***3.7 - Décentralisation***

En Afrique de l'Ouest, le pluralisme de l'environnement juridique en matière de tenure foncière a une incidence sur les dispositifs institutionnels d'administration foncière. Les institutions d'administration foncière assurent des fonctions juridiques, réglementaires, fiscales, cadastrales et de résolution de conflits. Cependant, elles n'exercent généralement ces rôles qu'en ce qui concerne les terres relevant de régimes fonciers formels. Le large secteur informel échappe de loin à ces dispositifs. La décentralisation constitue une des questions majeures en matière de gouvernance et dont la mise en œuvre est en cours en Afrique de l'Ouest. Le Chapitre 5 ci-après examine dans quelle mesure elle a une incidence sur l'administration des terres.

### ***3.8- La problématique hommes-femmes et la tenure foncière***

En Afrique de l'Ouest, le rapport des hommes et des femmes à la terre peut être analysé à la lumière des cadres juridiques en vigueur – régimes statutaires, régimes coutumiers et régime régi par les principes islamiques au niveau des pays. Aux termes des dispositions statutaires et constitutionnelles, il n'existe aucune discrimination entre hommes et femmes sur le plan de la propriété foncière et de l'utilisation de la terre. Dans le cadre des régimes statutaires, les femmes peuvent accéder à la terre et à la propriété, en acquérir, en posséder et en hériter, notamment dans les zones urbaines. Il n'existe aucune loi qui s'oppose à l'acquisition d'une propriété foncière par une femme dès que celle-ci en a le pouvoir économique.

L'exclusion des femmes de la gestion et de l'héritage des terres constitue généralement une question majeure dans la région, notamment au niveau des systèmes coutumiers où les rapports à la terre sont largement régis par des considérations d'ordre patriarcal. En Gambie, la domination des hommes en matière de tenure foncière, qui se reflète dans une distinction claire sur le plan de ces rapports, prend une dimension spatiale, les plateaux où les terres sont fertiles étant réservés aux hommes pour la culture des arachides/du mil, et la plupart des marécages le long des principaux cours d'eau et de leurs affluents aux femmes pour la culture du riz. Dans

certains cas, l'accès des femmes à la terre est assorti de conditionnalités qui les mettent dans l'obligation de s'engager à arroser les arbres qui y poussent pendant tout le temps qu'elles occuperont leurs champs et de quitter les parcelles dès que ces arbres parviendront à maturité (Schroeder, 1997). Dans le Nord du Ghana et en Gambie, les femmes jouissent généralement de droits de second plan et ne peuvent accéder à la terre que par le truchement de leurs parents mâles. Dans les provinces de la Sierra Leone, les droits fonciers des femmes et des jeunes se limitent à la location ou à l'utilisation et sont régis par les décisions des propriétaires des terres. Généralement, les droits accordés aux femmes sont entourés d'un flou. Dans l'Est du Nigeria, aux termes de la législation coutumière, celles-ci ne peuvent normalement pas posséder de terre ou en hériter, cependant qu'elles jouissent de droits d'usage à titre viager et tant qu'elles restent dans les liens du mariage (Arua et Okorji, 1998). Au Bénin, l'accès à la terre donne lieu à une discrimination sexospécifique et, à moins qu'une femme n'en achète, elle ne peut y accéder par voie d'héritage.

Selon la loi islamique, les femmes peuvent hériter de la terre, quoiqu'elles n'aient pas droit à la même part que leurs homologues masculins. C'est dire que dans les états islamiques du Nigeria ainsi que dans d'autres pays musulmans de la région, les femmes héritent de la terre. Dans d'autres régions, l'héritage repose essentiellement sur les liens patrilinéaires, et les femmes en sont exclues. Au sein de la plupart des communautés de l'Ouest du Nigeria, celles-ci ne peuvent juridiquement pas posséder la terre et il leur est dénié tout droit d'héritage. Les hommes ont la mainmise sur la terre et prennent toutes les décisions afférentes à son utilisation et à son aménagement. Dans le Sud-ouest du Nigeria, les femmes ne peuvent hériter de la terre qui, après le décès de son propriétaire, est également répartie entre celles de ses épouses qui lui ont porté des enfants mâles et dont les fils en hériteront (Adedipe et al. 1997).

Au Ghana, les régimes coutumiers laissent largement la porte ouverte à l'accès des femmes à la terre, mais leurs droits sont généralement relégués au second plan et s'acquièrent par le canal de la filiation mâle (maris et fils). Ce sont des droits peu sécurisés et, des fois, leur définition n'est pas claire. Les femmes sont généralement exclues des processus décisionnels liés à la gestion foncière. Dans les communautés patrilinéaires, les femmes n'héritent généralement de la terre.

La première incidence des rapports hommes-femmes qui existent sur le plan foncier est qu'ils affaiblissent les femmes, exacerbent l'inégalité entre les sexes et, au bout du compte, ont un impact sur l'utilisation durable de la terre. Il a été observé au Ghana que la sécurité relativement limitée de la tenure foncière en ce qui concerne les femmes représente l'un des obstacles à l'adoption de pratiques en matière de conservation des terres (Aryeetey, 2002, 96). Partout où des programmes novateurs ont été mis en chantier et qui sont de nature à garantir la sécurité de la tenure foncière pour les femmes, celles-ci ont démontré leur capacité à améliorer la productivité des terres et à renforcer la sécurité alimentaire, tel qu'il en a été le cas dans le cadre du LADEP en Gambie qui permettait aux femmes bénéficiaires de posséder indéfiniment la terre dont pouvaient hériter leurs enfants. Au Libéria, des réformes ont été mises en œuvre depuis 2003, notamment en vue de sécuriser les droits des femmes, particulièrement sur le plan de l'héritage. Ce sont là de bonnes leçons qui méritent d'être reconduites ailleurs. Réformer des systèmes d'héritage ayant pour fondement la coutume s'avère une tâche redoutable. Cependant, afin d'enrayer les inégalités, les

pays doivent poursuivre la mise en œuvre de divers programmes en misant sur la législation, la promotion de l'enseignement public et de la sensibilisation sur une grande échelle, et sur des projets pilotes porteurs d'avantages pour les femmes et pour la société, à l'instar du cas gambien.

### **3.9 - Biocarburants**

La culture de plantes, entre autres la navette, le tournesol, le soja, le palmier, le cocotier et l'euphorbe aux fins de production de biocarburants en vue de répondre aux besoins en sources alternatives d'énergie est une question émergente ayant des répercussions sur le plan de l'élaboration de politiques foncières. Les besoins en terres pour la production de la matière première requise sont généralement immenses et engageront une compétition âpre avec les besoins en terres nécessaires à la production vivrière. Au Bénin, d'immenses étendues de terres ont été attribuées pour la production de biocarburants, et des demandes similaires existent dans ce sens au Ghana. Les pays de la région pourraient être tentés de saisir les opportunités qu'offre ce nouveau marché. Cependant, la question nécessite une analyse socioéconomique sérieuse en vue de trouver les compromis requis entre la sécurité alimentaire, la fertilité des sols et la production des matières premières destinées à la production de biocarburants. Cette question doit être étudiée au plan régional en vue de l'élaboration de directives stratégiques et, ce, tout en mettant en balance les coûts et les avantages.

## **4. - FORMULATION DE LA POLITIQUE FONCIÈRE**

### **4.1- Processus de formulation des politiques**

Seuls (4) quatre pays de la région ont élaboré des documents de politique visant à orienter leurs processus de formulation de lois foncières et de mise en place d'administrations foncières – Ghana (1999), Guinée (2001), Sierra Leone (2005) et Burkina Faso (2007). Les processus de formulation, bien qu'ayant varié d'un pays à l'autre tel qu'il ressort du Tableau 2 ci-après, ont tous adopté une approche participative.

**Tableau 2**  
**Processus de formulation des politiques**

<b>Pays</b>	<b>Processus de formulation des politiques</b>	<b>Remarques</b>
Ghana	1994 : Transmission au Ministre de la gestion foncière, de la foresterie et des mines (MLFM) par le Conseil des ministres des recommandations émanant de la Commission chargée de la réforme foncière pour mise en œuvre  1995 : Recrutement de chercheurs par le MLFM en vue de la collecte de données et de la formulation de propositions en matière de politique foncière Recrutement d'un Consultant par le MLFM en vue de tester les méthodologies et approches suggérées par les chercheurs Mise en place de l'Équipe chargée de la formulation de la politique composée de technocrates et de chercheurs en vue de soumettre un avant-projet de propositions	

	<p>1996 : Transmission de l'avant-projet de propositions aux parties prenantes, y compris l'Association nationale des Chefs, les experts, les universitaires, les technocrates aux fins de revue et commentaire</p> <p>1997 : Tenue d'un atelier national sur la version révisée de l'avant-projet de propositions de politique. Participaient notamment à cet atelier l'ensemble des parties prenantes clés dont les Chefs, les chercheurs, les agriculteurs, les ONG, les assemblées de district, les fonctionnaires, le secteur privé et les agences de sécurité</p> <p>1998 : Soumission de la version finale des propositions de politique à l'examen du Conseil des ministres qui a organisé un séminaire de réflexion pour en discuter</p> <p>1999 : Approbation par le Conseil des ministres des propositions de politique dont la mise en chantier a débuté en juin 1999</p> <p>2003 : Élaboration d'un projet d'administration foncière en tant que mécanisme principal chargé de la mise en oeuvre des propositions de politique</p>	
Guinée	2001 : Politique en matière de foncier rural	Aucun renseignement obtenu sur le processus de la formulation de la politique
Sierra Leone	2005 : Lancement de la nouvelle politique foncière	Aucun renseignement obtenu sur le processus de la formulation de la politique
Burkina Faso	<p>2005 : Processus participatifs adoptés dans la formulation des propositions en matière de politique foncière nationale. Des dialogues ont été organisés aux niveaux local et régional sur la politique foncière nationale par le Comité national de sécurisation de la tenure foncière en milieu rural (constitué des représentants des ministères clés, des associations agricoles et des OSC) à l'intention de parties prenantes majeures dont les agriculteurs, les communautés locales, les collectivités locales, les Chefs traditionnels et le secteur privé</p> <p>Un forum national a été organisé en vue de parvenir à un accord final sur les options en matière de politique foncière</p> <p>2007 : Transmission par le Comité national au gouvernement pour examen et adoption des propositions en matière de politique foncière</p> <p>Élaboration envisagée d'une loi cadre foncière s'inspirant des points de consensus dégagés dans le document de politique foncière</p>	

Tous les autres pays ont élaboré des lois foncières en vue de la prise en charge de divers aspects des questions foncières. Ces lois ne s'inspirent pas de propositions particulières de politique. Dans les pays francophones, les lois foncières reposent encore sur le modèle de tenure foncière placé sous le contrôle de l'état, hérité de l'époque coloniale et où l'«immatriculation» est le seul moyen d'accéder à la propriété privée (Chauveau et al., 2006, 51). Par exemple, au Bénin, la loi de 1932 sur la terre et la propriété a été remplacée par une autre en 1965 tout en maintenant respectivement les décrets sur les domaines public et privé et sur l'acquisition d'office. Dans les pays anglophones, les lois foncières ont été soit maintenues soit remises en vigueur en tant que lois promulguées par les parlements des états nouvellement indépendants, mais avec des changements mineurs portés à leurs contenus. Cependant, à partir des années 90, une combinaison de facteurs politiques, économiques et sociaux est venue motiver l'élaboration de nouvelles lois visant à restructurer les rapports en matière de tenure foncière, notamment dans le sillage des programmes d'ajustement structurel. Ces lois ont essayé de résoudre les questions liées à la sécurité de la tenure foncière, à la décentralisation des structures d'administration foncière, aux différends et conflits fonciers, aux liens monde rural-monde urbain et à la place de la terre dans les politiques et stratégies générales de développement (Ouédraogo et al, 2006). Divers pays ont tenté de résoudre des questions spécifiques d'ordre national. Le Tableau 3 ci-après est une récapitulation des lois en vigueur.

**Tableau 3**  
**Lois foncières en vigueur dans l'espace CEDEAO depuis 1980.**

<b>Pays</b>	<b>ANNÉE</b>	<b>Centre d'intérêt</b>
Bénin	1994	Décret sur le Plan foncier rural qui prévoyait la planification et la prise de décisions en matière d'utilisation des terres au niveau des villages.
	2005	Soumission d'un projet de loi au Parlement. La loi en perspective cherche à rompre avec le principe stipulant que la terre appartient à l'état et à consacrer la reconnaissance des droits fonciers locaux.
Burkina Faso	1984	Amendement de la Réforme agraire et foncière qui instaurait un domaine national sur l'intégralité du territoire national.
	1991	Amendement de la Loi sur la réforme agraire et foncière en vue de réinstaurer la possession de propriétés privées tout en l'assortissant de conditions strictes, et de mettre en place des Comités villageois chargés de l'attribution des terres et du contrôle de leur utilisation.
	1996	Nouvel amendement de la Loi sur la réforme agraire et foncière en vue d'en renforcer la cohérence du texte et de respecter les conditions liées à la vente des parcelles inoccupées dans le cadre d'un nouveau programme urbain.
Cap Vert	1983	Adoption de la Loi sur la réforme agraire, puis son abrogation en 1993.
Tchad	1967	Lois sur le statut des actifs sociaux, les biens-fonds et les lois coutumières, et limitation des droits fonciers (Lois No. 23, 24 et 25 du 22 juillet 1967).

Côte d'Ivoire	1998	Loi sur le foncier rural qui instaurait un domaine foncier permanent sur lequel l'état, des organes publics et des personnes ont des droits de propriété, et d'un domaine provisoire sur lequel s'exercent les droits coutumiers et qui peuvent faire l'objet de concessions par l'état.
Gambie	1987 1990 1994	Loi sur l'environnement national et sa gestion Lois sur les terres domaniales. Loi sur l'acquisition des terres et l'indemnisation en matière foncière Loi sur l'aménagement naturel et le contrôle des lotissements Loi sur les levés de plan Mise en place de Commissions foncières
Ghana	1986 1993 1994	Promulgation de la Loi sur l'enregistrement des titres fonciers en vue d'instaurer dans le pays l'enregistrement obligatoire desdits titres. Cependant, le système n'est opérationnel que dans les zones métropolitaines d'Accra et de Kumasi. Loi sur les collectivités locales (Loi 462) portant création des Assemblées métropolitaines, municipales et de district en tant qu'organes décentralisés d'aménagement matériel et de contrôle des lotissements. Loi sur l'Office de l'Administrateur des terres seigneuriales/OASL (Loi 481) – l'OASL est chargé du recouvrement et du décaissement des recettes générées par les terres seigneuriales. Loi sur la Commission des affaires foncières/LC (Loi 483) – la LC est chargée de la gestion des terres domaniales et de la certification des attributions de terres seigneuriales.
Guinée	1992	L'Ordonnance sur les affaires foncières qui affirmait la propriété de l'état sur les terres inoccupées et garantissait la propriété individuelle sur le plan foncier.
Guinée-Bissau	1998	Loi foncière qui avait pour vocation de garantir l'accès des agriculteurs à la terre, d'intégrer les lois et pratiques coutumières dans la nouvelle loi, et de promouvoir la création d'un marché foncier.
Libéria	1984	Promulgation d'une nouvelle constitution.
Mali	1986 2002 2005	Adoption de la loi sur le foncier. Code sur le domaine et la tenure foncière qui déclarait comme faisant partie du Domaine national toutes les terres se trouvant sur le territoire malien et qui, par ailleurs, consacrait la propriété privée par le truchement du processus d'immatriculation. Loi cadre sur l'agriculture reposant sur le fruit des consultations qui ont eu lieu avec les parties prenantes clés aux plans national et local.
Mauritanie	1983	L'Ordonnance sur le domaine national et la réforme foncière qui a instauré les droits de propriété individuels par le biais du processus d'enregistrement.

Niger	1993	Code du rural foncier qui reconnaît la possibilité d'enregistrer les droits coutumiers liés au foncier rural et instaurait des Commissions chargées des affaires foncières en tant que structures locales décentralisées de gestion et d'administration des terres et des ressources naturelles, dont les terres pastorales.
	1998	Lois sur la chasse et la protection de la faune, des pêcheries et sur la gestion environnementale.
Nigeria	1990	Promulgation de la Loi sur l'utilisation de la terre qui attribuait toutes les terres aux Gouverneurs des états qui sont chargés d'assurer leur gestion pour le compte des populations du Nigeria en vue de donner à tous les citoyens des chances égales d'accès à la terre.
Sénégal	1980	Décret sur la mise en réserve des pâturages.
	2004	Loi sur l'aménagement agro-sylvo-pastoral mise en vigueur suite à de larges consultations avec les producteurs agricoles et la société civile. Abandon, faute de consensus, de la composante de la loi portant sur le foncier.
Sierra Leone	2004	Projet de loi sur l'utilisation des terres à des fins commerciales qui vise à atténuer ou à éliminer les restrictions imposées aux propriétaires de terres dans les provinces sans toucher au régime de tenure foncière, et qui prévoit l'élimination des obstacles entravant la possession de terres par les Créoles dans les provinces. Le projet de loi est à présent devant le Parlement.
Togo		Aucune nouvelle loi majeure n'a été mise en vigueur depuis 1974.

#### **4.2 Processus de réforme Institutionnelle**

« Les leçons tirées des réformes entreprises à travers le monde ont montré les limites des outils existants (par exemple, la délivrance de titres et l'enregistrement foncier, la redistribution des terres domaniales de l'Etat, les processus de reconnaissance des différents droits, etc.). Il y a un consensus sur la nécessité d'élaborer des outils novateurs spécifiques au contexte ». (OCDE, Club du Sahel et de l'Afrique de l'ouest, réformes foncières en Afrique de l'Ouest, août 2006) Ainsi, de nombreux Etats ouest-africains ont introduit des innovations institutionnelles, qui ont surtout visé la création de structures de gestion foncière de proximité, en vue d'une prise en compte des réalités locales. Ces structures ne remettent pas en cause les compétences transversales des administrations nationales et de leurs démembrements territoriaux intervenant dans le domaine foncier (Ministère en charge de l'agriculture, Ministère chargé des eaux et forêts, Ministère en charge des affaires domaniales et du cadastre etc....) ;

Ainsi par exemple, au Niger l'ordonnance portant principe d'orientation du code rural prévoit des « institutions du monde rural » qui ont objet l'administration et l'organisation du monde rural. Elles assurent la garantie des droits des populations concernées ; l'exploitation et la gestion rationnelle des richesses agricoles, sylvicoles pastorales ; le règlement des différends ruraux.

Il s'agit d'une part des administrations traditionnelles de l'Etat et d'autre part de nouveaux organes constitués du Comité National du Code Rural, des Secrétariats Permanents du Code Rural et surtout des Commissions Foncières.

Au Bénin, au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire, des commissions foncières ont été prévues dans le cadre de la mise en œuvre du Plans Foncier Rural(PFR) dont chacun des pays s'est doté.

Le PFR repose essentiellement sur une approche locale et participative. Le Plan foncier rural (PFR) est une approche visant la sécurisation des droits fonciers. Au-delà de la sécurisation des opérateurs ruraux présents sur le terrain, le PFR vise à donner l'administration des outils d'aide à la décision.

Les PFR ont des ont des priorités sensiblement différentes selon les pays. Au Benin, La finalité du PFR est d'accroître la sécurité foncière des producteurs ruraux, de limiter les abus sur le capital terre tout en favorisant la promotion de l'investissement dans le domaine agricole ». Le PFR est chargé de recenser les droits existants terrains ruraux tels qu'ils sont perçus et reconnus par les populations elles-mêmes et tels qu'ils résultent des accords ; et d'en établir une documentation graphique suivie d'une documentation littérale. Il établit un plan parcellaire et un répertoire des ayants-droits. En Côte d'Ivoire, le PFR a pour objectif de faire l'inventaire de tous les droits existants en milieu rural tels que perçus par divers acteurs.

Au Burkina, il s'agit de réunir dans la zone concernée une documentation foncière la plus complète possible ;

- cartographier toutes ces informations ;
- évoluer vers la délivrance de titres dont le contenu et la valeur restent à déterminer. (Voir, Hubert Ouedraogo, étude comparative de mise en œuvre des plans fonciers ruraux en Afrique de l'ouest : Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire Les *Etudes juridiques* Les *Etudes juridiques en ligne* sur <http://www.fao.org/legal/prs-ol/paper-e.htm>. <http://www.fao.org/legal/prs-ol/paper-e.htm>.

#### **4.3- L'Approche « participative » et approche « Gestion de Terroirs » (PNGTER, PGRN, PNGT)**

Certains des pays étudiés ont en principe opté pour la promotion d'une approche participative dans la définition de la politique (Bénin, Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Ghana,...) ; la réforme devant répondre aux besoins des utilisateurs de la terre concernés et qu'elle soit « à leur disposition ». Or dans l'ensemble, les paysans paraissent remarquablement absents des processus, sinon sous forme de participation à des démarches de concertation qui leurs sont proposées. Une exception remarquable est le processus d'élaboration de propositions de réforme foncière par les acteurs ruraux, mené au Sénégal par le CNCR entre 1999 et 2004.

La Politique Foncière Nationale du Ghana a été décidée en 1999 et est la résultante d'un processus de consultations qui a démarré en 1994.

Au Mali également, l'AOPP s'engage dans un tel processus. Dans les cas burkinabé et béninois, on peut aussi identifier un petit nombre de personnes-clé, d'entrepreneurs politiques, acteurs du débat foncier dans la longue durée, et jouant un rôle essentiel, passant parfois d'une position institutionnelle à une autre. Ce rôle est d'autant plus important que les questions foncières reposent parfois sur un petit nombre d'acteurs, et donc sur une personnalisation plus forte (au Mali, le décès d'une de ces personnes, embauchées au MDRE pour suivre le dossier foncier, a été une des causes de l'absence de prise en charge du dossier).

## **5. MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES FONCIERES**

La mise en œuvre de politique foncière s'entend ici comme l'ensemble de mesures prises par les Etats pour rendre opérationnels les principes adoptés par leurs textes fondamentaux en matière foncière, tels qu'examinés à la précédente section.

Dans la présente section il est donc question d'apprécier le processus de mise en œuvre des mesures d'application des politiques ou des lois foncières.

De l'analyse du contexte dans lequel les réformes foncières sont entreprises ces dernières années par les Etats ouest-africains il ressort que leur application effective est tributaire de plusieurs facteurs et contingences sociaux, économique politique, voire même d'ordre juridique et institutionnel.

En effet, les différents processus d'élaboration des politiques ou des lois cadres ont permis de relever que dans la plupart des cas il y a une volonté d'aboutir à politiques ou législations adaptés aux réalités locales, avec le principal souci de faciliter leur mise en œuvre.

Mais, dans les faits, une fois que les grands principes ont été proclamés, les mesures concrètes tardent à venir, ou que les institutions chargées de mettre en œuvre ces réformes ne sont pas mises en places, ou lorsqu'elles sont créées, elles sont peu efficaces faute de moyens ou manque de concordances entre leurs attributions et celles d'autres structures émanant de processus parallèles. Dès lors, les principales difficultés que l'on peut relever pour la mise en œuvre des réformes ont trait, notamment, à l'intégration des pratiques locales et des institutions traditionnelles dans la chaîne d'application, au lien entre la politique/législation foncière et le processus de décentralisation.

En outre, lorsque les réformes foncières interviennent concomitamment ou de manière parallèle avec d'autres réformes globales ou sectorielles, il se pose le problème de la mise en cohérence de leurs mesures d'application avec celles relevant des autres réformes. Mais sur ce plan, il semble que dans la mesure où les réformes foncières participent de la gestion des ressources naturelles, du développement agricole, de la protection de l'environnement ou du développement rural, en général, leur mise en œuvre se fait également à travers projets et programmes qui n'ont pas pour objectifs primordiaux les questions foncières.

En somme, des différentes expériences en cours dans la sous-région il ressort que la mise en œuvre concrète des politiques foncières repose sur :

- L'effectivité des mesures d'application des politiques foncières ;
- Un exercice réel de leurs compétences par les différentes institutions foncières ;
- Un rapprochement des institutions de gestion foncière des usagers ;
- La prise en compte de l'interrelation entre les compétences des organes décentralisés et celles des structures locales chargées de la gestion et de la sécurisation foncière ;
- Une implication réelle des différents groupes d'acteurs dans la gestion et la sécurisation foncière ;
- Une acceptation du caractère transversal du foncier ;
- et des mécanismes adéquats de gestion des conflits fonciers.

### ***5.1.- Une mise en œuvre effective des mesures d'application des politiques foncières.***

En Afrique de l'ouest la mise en œuvre des politiques foncières fait intervenir toutes les catégories d'acteurs institutionnels, modernes et traditionnels susceptibles de concourir :

- à l'élaboration des normes,
- à l'application des règles définies
- et à la résolution des conflits nés de la mise en œuvre des règles.

Ainsi, le domaine se caractérise-t-il par une pluralité d'intervenants. Dans tous les pays la problématique foncière est prise dans un sens très large où les rapports à la terre renvoient à diverses dimensions. En réalité, toutes les institutions et les autorités qui interviennent dans le secteur rural s'estiment légitimement investies du pouvoir de participer à la production des normes et à l'administration des droits fonciers.

En effet, toutes les politiques et stratégies de développement rural reposent pour l'essentiel sur la nécessaire prise en compte de la dimension foncière des problèmes à résoudre. « En dépit de la grande diversité et spécificité des problèmes et défis liés à la question foncière dans chaque pays, la majorité des réformes africaines s'est efforcée de s'attaquer aux problèmes suivants : la sécurité de la tenure, en particulier, pour les groupes vulnérables ; la redistribution des terres ; la privatisation de la propriété foncière ; la gestion et l'administration domaniale dans le contexte de la décentralisation politique et administrative ; les litiges et conflits fonciers ; les liens monde rural-monde urbain ; et la place de la terre dans les politiques et stratégies de développement élargies » (OCDE, Club du Sahel et de l'Afrique de l'ouest, réformes foncières en Afrique de l'Ouest, août 2006, P.20) . Dès lors la mise œuvre de ces réformes est très largement tributaires de la volonté politique et de la capacité des autorités à prendre tous les textes et mesures complémentaires nécessaires, à différents niveaux.

A ce niveau, il est important de noter que sans un véritable engagement des autorités politiques, il est facile d'aboutir à des remises en cause. C'est le cas par exemple du Cap Vert, où en 1983, *une loi de la Réforme Agraire* fut adoptée avec pour objectif la réforme du système foncier en privilégiant l'exploitation directe des terres, notamment en supprimant le contrat de métayage. Ainsi l'Etat va exproprier les propriétaires des terres inexploitées pour affecter ces aux agriculteurs sans terre qui bénéficieront d'un droit d'usage.

L'application de la loi permet ainsi de concéder aux paysans davantage de terres même si elle ne réussit pas à transformer le régime foncier. Confrontée à de nombreuses contraintes physiques, techniques, culturelles et financières, cette loi a été révoquée en 1993.

S'agissant des autres expériences, on peut relever que dans les pays où la réforme a consisté à transférer des compétences à des organes locaux non paritaires, en ce sens qu'il s'agit de gouvernements locaux ou des assemblées locales, les réformes sont vite devenues effectives.

Il en est ainsi par exemple des cas du Ghana et du Nigéria où la réforme a consisté à doter les gouvernements locaux d'importants pouvoirs normatifs en matière foncière.

Au Ghana, « En 1993, la Loi sur l'administration locale (*Local Government Act*) (Loi 462) a prévu la création des assemblées de districts et des assemblées métropolitaines qui interviennent dans plusieurs domaines. Elles disposent de pouvoirs législatifs pour créer les règlements intérieurs ; octroyer des permis de planification et l'aménagement ; et appliquer les réglementations et les sanctions » (OCDE, Club du Sahel et de l'Afrique de l'ouest, réformes foncières en Afrique de l'Ouest, août 2006, P.31).

Au Nigeria la Loi sur la mise en valeur des terres (*Land Use Act*) de 1978) place toutes les terres sur le territoire de chaque État sous l'autorité exclusive du gouverneur de l'État (hormis les terres allouées au gouvernement fédéral ou à ses agences).

Mais là aussi dans la réalité il y a une véritable dualité dans la tenure foncière, car les autorités coutumières restent également créatrices de normes, même s'il est vrai que ces autorités interviennent plutôt au niveau de la gestion du foncier comme nous le verrons plus loin. En effet, du fait que la majorité des terres rurales dans les zones rurales sont gérées selon les règles coutumières, toutes les questions touchant au contenu des droits, à la mutation et aux transactions diverses sont réglées selon les coutumes locales dont les autorités traditionnelles en sont les garants. C'est le cas notamment dans le Nord Nigéria, notamment en zone *Haoussa*.

Dans la plupart des cas qui ont opté pour la mise en œuvre de politique foncière, par exemple, le Bénin, le Burkina, ou ceux qui disposent de loi d'orientation foncière (Niger) ou de loi d'orientation agricole (Mali), les mesures d'application sont plus difficiles à adopter.

Cela tient au fait, d'une part au nombre d'aspects à prendre en compte et d'autre part à la cohérence qu'il faudrait rechercher avec d'autres réformes sectorielles, par exemple, la décentralisation.

Un autre aspect à relever est que le rythme de la prise des mesures d'application des mesures dépend souvent de des appuis que des partenaires financiers extérieurs apportent aux différents processus. En effet, force est de constater que les processus fortement appuyés sont ceux qui débouchent rapidement sur des mesures d'application prises aux différents niveaux de l'administration nationale comme au plan local.

Mais nonobstant cette observation d'ordre général on peut relever que des progrès significatifs sont enregistrés en les matières.

Par exemple, dans le cas du Niger, plusieurs textes d'application/complémentaires aux principes d'orientation du code rural adoptés par l'ordonnance de 1993 ont été pris. Il s'agit, entre autres, des textes qui ont permis l'installation et le fonctionnement des commissions foncières, des textes qui fixent le statut des terroirs d'attache des pasteurs, des textes sur la réglementation de la mise en valeur des ressources naturelles rurales.

Au Mali également, la loi d'Orientation Agricole (LOA) adoptée en 2006, qui prévoit l'institution de commissions foncières vient de faire l'objet d'un décret d'application qui fixe les attributions, la composition et les modalités de fonctionnement des Commissions Foncières Locales et Communales (décret adopté par le conseil des ministres du 23 janvier 2008).

Cependant, le Mali ne dispose pas encore de la loi sur le foncier Agricole dont l'élaboration est prévue la LOA, alors qu'une telle loi apporterait plus de clarté dans les matières qui feront parties des compétences des commissions foncières.

## ***5.2 - Un exercice réel des compétences foncières par les différentes institutions.***

Au plan institutionnel, la mise en œuvre des politiques foncières repose sur des institutions nationales et locales.

De l'analyse de la situation en Afrique de l'ouest, il ressort que les institutions étatiques ont un rôle de conception de normes mais elles participent également à la gestion foncière, notamment lorsqu'il s'agit des ressources foncières qui font partie du domaine de l'Etat.

Selon les pays, les responsabilités relatives à la mise en application de la politique foncière sont prises par un Ministère ou partagées entre divers Ministères sectoriels. La prise en compte du caractère intersectoriel du foncier est traité différemment : au Burkina Faso, la RAF est dès le départ plurisectorielle, c'est aujourd'hui un Comité Interministériel qui suit la réflexion sur le foncier rural ; au Bénin, la stratégie choisie est très ancrée dans le Ministère de l'Agriculture, avec des alliances avec le Ministère de la Justice : il n'y a pas d'instance interministérielle dédiée à ces questions, la coordination ne s'est pas toujours faite et des tensions régulières se font jour avec en particulier le Ministère de l'Equipement, de l'Habitat et de l'Urbanisme.

Dans la plupart des pays ouest africain la détention et la gestion du foncier rural se font surtout selon les règles coutumières avec toute la diversité de pratiques à l'intérieur des Etats et hétérogénéité de décideurs locaux. Ces pratiques étant souvent source de conflits interminables, les Etats ouest-africains s'engagent de plus en plus dans la mise en place de systèmes concertés et participatifs de gestion foncière, notamment au niveau local.

Mais, au stade actuel, la situation est très variée d'un pays à un autre.

Par exemple, dans les pays où les autorités coutumières disposent d'un pouvoir foncier fort, comme au Ghana, l'on est en présence d'un double système de tenure et de gestion foncière. En effet il y a d'un côté le système fondé sur le droit législatif et de l'autre le système fondé sur le droit coutumier.

Les terres appartenant à l'État sont administrées par la Commission Domaniale Nationale (*National Land Commission*) et dix commissions régionales qui étendent leurs fonctions administratives au secteur coutumier (à travers, par exemple, la supervision du Bureau de l'Administrateur des terres seigneuriales – *Office of the Administrator of Stool Lands*). Pendant ce temps le système coutumier de tenure et de gestion foncière s'applique à 90 % des terres peu mises en valeur (OCDE, Club du Sahel et de l'Afrique de l'ouest, réformes foncières en Afrique de l'Ouest, août 2006). Ces deux systèmes sont appliqués de manière parallèle, sans aucune interaction entre eux ; ce qui est source de conflit entre des règles qui reposent sur des légitimités différentes.

Un autre cas est, par exemple, celui du Mali où le Code domanial et foncier institue un domaine national, constitué de l'ensemble des terres situées sur le territoire malien, qu'il s'agisse des terres appartenant à l'Etat, de celles appartenant aux collectivités locales ou aux personnes privées (art.1 de l'ordonnance N° 000-027/P-RM du 22 mars 2000). Le domaine national est défini comme étant la propriété de la nation malienne représentée par l'Etat. Mais dans la réalité, ce qui prédomine en matière de détention et de gestion foncière c'est l'ensemble des pratiques foncières, enracinées dans les traditions animistes africaines et dans les vestiges de la Sharia héritée des périodes de la domination arabe dans le Nord du pays.

Dans le cas du Nigeria, la gestion du foncier rural est de la seule compétence du gouvernement local, qui tout de même est assisté par un Conseil consultatif local pour la gestion du foncier rural. Le gouverneur a le pouvoir de concéder la terre à toute personne avec des droits légaux d'occupation à toutes fins.

Cependant, la détention coutumière est très forte avec des cas très variés d'une partie du pays à une autre. Au nord, où les terres sont des propriétés communautaires ce sont les chefs traditionnels qui déterminent les modalités de gestion des terres. (Arua et Okorji, 1998).

Face à cette pluralité d'institutions, certains pays ont choisi l'option de mettre en place des institutions spécialisées, notamment pour la gestion des affaires foncières au niveau local.

### ***5. 3. Un rapprochement des institutions de gestion foncière des usagers à travers la création des structures de proximité.***

Indépendamment de la modernisation des administrations publiques pour mieux répondre à leurs missions traditionnelles, dans certains cas les Etats ont initiés des réformes tendant à prendre en compte de manière exclusive la gestion des questions foncière. Les institutions spécialisées dans la gestion des questions foncières ont été mises en place dans le cadre de processus globaux visant la création de nouvelles dynamiques qui visent une plus grande implication des acteurs dans la sécurisation foncière, la gestion quotidienne et même la formulation des nouvelles orientations.

Mais il faut relever également que le rapprochement des institutions de gestion foncière des usagers a pour objectif la réduction des coûts de la sécurisation foncière. En effet, désormais les populations rurales n'ont plus besoins de se déplacer dans les grands centres administratifs pour se voir délivrer des actes de transactions foncières, d'attestation de jouissance de droits ou même de titres fonciers. Ces institutions prennent des dénominations diverses selon les expériences.

#### **5.3.1 - L'Expérience ou l'approche Plan Foncier Rural**

Concernant les pays qui ont opté pour l'approche Plan Foncier Rural, le Benin, le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire les structures locales ad hoc participent à la gestion foncière, sous des appellations diverses (COGEF et CVGPFR au Bénin; Commissions villageoises de gestion foncières en Côte d'Ivoire Commission foncière au Burkina). Ces commissions ont des attributions qui varient. Dans certains cas elles ont des attributions consultatives et des pouvoirs de décision, par exemple attributions de titres fonciers.

Il faut préciser que les plans fonciers ruraux sont une démarche d'identification et d'enregistrement des droits locaux (Gastaldi, 1998 ; Chauveau, 2003), à partir d'une approche parcellaire. Il s'agit d'une approche dite « pragmatique », partant non pas d'une définition juridique a priori des droits, mais des droits reconnus localement et faisant consensus pour leur donner une validation juridique. Couplant enquêtes socio-foncieres et levés de parcelles, les enquêtes de terrain aboutissent à des PV signés par les détenteurs de droits et leurs voisins, permettant, après une phase de publicité et de recueil d'éventuelles contestations, d'élaborer une carte parcellaire et un registre des ayants droit. Ces droits peuvent ensuite, si la législation le permet, bénéficier d'une reconnaissance juridique, sous forme de certificat foncier. Les PFR font partie des démarches actuelles, expérimentées depuis une quinzaine d'années, visant à sécuriser les producteurs ruraux.

Au plan institutionnel, la démarche prévoit la mise en place de structures locales de gestion foncière.

Au Benin, par exemple, la loi 2007-03 du 30 janvier 2007 portant régime foncier rural prévoit la création d'instances nouvelles de gestion des terres dont la composition et les attributions sont fixés par décrets. Ces instances sont prévues aussi bien au niveau de la commune que des villages.

Au niveau municipal, le maire préside le Comité de gestion foncière. Le comité a entre autres compétences, l'attribution de certificats fonciers susceptibles d'être transformés en titres de propriété à la longue.

Quant aux comités villageois, ils contrôlent les actes de transfert définitif ou temporaire qui doivent faire l'objet de contrats écrits.

Financé par l'Agence française de développement, la Banque Mondiale, et la GTZ, le PGRN visait à répondre aux enjeux environnementaux, comme partie intégrante d'une démarche d'aménagement de bassins versants, et aux conflits fonciers en milieu rural. La composante PFR, comme stratégie de réponse sur les conflits et l'insécurité foncière, a été proposée par l'AFD et la Banque, qui finançaient une telle approche en Côte d'Ivoire depuis 1990. A cette époque, le « concept » n'était pas encore validé par l'expérience pratique, ce qui n'a pas empêché de l'importer, avec quelques évolutions dans la démarche (mise en œuvre sur le terrain par des opérateurs privés). Le même concept, créé au départ en Côte d'Ivoire dans une logique d'identification des terres libres pour installer les jeunes puis reconfiguré dans une logique de sécurisation foncière, a été importé également par l'AFD au Burkina Faso, dans une logique plus réduite et une configuration spécifique : les tensions entre autochtones et migrants installés par l'Etat dans le cadre des opérations de l'AVV dans les années 70-80 (Jacob, 2004).

Cette diversité d'objectifs auquel le même outil (ou à peu près le même) prétend servir renvoie certes au fait que la sécurisation foncière touche à de multiples aspects, mais aussi à la tendance à considérer que l'outil est une réponse par lui-même et « trouver des problèmes aux solutions » (Naudet, 1999), formulant les diagnostics et les problèmes à résoudre en fonction de l'offre possible. L'établissement de la cartographie des villages et communautés serait un outil utile pour l'élaboration des plans d'occupation des sols et la gestion des disputes locales.

L'attribution de titres de propriété que cette option de sécurisation sous-tend serait utile dans la mesure où elle peut jouer un grand rôle dans de nombreuses circonstances, comme dans les marchés fonciers en pleine évolution, et inclure les gens provenant de l'extérieur de la communauté ou quand l'empiètement des villes menace les zones rurales (Cap Vert).

Mais en même temps, la mise en place de systèmes pour l'attribution des titres de propriété peut faire augmenter le sentiment d'insécurité et d'iniquité lorsque les procédures permettent l'intervention des politiciens au détriment de certains individus (migrants en Côte d'Ivoire,..) et en faveur d'autres aisés financièrement (élites urbaines au Burkina Faso). Il ne faut cependant pas négliger les autres options offertes, telle que la reconnaissance par l'Etat de différentes formes de transactions foncières, incluant la rédaction de contrats simples. Ceci existe déjà dans une certaine mesure au Burkina Faso et au Bénin où les parties à une transaction foncière (Zongo et Mathieu 2000) ont l'obligation de faire valider leurs documents par les autorités locales.

L'approche du PFR semble pertinente pour sécuriser tant les droits individuels que les droits collectifs dans des situations où le morcellement des terres est déjà très avancé. Toutefois, sa pertinence semble peu évidente au Sahel où les zones pastorales peuvent être hautement diversifiées et les droits fonciers partagés entre un nombre plus important d'acteurs.

### **5.3.2. Les expériences reposant sur les lois d'orientation.**

Il s'agit principalement des expériences du Niger et du Mali, avec la mise en place des commissions foncières.

Au Niger, les commissions foncières, prévues par l'ordonnance portant principes d'orientation du code rural, de par leur composition, intègrent tous les acteurs de la gestion foncière au niveau locaux et dispose de pouvoir réel pour poser des actes de gestion. Ainsi selon la loi une commission foncière est composée de : les services techniques de l'Etat au niveau local ; les représentants des services municipaux ; les autorités coutumières ; les représentants de la société civile rurale. (Article 118 de l'ordonnance 93-15 portant principes d'orientation du code rural).

Les Commissions foncières sont prévues à trois niveaux territoriaux : le niveau départemental, le niveau communal et le niveau villageois.

Ces commissions qui couvrent aujourd'hui la totalité des départements du pays, ont commencé à être installées depuis 1994, donc une année seulement après l'adoption de la loi d'orientation.

Mais force est de constater que le bon fonctionnement de ces commissions est largement tributaire des appuis extérieurs. En effet les ressources financières mobilisées par le canal du budget national ou des budgets des collectivités territoriales sont en deçà des besoins de fonctionnement des COFO.

Concernant le Mali, les commissions foncières prévues par la loi d'orientation agricole ne sont pas encore opérationnelles, mais le décret de janvier 2008 fixant leurs attributions, leur composition et les modalités de leur fonctionnement fait d'elles des organes compétents dans les domaines du droit foncier coutumier et de la gestion de litige.

Ces commissions sont des structures paritaires composées des représentants de l'administration, des collectivités locales, des villages, fractions ou quartiers, des professionnels agricoles et de la société civile.

A ces deux cas, il faut ajouter celui de la Guinée, qui a prévu la mise en place de commissions foncières dans les dispositions du Code foncier et domaniale. Le pays s'est doté en 2001 d'un document de politique foncière rurale (Décret D/2001/037/PRG/SGG), en vue de faire la synergie entre questions foncières et stratégie de réduction de la pauvreté.

Ainsi, la Commission Foncière a été créée, par l'Ordonnance 0/92/019 du 30 mars 1992 portant Code Foncier et Domanial, auprès de chaque préfecture et de chaque commune de la ville de Conakry.

La commission foncière est chargée de constater, s'il y a lieu, l'effectivité de la mise en valeur des terrains ; de tenter de concilier les parties ou de donner son avis sur le montant des indemnités en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, ainsi que sur le prix d'acquisition des immeubles qui font l'objet d'une procédure de préemption ; de donner son avis sur les opérations immobilières et sur toute question relative à l'orientation de la politique foncière de la collectivité territoriale. Ces commissions sont composées à chaque niveau par : quatre membres nommés par :

- le ministre chargé de l'Urbanisme,
- le ministre chargé de l'Agriculture,
- le ministre chargé de l'Intérieur,
- le ministre chargé des Mines ;
- trois membres désignés par le préfet ou par le gouverneur de la ville de Conakry, pour les communes de Conakry, parmi les personnalités locales reconnues pour leur compétence et leur expérience.

La présidence de la commission est assurée par le représentant du ministère chargé de l'Urbanisme.

Comme on peut le relever en Guinée, les commissions foncières ne sont pas compétentes uniquement dans le domaine du foncier rural, car elles sont prévues même au niveau de la capitale, en plus la présidence de la commission est assurée par le représentant du ministère chargé de l'Urbanisme.

Le tableau ci-dessous présente les pays qui ont créé des structures de gestion foncière. La colonne observation indique si ces structures sont déjà opérationnelles ou pas.

**Table 4 : Les institutions locales de gestion foncière mises en place dans les Etats de l'Afrique de l'Ouest.**

Pays	Textes	Institution for implementation	Observations
Benin	Loi 2007-03 du 30 janvier 2007 portant régime foncier rural	<ul style="list-style-type: none"> <li>- institution pour chaque village d'un plan foncier rural ;</li> <li>- institution de comités locaux de gestion foncière</li> </ul>	En cours d'installation
Burkina Faso	Loi. N°14/96/ADP du 23 mai 1996, portant réorganisation agraire et foncière	Institutions locales pour la gestion et l'administration des terres	Opérationnelles sous formes diverses dans le cadre d'expériences pilotes en cours dans le pays.
Côte d'Ivoire	Loi N°. 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural	Institution de Comités locaux de Gestion Foncière Rurale et	Opérationnelles

Gambie	State Lands Act (1990)	Instauration de Conseils d'administration de domaines fonciers locaux	Opérationnels
Ghana	Lands Commission Act (Act 483) (1994)	Lands Commission Décentralisé au niveau Régional.	Opérationnelles : Chaque région a sa propre Lands Commission coordonnée par la National Commission
	Land Title Registration Law, 1986, (PNDCL 152)	Land Title Registry which is not decentralised.	
Guinée	Ordonnance 0/92/019 du 30 mars 1992 portent Code foncier et domanial	Commissions foncières auprès de chaque préfecture et de chaque commune de la ville de Conakry	Ces commissions ne sont pas actives dans les zones rurales.
Mali	Loi 06-40 Portant Loi d'Orientation Agricole	Commission foncière au niveau de chaque commune	Non opérationnelles (décret d'application adopté en janvier 2008)
Niger	Ordonnance 93-015 du 2 mars 1993 portant Principes d'Orientation du Code Rural	Institution de commissions Foncières	Opérationnelles
Nigeria	Land Use Act (1978)	Institution auprès du gouvernement local d'un conseil consultatif local pour la gestion du foncier rural	Opérationnels

#### ***5.4.- La mise en œuvre des politiques foncières est désormais dépendante du processus de décentralisation.***

La recherche de la cohérence entre la mise en œuvre des politiques foncières et la mise en œuvre de la décentralisation s'est avérée un exercice assez délicat pour les Etats qui se sont engagés dans cette réforme administrative.<sup>10</sup> En effet, en Afrique de l'ouest, la gestion décentralisée du foncier et des ressources naturelles qui est la seule manière de redonner aux populations rurales un contrôle sur les ressources de leur territoire afin de marquer une rupture avec la logique domaniale et le monopole étatique sur le foncier et les ressources naturelles s'est télescopée au début des années 1990 avec celle de la décentralisation administrative. « Constituant des assemblées d'élus, légitimes et chargés de gérer les affaires locales, la décentralisation est d'autant plus apparue comme une solution possible pour une gestion locale du foncier que les Comités villageois mis en place par les projets de « Gestion de terroir » rencontraient de nombreuses difficultés et peinaient à remplir le rôle qu'on leur assignait (Lavigne Delville, 1999).

Dés lors, la problématique foncier et décentralisation s'analyse, dans tous les pays de la sous-région comme la recherche d'une réconciliation entre la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers (Rohegude Alain, 2000).

Cet exercice a été entrepris par certains pays à travers différentes démarches qui, toutes, convergent vers la nécessaire reconnaissance des droits et propriétés de l'Etat, des collectivités territoriales et des particuliers et l'indispensable promotion d'institutions légitimes pour la gestion foncière locale.

Sur ce plan on peut retenir, entre autres, la démarche du Burkina Faso, dont la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural, en cours d'élaboration, entend « prendre en considération le processus en cours d'approfondissement de la décentralisation ». Dors et déjà, dans ce pays, les options générales de développement rural décentralisé en milieu rural ont été fixées par la « Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé (LPDRD)<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Voir, entre autres, République du Niger, Haut Commissariat à la Modernisation de l'Etat (HCME), « Le foncier et la décentralisation : problématique du domaine des collectivités territoriales », août 2006 ;

Ph., La décentralisation administrative face à la question foncière (Afrique de l'ouest francophone rurale) *Working papers on African societies* n°39, Institut fuer Ethnologie und Afrikastudien (Mainz University)/ Das Arabische Buch, 1999, 18 p.

Rohegude Alain, *Cahiers d'Anthropologie du Droit 2002*, pp.15-43 Foncier et décentralisation, réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers.

<sup>11</sup> Voir ; Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des ressources animales, Comité National de Sécurisation Foncière en Milieu Rural, politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural, Août 2007, P.17.

Au Niger également, cette réflexion en profondeur autour de la problématique-foncier et décentralisation par le Haut Commissariat à la Modernisation de l'Etat (HCME), qui, après avoir commandité une étude sur le sujet a organisé des Foras régionaux et un Forum National dont l'objectif a été « de donner la parole à l'ensemble des acteurs concernés par la gestion foncière dans un contexte de décentralisation pour dégager un consensus national sur (i) la consistance du domaine foncier des collectivités territoriales, et (ii) les mesures urgentes à prendre pour établir un état de lieux des domaines fonciers de l'Etat et des collectivités Territoriales (iii) des propositions de transfert de l'exercice de compétences aux collectivités territoriales en matière de gestion de domaine foncier dans l'optique de garantir la sécurisation, la valorisation et la gestion durable de ces espaces »<sup>12</sup>.

Mais il faut relever que parallèlement à ces réflexions de fond, dans la pratique, sur le plan institutionnel notamment, les structures locales de gestion foncière opèrent de concert avec les organes des collectivités territoriales, avec plus ou moins de clarté.

Ainsi, par exemple, au Niger, le système décentralisé d'administration foncière prévu par la loi portant principes d'orientation du Code Rural de 1993 s'harmonise facilement avec les compétences des organes locaux mis en place dans le cadre du processus de la décentralisation. Ainsi, en tenant compte des compétences générales des organes locaux, après la mise en place effective des organes locaux, notamment ceux des communes, en 2004, est intervenu le texte portant organisation, attributions et modalités de fonctionnement des commissions foncières de communes, de villages et de tribus. Au niveau communal ces commissions comprennent des élus locaux.

Mais dans d'autres pays, comme le soulignent Gueye, Ouédraogo et Toulmin (2002), la cohérence entre les lois régissant la décentralisation et celles sur la gestion foncière et l'utilisation des ressources naturelles est moins évidente, ce qui parfois crée de nombreuses ambiguïtés.

Dans certains cas, l'organe local élu a les pouvoirs d'attribution de terre entre autres mandats (comme c'est le cas au Sénégal).

De la même manière au Burkina Faso, le CVGT, est un organe ayant des responsabilités en matière d'attribution de terre de même qu'en matière de plans de développement plus généraux au niveau du village.

Dans d'autres circonstances encore, les gouvernements locaux décentralisés peuvent siéger en même temps et aux côtés de chefs coutumiers exerçant leurs rôles formels dans l'administration foncière (tel qu'au Ghana). Chaque modèle entraîne des conséquences différentes quant à la gestion effective et responsable de la terre.

---

<sup>12</sup> Haut Commissariat à la Modernisation de l'Etat (HCME), Rapport du Forum National sur le thème « Le foncier et la décentralisation : problématique du domaine des collectivités territoriales », Niamey, Les 5 et 6 juillet 2007.

Une question clé porte sur le degré auquel il existe une séparation nette des pouvoirs entre le conseil local et l'organe d'administration foncière. Cette séparation est reconnue par beaucoup comme étant d'une importance capitale dans la réduction des possibilités de comportement corrompu comme lorsque des officiels élus utilisent leur pouvoir d'attribution de terre pour récompenser les alliés politiques. Le contrôle sur la terre et son attribution donne du pouvoir et de la légitimité aux autorités locales...' (Ribot, 1999) en mettant à leur disposition le contrôle d'un bien très important qu'ils peuvent attribuer à des amis et des clients.

### ***5.5 - Les processus d'implication des différents groupes d'acteurs n'ont pas été toujours efficaces.***

Toutes les structures de proximité prévues prévoient la participation de différentes catégories d'acteurs en vue de donner la légitimité qu'il faut aux organes de gestion. Mais dans les faits le processus de mobilisation des acteurs n'a pas toujours contribué à donner aux structures la neutralité et l'objectivité ainsi recherchés.

Dans d'autre cas, il s'agit de mobiliser des acteurs qui de par leurs expertise peuvent remplir des fonctions de « veille », c'est notamment le cas des observatoires du foncier, dont l'expérience n'a pas toujours été concluante.

#### **5.5.1. Des acteurs ou instances mobilisés selon la formule de « décentralisation » choisie.**

Les types d'acteurs mobilisés sont différents dans la plupart des pays étudiés, avec des spécificités nationales. Mais on note que les autorités politiques nationales ont d'une manière ou d'une autre un certain pouvoir sur la gestion des terres et des ressources naturelles même si la plupart ont opté pour une décentralisation de la gestion foncière et des ressources (avec le risque par endroit que la décentralisation rende les questions foncières plus politiques et renforce les pouvoirs d'une élite locale sur les ressources naturelles).

Dans les pays comme le Bénin, on passe directement de l'Etat aux Communes chargés, entre autres, de la gestion des terres. D'autres pays enregistrent des intermédiaires entre l'Etat et les communes (la commune étant une collectivité de base regroupant plusieurs villages) ; ce sont des Cercles ou Départements comme échelon intermédiaire regroupant les Communes, puis des Régions comme niveau immédiatement inférieur à l'Etat.

Dans certains pays francophones la décentralisation des instances politiques est accompagnée de la déconcentration de l'administration de l'Etat. Les contours des circonscriptions administratives comme les Préfectures et Sous-préfectures, les services déconcentrés des ministères techniques, les représentations du ministère de l'administration territoriale, sont le plus souvent adéquates aux instances décentralisées. Par exemple, au Mali la Préfecture correspond au Cercle, tandis que la Sous-préfecture regroupe deux ou plusieurs communes selon le découpage post-colonial en arrondissements.

Dans les pays anglophones et lusophones il n'y a guère de dichotomie entre décentralisation et déconcentration puisque, notamment au Ghana, Nigeria et Cap-Vert, les collectivités territoriales sont reconnues comme les plus hautes instances administratives et politique en matière d'affaires locales. Si bien que pour de nombreux domaines les services techniques et l'administration sont placés sous l'autorité de la Commune.

### **5.5.2. Le bilan mitigé des observatoires du foncier**

C'est un outil permettant en principe d'observer et de comprendre les pratiques foncières existantes en des lieux représentatifs et significatifs du pays, en vue d'une élaboration de politique nouvelle ; c'est un instrument de réflexion et de capitalisation des informations et des expériences sur le foncier (et les ressources naturelles en principe). Le Mali en 1993-1998 et le Tchad en 2001<sup>13</sup>, ont expérimenté cette approche, qui pour le Mali s'est soldé par un échec. Le Mali a tout de même réorienté le processus en multipliant les concertations avec la société civile et les organisations paysannes (CNOP), pour aboutir en 2005 à la LOA (loi d'orientation agricole).

Au Tchad, L'observatoire repose sur un montage institutionnel qui s'articule autour d'un comité de pilotage présidé par le premier ministre et un opérateur principal qui est l'université de Ndjamena.

L'objectif général de l'observatoire est de contribuer à améliorer les connaissances et la compréhension des problèmes fonciers en vue de favoriser la conception des politiques et législations foncières pertinentes.

Les objectifs spécifiques de l'observatoire du foncier sont :

- la contribution à l'élaboration d'une législation foncière adaptée ;
- la capitalisation et la diffusion de l'information auprès des acteurs concernés ;
- la contribution à l'identification et à la valorisation de l'expertise nationale dans le domaine du foncier, notamment la formation en matière foncière des différents intervenants ;
- la contribution au développement de l'enseignement et de la recherche foncière au niveau des universités et des écoles professionnelles.

Malgré la pertinence de ses objectifs, très peu de résultats des activités de l'observatoire tchadien sont disponibles.

---

13 Décret N° 215 DU 24 avril 2001 portant création de l'observatoire national du foncier

## **5.6. - La mise en œuvre des politiques foncières s'avère ouverte à la « transversalité ».**

En observant les relations entre les actions de développement entreprises dans le monde rural et les principes de sécurisation et de gestion foncières en Afrique de l'ouest, il s'avère que la problématique foncière est prise en compte sous plusieurs angles. Il en est ainsi, notamment de la dimension foncière dans l'exécution des politiques sectorielles et les processus d'accompagnement.

### **5.6.1. Les politiques foncières mises en œuvre comme parties de politiques sectorielles**

In some countries land policies have been implemented as part of natural resource management, agricultural development programmes, environmental programmes or rural development programmes. Thus in Benin, Burkina Faso and Niger the Rural Land Plans (Plan Foncier Rural) have generally been implemented as part of the '*Programme de Conservation et de Gestion des Ressources Naturelles*'. In the Gambia the LADEP was one of the main projects for improving women security of tenure in land. In Nigeria the need to examine the land tenure problems of rural communities was to be undertaken as part of the National Agricultural Development Authority's mandate. In Niger the *Project de Protection intégrée des ressources agro-sylvo-pastorales dans la région de Tillabéri-Nord*, the *Project de Développement Rural de Tahoua* and the Poverty reduction Programme in Tillabéri and Tahoua Nord were all natural resource management programmes that also addressed land issues. In other countries land issues have often been pursued as a sectoral issue with little coordination or harmonisation with other sectoral policies. Thus in Ghana the land policy initiatives have been pursued independent of the community based natural resource management programmes and environmental programmes. Land policies and their implementation should be considered as cross-sectoral and there is the need for closer coordination and harmonisation between land policies and other sectoral policies particularly in the areas of natural resource management, human settlement development, agricultural development and environmental management.

Civil society participation in the policy formulation processes have mixed in the different countries. Many NGOs engage in the areas of natural resource management and other rural development and poverty reduction initiatives have often found themselves also engaged in land issues. In Ghana with the implementation of the Land Administration Project NGOs and CBOs engaged in natural resource management and other poverty reduction initiatives came together to form a Land Coalition to support the implementation of the project. Several Development Partners have also participated and supported the policy formulation processes and implementation in the region. The French Development Agency has been instrumental in the implementation of the PFR in Cote d'Ivoire, Burkina Faso and Benin, GTZ, KfW and DED have all been engaged in the PFR in Benin, the World Bank, DFID, GTZ, KfW, CIDA and NDF are all participating in the implementation of the Ghana LAP. Other institutions such as IIED have been participating in the desertification control programme in the Sahel. These institutions bring a wealth of knowledge and valuable international experiences to support Government initiatives but it is important that their actions are driven by local demands, and that they provide support to local initiatives which will increase ownership of the intervention.

## **5.6.2 - La résolution des questions foncières prise en compte par les processus d'accompagnement d'autres secteurs importants de politiques**

Les modes d'exploitations de la terre sont fortement liés à la réduction de la pauvreté, au développement économique, à l'administration publique et au gouvernement local, au droit privé des contrats, aux droits familiaux et de la succession, au droit environnemental, .... Considérant l'impact que peut avoir une réforme de la politique foncière, une approche multidisciplinaire s'impose afin de s'assurer que les différentes implications des programmes de réformes et les besoins des différentes parties compris.

Si certaines réformes agraire ou foncières sont isolées dans leur mise en œuvre, d'autres sont accompagnées par plusieurs lois émanant de divers domaines (loi sur la décentralisation, loi sur le pastoralisme, sur l'environnement, ...).

Dans le premier cas, on peut classer les pays comme le Togo qui depuis l'ordonnance n° 12 du 06 février 1974 portant réforme agro-foncière et domaniale, n'a adoptée aucune loi (hormis deux décrets pris en 1977 et en 1978) ; et pourtant, ce pays avait envisagé un processus qui devrait notamment aboutir à l'adoption d'un nouveau Code Foncier et Agraire, une nouvelle loi-cadre relative à la gestion et à la protection de l'environnement qui prendrait en compte tous les aspects de l'environnement y impliquées, en particulier les plus pauvres et vulnérables, sont dûment compris le foncier, un nouveau Code des ressources forestières et un nouveau Code minier.

Le deuxième cas (intégration) est illustré par les pays tels que le Bénin, le Burkina Faso, le Niger, ... : il s'agit d'une approche fondée sur la délégation de la gestion foncière à des instances locales (transfert de compétences aux communes, aux communautés locales, ...) mais aussi qui tente d'accompagner la réforme foncière avec des lois émanant d'autres domaines qui interfèrent avec la réforme foncière. La mise en œuvre de cette politique s'accompagne ou se précède d'une série de réformes juridiques. Ainsi, par exemple, le Bénin a adopté cinq lois sur la décentralisation (Loi 97-029 du janvier 1999 portant organisation des communes) entre 1999 et 2000, reconnaissant ainsi aux collectivités locales, le pouvoir de posséder leurs propres terres domaniales et celui d'aménager le territoire et d'allouer les terres ; une loi sur l'environnement est votée en 1999 (98-030 du 12 février 1999 portant loi cadre sur l'environnement) ; le Burkina Faso pour sa part a adopté plusieurs lois (006/97/ADP du 31 janvier 1997 portant code forestier, 002-2001/AN portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau, 34-2002/AN du 14 novembre 2002 portant loi d'orientation relative au pastoralisme, 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code général des collectivités territoriales). Au Niger également, dans la logique des principes d'orientation du code qui repose sur l'idée de textes complémentaires, plusieurs textes de lois sectorielles ont été adoptés dans le sillage de la loi cadre. Il en est ainsi, entre autres, de la loi portant régime forestier de 1974 qui a été révisée en 2004, de la loi portant régime de l'eau adoptée en 1997, de la loi portant régime de la pêche de 1998, de l'ordonnance portant régime des coopératives rurales.

### ***5.7 - La mise en œuvre de mécanismes adéquats de gestion des conflits fonciers***

Dans tout les Etats ouest africains, la résolution des conflits fonciers relèvent de différents niveaux, suivant leur nature et leurs gravités.

Une typologie rapide de ces conflits permet de souligner les autorités impliquées dans leur gestion ou résolution.

#### **5.7.1 -La gestion des conflits mineurs opposant des individus**

Les différends fonciers opposant les opérateurs ruraux trouvent leurs solutions souvent au niveau local, à travers des mécanismes de conciliation traditionnels impliquant souvent les autorités coutumières. Lorsque la question ne trouve pas de solution au niveau local, l'autorité judiciaire compétences est saisie.

Par exemple, au Niger, Les différends qui opposent les opérateurs ruraux entre eux sont réglés conformément aux dispositions de la loi fixant l'organisation et la compétence des juridictions et celles de la loi fixant les règles de procédure à suivre devant les juridictions statuant en matière civile et commerciale.

Toutefois, la procédure judiciaire doit obligatoirement être précédée d'une tentative de conciliation des conflits par les autorités coutumières. Le résultat de la conciliation coutumière est consigné dans un procès verbal.

Il faut également relever que le Niger vient de rénover son organisation judiciaire en y introduisant une juridiction spécialisée, le tribunal du foncier rural. « Les tribunaux du foncier rural connaissent : - des affaires concernant la propriété ou la possession immobilière et les droits qui en découlent lorsque le litige porte sur un immeuble enregistré au dossier rural :

- des affaires concernant la propriété ou la possession immobilière coutumière et les droits qui en découlent, la propriété des champs ou de terrains non immatriculé ou non enregistrés au dossier rural ;
- des affaires concernant les contestations relatives aux ressources foncières rurales » (Article 88 de la loi 2004-50 fixant l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger).

Mais il faut relever que malgré cette volonté manifeste de disposer de juridictions de proximité en matière foncière, les tribunaux fonciers ne connaissent actuellement aucun début d'installation.

Au Mali, le décret portant attributions, composition et fonctionnement des commissions foncières prévues par la LOA , attribue à ces structures des compétences de conciliation en matière de litige agricole. En effet, une fois installées ces commissions seront chargées de la conciliation des parties à un litige foncier. Selon le décret, la saisine de ces commissions est obligatoire avant de porter un litige agricole devant une juridiction. Lorsque la conciliation entreprise aboutit au règlement du conflit, la commission établit un procès verbal de conciliation qui sera homologué par le juge.

### **5.7.2 - La gestion des conflits fonciers communautaires**

Face à la pression démographique, à la dégradation de l'environnement, on assiste à des conflits mettant en prise des communautés entières ou des catégories d'exploitants. Il s'agit entre autres, dans les pays sahéliens, du récurrent conflit agriculteurs-éleveurs, qui prend des proportions inquiétantes à cause de la perturbation du cycle habituel du pastoralisme. La prévention et la gestion de ce type de conflits se font à travers des mécanismes de concertation et de conciliation. Les instruments de prévention et de gestion de ce type de conflits reposent sur la sensibilisation et le renforcement de la capacité des acteurs ruraux dans la gestion des crises foncières.

Sur ce point, la Déclaration de Praia de 1994 a identifié les axes prioritaires suivants :

- 1) appui à la société civile en matière de GRN ;
- 2) appui aux États membres dans l'élaboration de législations nationales à appliquer au niveau local ;
- 3) prise en compte de la question du genre dans les politiques de GRN ;
- 4) renforcement des capacités d'information, de sensibilisation et d'éducation sur les questions foncières et de GRN au Sahel.

### **5.7.3 - La gestion des conflits fonciers à conséquences sous-régionales**

L'Afrique de l'ouest fait face à des conflits fonciers qui ont des fondements sociopolitiques profonds avec des conséquences hautement dramatiques pour toute la région tels que ceux qu'ont connu la Côte d'Ivoire, avec la promulgation de la foncière de 1998, la Sierra Leone, ou la Liberia. A ces cas on peut même ajouter les conflits qui peuvent être jugés plus politiques comme les rebellions armées dont les revendications vont parfois jusqu'à la remise en cause de l'intégrité territoriale du pays, comme au Nord Mali et au Nord Niger. En effet, ceux qui prennent les armes contre l'Etat soulèvent des problèmes de gestion des ressources naturelles nationales dont on peut a priori exclure la ressource foncière.

Dans tous les cas, il s'agit là de conflits pour la résolution desquels les mécanismes nationaux peuvent s'avérer insuffisants à cause des violences qu'ils engendrent et du doute que pourraient porter les victimes sur les actes des institutions nationales.

Les implications des chefs d'Etats de la sous-région, dans la résolution de ces conflits, directement à titre personnel ou indirectement car le canal de la CEDEAO ou de l'UEMOA, les ont conduit à initier des mécanismes de prévention et de gestion de conflits, y compris les conflits internes. En effet, en 1999, la CEDEAO a mis en place le Mécanisme de prévention, de gestion et de résolution des conflits, de maintien de la paix et de sécurité. Ce mécanisme permet aux organes de la communauté d'entreprendre, entre autres, des actions conduisant à éviter que des crises dégénèrent en conflits.

A cet effet le protocole instituant le mécanisme définit un Etat en crise « un État membre connaissant une situation de conflit armé et également comme un État membre confronté à des problèmes graves et persistants ou des situations d'extrême violence qui, si elles ne sont pas refrénées, pourraient entraîner une catastrophe humanitaire grave ou menacer la paix et la sécurité dans la sous-région ou dans tout État membre affecté par le renversement ou la tentative de renversement d'un gouvernement démocratiquement élu ».

## **6. ENSEIGNEMENTS, LEÇONS APPRISES**

Il s'agit ici de leçons par rapport à la sécurisation foncière, à la transparence dans la gestion foncière, à l'amélioration de l'administration foncière, à la promotion des changements importants, à l'amélioration de l'accès à la terre même en situation de conflits et post-conflits.

### ***6.1 Comment les politiques foncières sont prises en compte dans les législations : (expériences de formulation de politiques).***

Pour rappel, on constate dans plusieurs des pays étudiés, une tentative de réforme de leurs politiques et/ou lois foncières et sur les ressources naturelles depuis les années quatre-vingt-dix, suite au constat d'échecs de politiques antérieures et une volonté manifeste de sortir du flou juridique hérité de la période coloniale. L'objectif affiché est pratiquement le même partout : une meilleure prise en compte des pratiques coutumières en termes de droits et de régulation. Les nouvelles politiques ou lois prennent davantage en compte les droits locaux, celles sur les ressources naturelles, intègrent également à travers des législations sectorielles (législation forestière, code de l'eau, législation pastorale, etc.) la légitimité des pratiques locales et la possibilité de déléguer la gestion des ressources à des instances locales. En fonction des contextes nationaux, certains pays sont plus avancés que d'autres dans la volonté affichée de concevoir une politique domaniale et foncière et/ou une loi durable (s) et applicable (s) (Côte d'Ivoire, Togo, Bénin, Burkina, ..).

Seuls le Ghana (1999), la Guinée (2001), Sierra Leone (2005) et le Burkina (2007) disposent de politiques foncières ; dans le cas du Ghana, on utilise actuellement le LAP pour formuler de nouvelles lois. Le Sénégal et le Mali, eux, ont rédigé des lois d'orientations agricoles.

Il est donc difficile de dire comment les politiques foncières sont prises en compte dans les législations foncières. On peut toutefois informer sur les décalages entre les formulations de projets (PFR, GRN, ...) ou les interventions foncières et leur prise en compte réelle dans les législations.

La prise en compte des politiques foncières, des interventions foncières ou de des acquis de certains projets (PFR, GRN, ...) dans les législations dépend de plusieurs facteurs en fonction des pays :

- Les enjeux auxquels doivent répondre les réformes ou le contexte d'élaboration des lois (urgence ? conflit ? remous sociopolitiques ? impulsion ou conditionnalité des bailleurs de fonds ?...)
- Les outils et options de sécurisation choisis (délivrance de titres et enregistrement foncier ? redistribution des terres domaniales de l'Etat ? politique instrumentale telle PFR avec cartographie ? approche observatoire du foncier comme au Mali ? Combinaison d'approches ? Etc.).

### **6.1.1 - Le contexte d'élaboration des lois : des enjeux différents**

Certains pays ont dû réformer leur loi pour être en cohérence ou en conformité avec les politiques économiques plus libérales initiées par les plans d'ajustement structurels des années 80 ; par exemple, le Burkina Faso a introduit en 1991 sous l'instigation de la Banque Mondiale, la notion de « propriété privée » dans sa réorganisation agraire foncière (la RAF), la débarrassant ainsi de son contenu « révolutionnaire » sankariste au moment de son élaboration en 1984.

D'autres pays, ont opté pour la réforme suite à des évènements sociopolitiques nationaux ; c'est le cas du Mali où l'Observatoire du foncier a été recommandé en 1993 par la Conférence nationale sur le foncier rural qui a suivi la Révolution du 26 Mars 1991 (optant pour la démocratie libérale et la décentralisation) et la mobilisation des ruraux (Djiré, 2004 ; 2005). C'est également le cas du Bénin dont la démocratisation a permis de démarrer des expérimentations de reconnaissance des droits fonciers locaux. La loi 2007-03 du 30 janvier 2007 portant régime foncier rural est directement issue des projets PGRN puis PGTRN visant à expérimenter les Plans Fonciers Ruraux (Lavigne Delville et al, 2003).

D'autres encore comme la Côte d'Ivoire ont trouvé dans la réforme foncière, une opportunité de répondre à des problèmes socio-économiques pressants (installation de jeunes agriculteurs modernes grâce en principe à l'opération PFR) dans un contexte non seulement de conflits entre autochtones de l'Ouest et migrants baoulé mais aussi de préparation des élections présidentielles et législatives qui devraient avoir lieu en 2000. Même si elle reconnaît explicitement les droits coutumiers, la loi 98-750 est à terme, dans une logique d'immatriculation individuelle et de propriété privée des terres, et avec pour contenu principal : la non reconnaissance des droits de propriété au non ivoirien, l'établissement d'un certificat foncier « coutumier », l'immatriculation des terres...

### **6.1.2 Des Outils et options de sécurisation**

Toutes les approches de sécurisation foncière s'inscrivent dans une logique « participative », de concertation nationale ou restreinte à certains acteurs. Certains pays ont une seule option, d'autres combinent plus d'une option (Bénin).

On remarque hélas des décalages persistants entre les législations et les réalités concrètes (PFR et loi en Côte d'Ivoire, la RAF au Burkina Faso, la politique de redistribution des terres en Mauritanie, ...).

On note un contexte légal et réglementaire inachevé pour les politiques foncières (sur les terres agricoles) et un cadre légal et institutionnel en cours de formation (pour les ressources naturelles) dans la plupart des pays où il y a eu volonté de réforme foncière et sur les ressources naturelles.

Certaines lois dans leur mise en œuvre ne tiennent pas compte des annonces faites dans les projets ou politiques précédant l'élaboration des lois. Par exemple, la loi sur le Domaine foncier rural (Loi N° 98-750 du 23 décembre 1998) ne tient malheureusement pas totalement compte des acquis du PFR (déviation, dérive, failles).

Les situations conflictuelles à propos du foncier rural, foncier urbain et des ressources naturelles, continuent à être vécues par les populations .....

## ***6.2 Enseignements sur les expériences de mise en œuvre de politiques foncières et/ou de lois***

1. La mise en œuvre de politiques foncières et/ou de lois dépend de la volonté politique et surtout du niveau d'implication des partenaires - bailleurs ou donateurs (de façon générale, quand les fonds s'arrêtent, les projets s'arrêtent aussi). La question ici est : comment pouvons-nous concevoir des mécanismes « endogènes » durables pour la mise en œuvre des politiques foncières ?
2. Certains pays ont des politiques foncières qui sont intégrées dans d'autres politiques sectorielles comme par exemple politique agricole, politique environnementale ; dans ces cas, l'aspect foncier n'est pas abordé de façon explicite et par conséquent, les problèmes ne sont pas résolus de façon exhaustive. Le Nigeria a un projet national d'aménagement du territoire qui traite des problèmes fonciers des communautés rurales, la Guinée a une politique de développement agricole qui vise à promouvoir l'agro-industrie du secteur privé, la Gambie traite certains de ces problèmes liés au foncier dans la loi sur la gestion de l'environnement, le Togo également, ....
3. Des procédures d'administration foncière marginalisent les plus pauvres et favorisent certaines élites (Liberia)
4. Le bail foncier et les titres ne sont pas le seul moyen par lequel les populations peuvent avoir accès à la terre. Un large éventail d'arrangements institutionnels existe ; elles peuvent accéder à des ressources par le biais des emprunts, de la location, du métayage, des dons et des legs (Amanor 2001). De tels mécanismes sont souvent très significatifs pour les groupes sociaux moins nantis. Trouver un mécanisme pouvant rendre de tels arrangements plus sécurisés contribuerait ainsi à des résultats plus équitables (Lavigne-Delville et al 2002).
5. La bonne gouvernance foncière est une question cruciale de la mise en œuvre des politiques foncières... elle doit être décentralisée

6. La promotion de nouvelles politiques et législations est utile mais non suffisante pour améliorer les droits d'accès des femmes à la terre et à la propriété foncière. Les systèmes coutumiers ne sécurisent pas suffisamment les femmes, elles utilisent la terre mais elles ne peuvent pas hériter, transférer leurs droits et parfois elles ne peuvent même pas accéder à la terre en tant que femmes mais doivent passer par des hommes. Et pourtant, ce sont des grandes productrices agricoles. Tous les pays étudiés sont concernés ; partout, les droits des femmes ne sont pas reconnus.
7. Les approches pensantes, innovatrices et pragmatiques créatrices sont nécessaires en abordant la plupart des questions liées aux droits fonciers locaux. Par exemple, « bien qu'elles aient à l'évidence un rôle qualitatif et quantitatif très important dans les situations agraires concrètes, les différentes formes de faire-valoir indirect semblent largement sous-estimées dans les débats sur la question foncière, qui restent surtout focalisés sur la propriété et les droits d'appropriation » (Le Roy, 1998 : 87). Ces formes indirectes d'accès à la terre, à partir d'une délégation de droits de culture détenus par un tiers, sont fréquentes<sup>14</sup> dans les systèmes d'accès à la terre et aux ressources mais rarement prises en compte. Elles relèvent de formes traditionnelles de prêt sans limitation de durée ou de formes plus monétarisées, de type location ou métayage.

Les pays ont besoin de rédiger des législations adaptées à leurs réalités nationales et locales

8. La dichotomie entre droit positif et systèmes fonciers locaux n'est pas opérationnelle. Il faut en sortir et partir d'une reconnaissance de l'existence des droits et des institutions qui opèrent au niveau local, quelle que soit la volonté de l'État de les transformer et de les intégrer, à terme, dans un dispositif de gestion publique du foncier
9. Les lois régissant la décentralisation et celles sur la propriété foncière et l'utilisation des ressources naturelles, ne sont pas toujours concordantes ; d'où la nécessité de les harmoniser dans la plupart des pays où est initiée la décentralisation : au Ghana par exemple, il y a les lois foncières comme l'enregistrement des titres fonciers, les autorités locales n'ont aucun rôle à jouer : ils contrôlent des aspects de développement, ils donnent des licences pour le développement mais par rapport à l'enregistrement, au cadastre. Au Niger, les relations entre les commissions foncières (des organes communaux ou hors communaux ?) chargées de l'attribution des titres fonciers et les organes des collectivités ne sont pas clairement définis (loi de 2001 sur la décentralisation, installation des communes en 2004)
10. La mise en place des institutions de proximité semble contribuer à la réduction des coûts de sécurisation foncière

---

<sup>14</sup> Ghana, Bénin, Burkina, Côte d'Ivoire, etc.

11. La privatisation du foncier à travers la titrisation et l'immatriculation interpelle dans certains pays. Elle nécessite une prudence (les pays doivent veiller à ne pas déposséder ou léser quiconque dans le processus d'enregistrement). Il faut proposer une gamme de formes de sécurisation, adaptées aux besoins des différents types d'acteurs, leur permettant de se sécuriser en fonction de leurs besoins, selon des procédures acceptables et praticables localement, sans faire de l'immatriculation la seule procédure de reconnaissance des droits réels.
12. La très grande présence de l'Etat dans les questions foncières doit changer.
13. La reconnaissance par l'Etat des droits coutumiers ou locaux est nécessaire.
14. Le renforcement des capacités dans le domaine des réformes foncières est crucial
15. L'adoption de nouveaux paradigmes pour la gestion des terres pastorales et la définition des zones de pâturage est un besoin pressant.
16. Les espaces communs doivent être sauvegardés
17. Le foncier est une question transversale : il y a un besoin crucial de coopération intersectorielle dans le domaine de l'élaboration et de l'application de politique foncière,...
18. Il est important d'explorer des systèmes alternatifs de documentation sur les droits fonciers : harmonisation, standardisation des « petits papiers ».

## **7. EVALUATION DES BESOINS: DEFIS ET LACUNES**

Partout, un besoin de stabilisation des accords entre acteurs, se fait sentir.

En Afrique de l'Ouest rurale, la question foncière apparaît cruciale : dans un contexte de pression croissante sur les ressources, les ruraux ont besoin d'une sécurité foncière suffisante pour pouvoir produire de façon efficace. La question des règles et des procédures d'accès celle du contrôle de la terre et des ressources sont déterminantes, tant pour promouvoir une agriculture orientée vers le marché que dans un but de lutte contre la pauvreté, ou encore pour contribuer à la paix sociale dans les zones où la compétition pour les ressources dans un cadre insuffisamment clair favorise les conflits. La mise en place de collectivités territoriales repose la question des instances de gestion foncière. La dernière décennie a vu de nombreuses évolutions dans la façon de poser la question du foncier et dans les réponses qu'il est possible de lui donner, en termes de politique foncière et en termes d'interventions de terrain

### ***7.1 Défis à relever***

- 1) L'harmonisation des textes en vue d'une meilleure intégration sous-régionale demeure une question fort préoccupante : vers l'élaboration de charte régionale ou sous-régionale ?
- 2) La décentralisation effective de l'administration de la gestion des terres (mettre en place des institutions efficaces, des procédures simples et peu coûteuses) : le cas du Niger montre que si elle est effective, les procédures d'obtention de la reconnaissance des droits fonciers coutumiers sont simples,

totallement effectuées au niveau local et à un coût moindre. Or des études<sup>15</sup> montrent que la cohérence entre les lois régissant la décentralisation et celles sur la propriété foncière et l'utilisation des ressources naturelles est parfois insuffisante ; ce qui parfois crée de nombreuses ambiguïtés particulièrement dans les pays où le processus de décentralisation est relativement récent.

- 3) La sécurisation de l'accès à la terre pour les groupes vulnérables (femmes, migrants, réfugiés, rapatriés, minorités ethniques, ...) aussi bien dans des contextes « normaux » que dans des contextes de sortie de conflit (CI, Libéria, Sierra Leone, ...) et post-conflit (Tchad) : comment garantir l'équité dans l'accès au foncier et aux ressources renouvelables ? Quelles autorités impliquer à divers niveaux tout au long du processus ? Comment gérer la prolifération de « marchés fonciers » ? Quels types et niveaux de formalisation vulgariser pour une sécurisation ?
- 4) L'avenir de l'agriculture familiale : malgré tout le processus de réformes foncières et législatives mis en œuvre depuis les années 90, il existe peu ou pas de sécurisation foncière actuellement pour la grande majorité des exploitations familiales. On assiste à une grande échelle à l'éclatement des exploitations familiales (Amanor 1999) avec paradoxalement l'apparition croissante sur la scène du foncier de « nouveaux acteurs » que sont les citadins de retour, les émigrés de retour, les entrepreneurs agricoles composés par des élites urbaines.
- 5) Or la volonté de privatisation des terres, les situations de conflits, ..., suscitent chez certains exploitants familiaux un sentiment de vulnérabilité. Par exemple, le système foncier au Libéria pénalise en particulier les jeunes qui sont historiquement marginalisés dans l'accès aux ressources foncières lorsqu'ils ne se conforment pas au modèle de production agricole dominant (où ils constituent une main-d'oeuvre à bas coût) ou n'ont pas de relations dans la capitale (Monrovia) leur permettant d'accéder à la propriété foncière. Les femmes et les migrants sont dans une situation davantage précaire du fait que leur accès aux ressources n'est possible que par les biais d'un parent ou d'un tuteur.
- 6) L'accès des femmes à la terre et à la propriété foncière : malgré l'acceptation assez large du principe d'égalité entre hommes et femmes en matière de lois et politiques foncières, quelques pays n'ont pas traduit ce principe dans leur législation (Mauritanie, Sénégal, ...). Les droits sont habituellement précaires et parfois pas bien définis. Même lorsque des lois existent (comme c'est le cas en Côte d'Ivoire), elles ne sont pas respectées ou appliquées. Les réformes légales touchant aux droits des femmes ne sont pas susceptibles de changer leur situation dans les zones rurales, si des mesures parallèles permettant la promotion et la prise de conscience de tels changements légaux et le soutien aux femmes se battant pour leurs droits ne sont pas mises en place. Les hommes et les femmes continuent traditionnellement à respecter ce schéma des rôles et relations (Koné, 2003) au lieu d'appliquer leurs droits formels, et les femmes manquent de confiance, d'information, d'expérience, et de

---

<sup>15</sup> Gueye, Ouédraogo et Toulmin, 2002

ressources pour obtenir ce que la loi leur offre. Dans certains systèmes de droit coutumier, les femmes ont seulement accès à la terre, au logement et à la propriété en tant que filles, mères ou femmes. De nombreuses femmes doivent donc faire face à une insécurité juridique constante de perte de domicile, de terre ou de moyens d'existence, liée à l'éventuelle fin de leur relation matrimoniale. Or la reconnaissance des droits fonciers locaux ne fait que consacrer cette insécurité.

Dans la plupart des collectivités dans l'Ouest du Nigeria, les femmes ne peuvent pas être les propriétaires légales de terres et elles sont privées des droits d'héritage. Les hommes ont le contrôle des terres et prennent toutes les décisions concernant leur utilisation et leur aménagement.

La reconnaissance et la sécurisation des droits fonciers locaux et des droits sur les ressources naturelles : certes des efforts sont faits pour reconnaître et enregistrer les droits fonciers locaux dans des pays comme le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Niger, ...- certains tels le Ghana les ont même intégrés dans leur loi- mais il reste encore des pays en marge de ce processus. Le Mali et le Sénégal expérimentent les conventions locales pour la gestion des ressources naturelles.

La promotion des droits ou contrats de location des terres :

Une gestion transparente et efficace des ressources naturelles (minières, forestières, ...) : les inégalités contribuent pour beaucoup aux tensions sociales et politiques qui existent en Afrique de l'Ouest et aident les groupes armés à se constituer un appui parmi les populations. Depuis des années, la région pétrolifère du delta du sud du Nigeria est le théâtre de multiples affrontements armés entre les habitants de la région, les groupes rebelles et l'armée et la police qui ont fait de nombreuses victimes ; le mécontentement de la population face à la pauvreté, à la pollution, ..., les richesses pétrolières n'ont guère amélioré leurs conditions de vie. Dans le nord de la Côte d'Ivoire, depuis septembre 2002, une faction rebelle contrôle une grande mine de diamants. De même, pendant la guerre civile en Sierra Leone une dizaine d'années durant, ce sont les mines de diamants qui ont suscités les combats les plus violents. Au Libéria, outre le diamant, c'est l'exploitation du bois et du fer qui a fait l'objet de convoitises.

Cette gestion aiderait à combattre la pauvreté et l'inégalité ; il faut veiller à ce que une grande part des richesses provenant des ressources naturelles soit affectée aux services sociaux et aux programmes de développement à l'échelle nationale et bénéficie directement aux communautés locales. Au Niger, la loi minière (loi n° 2006-26 du 09 août 2006) affecte 15% des recettes minières servant de redevances aux collectivités locales des zones où sont exploitées les ressources minières (et 85% pour le budget national) pour le développement des ces zones ; malheureusement le décret d'application n'est pas pris et donc cette disposition n'est pas encore opérationnelle et est susceptible d'être exploitée pour générer ou prétexter des tensions sociales ou sociopolitiques.

## 7.2 - Contraintes, goulots d'étranglements

### 7.2.1 Les retards et longueur des processus

Les processus de réforme foncière ont tendance à traîner en longueur. Pour la Côte d'Ivoire, le processus a commencé à la fin des années quatre vingt et c'est environ dix ans après que la loi a été votée. Le processus au Bénin a duré de 1991 à 2007. Au Burkina, le processus entamé en 1984 (RAF) et relancé en 1991 et 1996 est encore en cours, tout comme au Cap Vert (1983, 1993), au Nigeria depuis 1991, ...

On remarque aussi un retard dans la mise en œuvre des lois. Chaque pays à sa manière, justifie ce retard. Dans les cas comme la Côte d'Ivoire, c'est une longue période entre le vote de la loi (1998) et sa mise en œuvre (2007) ; retard justifié par des événements sociopolitiques : le coup d'Etat de 2000, la guerre de 2002, ....

### 7.2.2 Les omissions/censures

Certaines réformes foncières ne tiennent pas compte des dimensions transfrontalières ou régionales de la gestion de l'accès et de la mise en valeur des terres et de certaines ressources naturelles.

- L'utilisation et la gestion des ressources en eau : certains Etats essaient de rattraper la situation des années plus tard (Mauritanie avec la loi n° 2000-044 du 26 juillet 2000 portant code pastoral, la Guinée avec la loi 051/CTRN du 29 août 1995 instituant le Code Pastoral, le Mali avec la loi 01/004 du 27 février 2001 portant charte pastorale, ...).
- La transhumance frontalière : Au Bénin par exemple, l'arrivée saisonnière des éleveurs transhumants en provenance du Burkina et du Niger constitue une difficulté majeure ressentie par le Bénin. Les conflits entre agriculteurs autochtones et éleveurs migrants sont fréquents et obligent les autorités béninoises à prendre des mesures parfois draconiennes<sup>16</sup>. (conflits Mauritanie-Sénégal, gestion transfrontalière Côte d'Ivoire-Burkina avec projet du GEPRENAF)...

La mobilité des populations (la question des migrants réfugiés ou non, en situation de conflit ou de post-conflit). Les règles et lois gouvernant les modes d'exploitations foncières dans la plupart des pays étudiés, ne sont pas ajustées aux circonstances changeantes. Or lorsque des règles contradictoires coexistent et permettent aux populations de se référer à des règles qui correspondent à leur propre intérêt, cela peut provoquer des tensions.

Les situations de mobilité liées à la guerre (retour des réfugiés): les pays ici concernés sont la Côte d'Ivoire, la Sierra Leone, le Libéria, le Burkina Faso...

---

<sup>16</sup> Le Bénin a plusieurs fois menacé de fermer totalement ses frontières aux éleveurs transhumants en provenance du Burkina.

Des populations ont dû abandonner leurs terres pour raison de guerre. Qu'en sera-t-il en situation de post-conflit lorsque ces personnes reviendront trouver leurs terres occupées ? La Côte d'Ivoire qui envisage la mise en œuvre de sa loi foncière, n'a pour l'instant pas fait d'amendement dans ce sens alors que le pays semble être en voie de sortie de crise. Quant au Libéria et à la Sierra Leone, ils ont « fini » la guerre. Dans les pays ayant vécus des conflits armés, des guerres civiles et des déplacements de population majeurs, les questions entourant une exploitation des terres juste et équitable devraient être au centre de l'effort de reconstruction, aussi bien pour le maintien de la paix que pour l'établissement des conditions favorables à une relance économique. Il semble que la Banque Mondiale, l'USAID et bien d'autres institutions ou agences internationales travaillent à cette question au Libéria ; c'est une des priorités du nouveau président de ce pays. De même, la FAO lui a apporté une assistance technique et financière afin d'aider ce pays à définir une politique de gestion des forêts (l'Office des forêts devrait ainsi être à même de reprendre le contrôle des ressources forestières).

Selon le « Document revue nationale Burkina Faso » (2003), le retour des rapatriés de Côte d'Ivoire qui a commencé avec les événements de Tabou en 1999 et s'est accéléré avec la crise ivoirienne de 2002, a eu des incidences sur la question foncière au Burkina. Une rencontre tenue à Banfora le 31 mai 2003, organisée par OXFAM Intermon et animée par le GRAF autour du thème « *la réinsertion des burkinabé rapatriés de Côte d'Ivoire et leur accès à la terre dans les communautés d'accueil* » a permis d'identifier les questions majeures suivantes :

- Le caractère massif du retour et de l'installation des rapatriés entraîne une modification de la structure démographique au détriment parfois des communautés locales.
- La nécessité de clarifier les conditions d'accès à la terre ; de préciser le contenu, le sens et les implications du procès verbal de palabre parfois acquis au bénéfice de certaines organisations locales d'appui.
- Les actions de soutien et d'assistance sont exclusivement réservées aux rapatriés ; l'exclusion des autochtones peut entraîner une détérioration des relations intercommunautaires.
- La dégradation des ressources naturelles liées à l'occupation anarchique des berges et des zones de biodiversité.

S'agissant des mobilités liées à l'immigration « classique » : certains pays devraient tenir compte de la configuration sociodémographiques avant d'élaborer leurs lois. Les migrations des régions arides sahéniennes vers les régions côtières à plus fort potentiel sont constantes. Ces migrations influent sur l'utilisation de la terre et sur production agricole de même qu'elles génèrent des tensions politiques.

### **7.2.3 La faiblesse de la diffusion des textes,**

La faiblesse des diffusions fait que les textes sont sujets à interprétation, intégrés par les acteurs dans la compétition foncière, et mobilisée de façon stratégique en fonction des enjeux. Et le manque d'informations appropriées favorise les stratégies d'anticipation chez certaines populations, selon leur compréhension de la loi et selon leur perception de la façon dont leurs intérêts spécifiques pourraient être affectés. Interprétation des textes et anticipation dans les comportements modifient ainsi certaines configurations socio-foncières, fragilisent certaines pratiques et en légitiment d'autres.

La population a besoin d'être familiarisée avec les nouvelles lois et procédures dont elle bénéficie ; celles-ci devront être diffusées de manière compréhensible rapidement. La publication des propositions de nouvelles lois dans une forme et une langue qui les rend accessibles à toute population est d'une grande importance et essentielle à assurer que les groupes illettrés sont en mesure de comprendre leurs droits.

C'est presque dix ans après le vote de la loi que les sensibilisations commencent en Côte d'Ivoire alors que les interprétations vont bon train. La plupart des ruraux ivoiriens déclarent n'avoir pas été informés du contenu de cette loi mais certains en savent le contenu de certains articles et les utilisent à leur profit : le fait que les non ivoiriens ne puissent accéder à la propriété est largement utilisé pour justifier les stratégies de retrait de terre, quand bien même la loi garantit la jouissance des terres aux exploitants étrangers actuels (Chauveau, 2002 ; 2003 ; GIDIS-CI, 2005).

### **7.2.4 Le caractère inachevé ou contradictoire des textes**

Dans certains des pays étudiés, on remarque :

- des cadres légaux sans politique explicite comme au Bénin (expérimentation de plusieurs options de sécurisation avec vote en 2007 de la Loi 2007-03 du 30 janvier 2007 portant régime foncier rural)
- des contradictions internes ou des dispositions posant des problèmes de mise en œuvre quasi-insolubles, comme cette obligation dans la loi ivoirienne de passer au Journal Officiel tous les certificats fonciers, puis dans les trois ans, toutes les immatriculations, ce qui représenterait des millions de parcelles ; l'Etat ghanéen interfère dans la gestion des terres de régime coutumier.
- des dispositifs réglementaires incomplets, où des décrets ne sont pas promulgués

## CONCLUSION PARTIELLE

Toutes ces défaillances et tous ces problèmes font que les populations ont plusieurs « itinéraires de sécurisation foncière », à la recherche de : les acteurs sont obligés en place face à un enjeu donné, pour tenter de stabiliser au mieux leur position.

### 7.3 *Besoins*

Les besoins sont de plusieurs ordres. Certains portent sur des outils et des approches (formalisation, instrumentalisation, cartographie, ...), d'autres sur des acteurs (genre, bailleurs, ...), d'autres encore sur des textes, ...

#### 7.3.1 **Des outils novateurs spécifiques au contexte de « marchandisation imparfaite de la terre »<sup>17</sup>**

Les cessions de terre aussi bien entre autochtones qu'entre autochtones et migrants et même entre certains migrants, se font de plus en plus contre de l'argent. Certaines de ces cessions sont qualifiées de « vente ». Toutefois, comme le soulignent Mathieu, Bologo et Zongo (2004 : 1), pour le cas du Burkina Faso, « ces transactions sont ambiguës, au moins parce que les significations du "bien" échangé sont loin d'être claires, univoques et partagées par tous les acteurs, parce que les transactions restent dans de nombreux cas cachées, se font très souvent sans que les termes de vente et d'achat soient publiquement utilisés, et ne sont que rarement accompagnées d'une preuve légale de transaction et de propriété de l'acquéreur...Il s'agit donc de "ventes sans marchés", ou bien d'un type de marché hautement problématique et "imparfait", ainsi que disent les économistes – on pourrait encore parler d'un marché "émergent" ». Selon Chauveau et al (2006 : 7), « les pratiques qui le constituent sont en rupture aussi bien avec les principes fonciers coutumiers qu'avec les textes fonciers légaux compris et accessibles localement ».

La marchandisation des terres et la marchandisation des rapports fonciers se fait au détriment d'une frange des populations composée majoritairement de groupes sociaux vulnérables que sont les femmes, certains jeunes, des migrants, ... Les « marchés » fonciers mènent parfois à une inefficacité et inégalité à cause de la spéculation, de l'acquisition de terres dans des zones rurales par des entrepreneurs de la ville ou de l'extérieur, et déranger les ventes de la population vulnérable. Il faut des instruments de sécurisation foncière qui tiennent compte de ces groupes sociaux.

---

<sup>17</sup> Leroy, 1997.

### **7.3.2 Reconnaître la légitimité et la dynamique des droits délégués**

En accordant une reconnaissance juridique aux droits délégués, il ne s'agit pas de définir le contenu des contrats mais, « de reconnaître la nature contractuelle de l'arrangement passé entre les deux acteurs, et de définir les conditions et procédures selon lesquelles un tel accord concernant la terre peut être reconnu comme valable par l'État » (Lavigne Delville, Toulmin, Colin et Chauveau, 2001).

Des études (2002) sur les modes de faire-valoir indirects ou droits délégués (Koné pour la Côte d'Ivoire, Edja pour le Bénin, Amanor pour le Ghana, Paré pour le Burkina Faso) montrent bien qu'au contraire des « ventes » de terre, les marchés pour la location et les droits secondaires créent moins de problèmes. Lorsque des garanties adéquates de sécurité sont offertes par les parties contractantes, les marchés de location offrent aux usagers des moyens flexibles leur permettant d'augmenter ou diminuer le nombre de leurs terres afin de répondre à leurs besoins, sans devoir réassigner de façon permanente les droits dont ils bénéficient. Ils facilitent l'accès à la terre pour les pauvres et leur offrent un retrait partiel ou temporaire de leur ferme sans perdre la propriété de leur terre.

La délégation de droits fonciers « à travers les contrats agraires est maintenant vue par les économistes comme le meilleur moyen d'assurer, indépendamment de la distribution de la propriété foncière et des rigidités possibles du marché de l'achat-vente, une distribution à la fois plus efficiente (palliatif à l'imperfection des marchés et à la présence de risque) et équitable (du fait de la relation inverse taille d'exploitation - productivité favorisant les exploitations familiales) de la terre en tant que ressource productive » (Colin, 2001).

### **7.3.3 La sécurisation des groupes sociaux marginalisés ou l'équité dans l'accès aux ressources foncières et aux ressources naturelles**

Au nombre des groupes marginalisés ou des « exclus du foncier » selon le terme même employé dans la Déclaration de Praia, on peut citer principalement les femmes, les pasteurs, des migrants, les réfugiés, .... L'obtention pour les familles pauvres, les minorités et les groupes sociaux vulnérables d'un plus grand accès aux fonds et à leurs ressources naturelles est une façon clé de parvenir à élargir les occasions économiques qui leur sont offertes. Un accès direct et garanti à la terre constitue une base essentielle à leur survie et croissance. S'attaquer à la distribution inéquitable des terres, rendre plus accessible le « marché » foncier, et aider les exploitants à se protéger contre la spoliation de leurs terres devrait être une priorité contribuant à une gestion durable et à l'amélioration de leur niveau de vie.

### **7.3.4 La formalisation, un besoin de sécurisation durable par les « papiers »**

Le recours à l'écrit (aux « papiers ») est très important dans la plupart des pays étudiés. Ces papiers, élaborés entre « contractants » sont parfois validés par des instances locales coutumières ou des structures administratives, et en présence de témoins des deux parties contractantes. Ces pratiques articulent normes locales et procédures légales (Koné et Chauveau, 1998). C'est une façon pour les populations non seulement de matérialiser leurs transactions mais aussi de les sécuriser. Elles n'hésitent pas à brandir ces « petits papiers » (Koné, Basserie et Chauveau, 1999) quand cela est nécessaire.

Encourager le recours à l'écrit peut être une piste intéressante (Lavigne Delville & Mathieu (dir.), 1999) car les parties contractantes s'appuient sur les procédures locales existantes et sollicitent ou exploitent ainsi des dispositifs locaux de sécurisation foncière.

### **7.3.5 L'adoption de textes transrégionaux**

Bien qu'il existe des grandes différences entre les systèmes de production, les contextes agro-écologiques, les caractéristiques sociodémographiques, les niveaux et options de développement économiques, le besoin d'adopter et de faire appliquer des textes de lois dépassant le simple cadre national et transcendant les frontières étatiques (pastoralisme, transhumance, gestion des ressources naturelles, ...), est réel (charte ?). Il y a également et surtout un besoin de lignes directrices au niveau régional ou sous-régional dans la perspective d'une initiative sur les politiques foncières.

### **7.3.6 L'implication active de bailleurs, institutions et organisations, ...**

Des bailleurs de fonds et organisations multilatérales aident à appuyer les processus<sup>18</sup> de réformes agraires, foncières et sur les ressources naturelles dans les pays étudiés, avec ou sans conditionnalités. Certains se sont généralement investis à promouvoir l'attribution des titres de propriété (Banque Mondiale) et les systèmes d'information sur les terres (MAE et AFD pour les PFR). D'autres offrent des subventions d'aide lors des étapes coûteuses de préparation et de mise en application des réformes. D'autres encore participent à la promotion de la recherche sur le foncier rural dans ces pays (Union Européenne avec le projet CLAIMS19).

Ces collaborations doivent continuer...

---

<sup>18</sup> Pour le Ghana, on peut citer la Banque Mondiale, DFID, GTZ, KfW, ACIDI, NDF et le Gouvernement du Ghana dans la mise en œuvre de la LAP.

<sup>19</sup> Changes in Land Access, Institutions and Markets in West Africa – Changements au niveau de l'accès à la terre, des institutions et des marchés du foncier en Afrique de l'Ouest.

### **7.3.7 Une recherche-action**

Des réseaux de chercheurs doivent s'impliquer dans la mise à jour d'informations relatives au foncier tant au niveau national qu'au niveau sous-régional (en Côte d'Ivoire, il y a le Laboratoire d'Etudes Foncières (LEFCI), au Burkina Faso, il y a le Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier (GRAF), ...). Une mise en réseau de chercheurs ouest-africains aiderait également au renforcement des capacités existantes ; en la matière, il existe déjà quelques réseaux tels LANDNET West Africa.

De telles initiatives sont à encourager.

### **7.4 Ressources financières**

Afin de relever les défis majeurs et de remédier aux carences inhérentes à la formulation et à la mise en oeuvre de politiques foncières dans la région, la restructuration et le renforcement des capacités institutionnelles ainsi que le recours aux TIC et à des bases de données foncières informatisées feront impérativement appel à des ressources financières importantes. Les initiatives actuelles en matière de politique foncière ont largement bénéficié de l'appui de la communauté des bailleurs de fonds, comme il en a été le cas avec le LAP au Ghana et le PER dans les pays francophones. Un tel appui aux étapes préliminaires des processus s'avère très important dans la mesure où il fournit l'investissement initial requis pour donner une impulsion de départ au processus. Il est tout autant important que les partenaires au développement fassent un examen de leur engagement sur le long terme en faveur de la résolution des questions foncières au plan régional et, ce, étant donné que le renforcement des capacités, la mutation des attitudes et la mise en place de l'infrastructure de l'administration foncière nécessiteront une masse critique d'interventions. Cependant, pour finir, il conviendrait de signaler que pour assurer la durabilité à long terme des actions, des ressources locales devraient être mobilisées. Au Ghana, le débat est engagé sur la mise en place éventuelle d'un fonds foncier en vue de permettre le financement à long terme de l'administration foncière afin de lui permettre de faire face au coût des acquisitions d'office, des opérations de cartographie globale du pays, de délimitation et d'enregistrement des propriétés allodiales, d'entretien des bases de données foncières informatisées connectées aux systèmes nationaux de gestion des données spatiales, etc.

## **CONCLUSION PARTIELLE**

C'est le modèle domanial d'origine colonial et l'immatriculation comme seule forme de propriété privée qui perdurent dans les pays étudiés : les terres non immatriculées font partie du domaine privé de l'Etat, les droits locaux sont plus ou moins reconnus, parfois seulement tolérés ; l'immatriculation au nom de l'Etat puis au nom du particulier, selon une procédure parfois longue et coûteuse, est censée garantir une fiabilité parfaite des droits reconnus et justifier l'attribution d'un titre inattaquable. Des pays comme le Libéria continuent d'entretenir un flou juridique. D'autres tel le Nord Nigeria, le Sénégal se réfère à la loi islamique...

Les enjeux auxquels sont censées répondre les réformes foncières sont très différents, confirmant les spécificités des trajectoires nationales, les sentiers de dépendance par rapport aux situations antérieures, et les liens entre réforme de la politique foncière et enjeux globaux.

Afin d'être efficace, une politique foncière doit proposer un corps de règles, autorités et outils, à la fois pratiques et cohérents, considérés légitimes et légaux et qui offrent des solutions aux divers problèmes auxquels font face les habitants, les minorités et les autres groupes marginaux.

## **8 - CONCLUSION**

### ***8.1 Principale conclusion***

Des analyses ci-dessous il ressort clairement d'une part, que les politiques, les réglementations et les pratiques foncières sont très diversifiées en Afrique de l'Ouest. Les institutions sous-régionales se sont fortement impliquées dans la prise en compte des questions foncières dans le développement économique et social de la zone. En effet le CILS, la CEDEAO, de l'UEMOA et des autres organismes bilatéraux et multilatéraux de coopération prennent en charge de la question foncière dans le cadre plus large de la gestion des ressources naturelles.

D'autre part, toutes les réflexions convergent vers les principaux constats suivants :

- La sécurisation foncière et la bonne gestion du foncier sont des conditions indispensables pour le développement et pour la réduction de la pauvreté dans la sous région ouest-africaine, surtout en milieu rural ;
- La sécurisation foncière apparaît comme indispensable de plusieurs points de vue :
- elle apparaît comme une mesure indispensable de succès des activités de gestion des ressources naturelles et de préservation de l'environnement ;
- elle constitue une condition indispensable de réalisation des investissements et de l'accroissement de la production ;
- elle contribue à la préservation et à la consolidation de la paix sociale.

Dans de nombreux Etats des réformes novatrices qui ont pour ambition de prendre en compte les défis identifiées ont été entreprises, mais elles ont souvent été confrontées, dans la mise en œuvre, à diverses sortes d'obstacles, dont notamment la lenteur dans la prise des mesures d'opérationnalisation et la mise en cohérence entre les réformes foncières et les autres réformes et politiques sectorielles.

A l'issue de cette évaluation des politiques foncières de la sous-région, notamment des leçons qui y sont tirées conduisent à suggérer les points suivants :

- Une définition claire du statut des différents exploitants des terres et acteurs fonciers tels que les agriculteurs, les éleveurs et les pêcheurs ;
- Une élaboration de directives nationales de gestion foncière reposant sur l'équité et la justice sociale ;
- Une reconnaissance politique du principe participatif dans les processus de prise de décision et de mise en œuvre en matière de politique de gestion des ressources naturelles.
- Mettre en place des cadres clairs et viables pour améliorer l'accès aux ressources naturelles des groupes vulnérables (notamment les femmes) et régler les relations entre les propriétaires terriens et les usagers ;
- Développer des initiatives d'aménagement du territoire pour protéger les moyens de subsistance et l'environnement ;
- Elaborer des législations-cadre dans le domaine de la gestion des ressources naturelles.
- Adopter et mettre en œuvre des politiques de décentralisation.

## ***8.2 Différences et similitudes entre les 17 pays étudiés***

### Différences

- 3 langues nationales ou officielles : français (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée, Mauritanie, Niger, Sénégal, Mali, Tchad), anglais (Libéria, Nigeria, Sierra Leone, Gambie, Ghana) et portugais (Cap Vert et Guinée Bissau)
- Niveaux de pauvreté différents : Le Mali, Niger, Burkina Faso, Guinée Bissau et Tchad sont classifiés parmi les dix pays les plus pauvres au monde.
- plusieurs défis environnementaux : la sécheresse, la désertification et les inondations.
- Variété écologique : des zones sahéliennes et/ou désertiques/des zones forestières ; des zones côtières/des zones
- Des vocations différentes : dominantes agricoles (Côte d'Ivoire, ...), dominantes pastorales (), combinaison des deux (agro-pastorales)
- Des efforts de reconnaissance et d'enregistrement des droits fonciers coutumiers dans certains pays (Côte d'Ivoire, Bénin, Niger ...) et pas dans d'autres (...)

### Similitudes

- Urbanisation croissante
- Pluralisme juridique au lendemain des colonisations
- Volonté de réforme foncière, agraire et/ou relative aux ressources naturelles
- Volonté de prise en compte ou de reconnaissance des droits fonciers locaux ou coutumiers
- Processus de décentralisation de l'administration foncière (?) avec des variantes dans certains pays

- La plupart des pays ont une loi agraire ou foncière mais n'ont pas une politique foncière, excepté le Ghana (1999), la Guinée (2001), Sierra Leone (2005) et le Burkina (2007). Le Sénégal et le Mali ont rédigé une loi d'orientation agricole (LOA).
- La question du genre, quelle que soit la manière dont elle est abordée, demeure peu effective dans les pratiques

## BIBLIOGRAPHIE

Abdullah, H. J. and Hamza, I. 1998 : *Women need independent ownership rights : women and land in Northern Nigeria*, présentation faite lors de l'Atelier international sur les Femmes et la terre en Afrique organisé par la Faculté de droit de l'Université Emory, Atlanta, Georgie, 24-25 avril 1998 (<http://www.law.emory.edu/wand1/WA1-studies/nigeria.htm>, dernière visite effectuée sur le site le 07/10/2007).

Adedipe, N. O., Olawoye, J. E., Olarinde, E. S., et Okediran, A.Y. 1997 : *Rural communal tenure regimes and private landownership in Western Nigeria*, Land Reform Bulletin 1997/2, Département du développement durable, FAO.

Alain R. 2002 : *Cahiers d'Anthropologie du Droit*, pp.15-43 Foncier et décentralisation, réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers.

Amanor, K.S., 2006, *Family values, land sales and agricultural commodification in Ghana*, Présentation faite lors du symposium qui avait pour thème "At the Frontier of Land Issues : Social Embeddedness of Rights and Public Policy", Montpellier, 17 -19 mai 2006.

Amanor, K.S., 2001, *Share Contracts in the Oil Palm and Citrus Belt of Ghana*, Londres, IED.

Amanor, K.S., 1999, *Global Restructuring and Land Rights in Ghana*, Research report 108. Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala.

Amanor, KS and Diderutuah, M K, 2000, *Land and citrus contracts in the oil palm and citrus belt of Ghana*, IIED/GRET

Anikpo, M, 2000, *Derived rights and the security of tenancy in Oyigbo Local Government Area (LGA)*, États des Rivières, Nigeria. Étude de cas sur les communautés Obigbo et Ndoki, IIED/GRET.

Arua, E. O. and Okorji, E. C. 1997 : *Multidimensional analysis of land tenure systems in eastern Nigeria*, Land Reform Bulletin 1997/2, Département du développement durable, FAO.

Aryeetey, E.B. 2002 : *Behind the norms : women's access to land in Ghana*, in Toulmin, C., Delville, P. L., et Traoré, S. (eds), *The dynamics of resource tenure in West Africa*, Londres, IIED, GRET, Currey et Heinemann.

Asiama, S. O. 2003 : *Land Tenure in Sierra Leone*, Rapport établi par la FAO et la Banque mondiale dans le cadre de la Revue des secteurs agricole, forestier et de la pêche et l'Identification de projets en République de Sierra Leone.

Avella, N. et Younfa, A., avec la collaboration de Sitou Lawali, 2007 : L'accès à l'information foncière et aux institutions décentralisées pour sécuriser les droits fonciers des ruraux pauvres, l'expérience des Commissions Foncières au Niger, FAO, LSP.

Bower, P. 1993, *Land tenure policy and development, in Tenure n. the holding of office or of land or other permanent property or of accommodation etc. : the period or condition of this*, Présentation faite lors d'une conférence sur la tenure foncière internationale organisée par l'Institution royale des topographes agréés en décembre 1993, Université de East London, Londres, RICS.

Burkina Faso, Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des ressources animales, Comité national de sécurisation foncière en milieu rural, politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural, Août 2007, P.17.

Casimir Dias, L'Étude prospective du secteur forestier en Afrique (FOSA), Guinée-Bissau, octobre 2000.

Chauveau, J., Colin, J., Jacob J., Delville, P. L. et Le Meur, P. (2006) : *Changes in land access and governance in West Africa : markets, social mediations and public policies*, Résultats du projet de recherche CLAIMS, Londres, IIED, GRET, IUED et IRD.

Chauveau J.-P., 2003. "Les plans fonciers ruraux, conditions de pertinence des systèmes d'identification et d'enregistrement des droits". In : Lavigne Delville Ph., Ouédraogo H., Toulmin C. & Le Meur P.Y. (coord.), 2003. *Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux, Actes du séminaire international d'échanges entre chercheurs et développeurs*. GRAF/GRET/IIED, pp. 35-48.

Chauveau J.-P., 2002. Une lecture sociologique de la nouvelle loi sur le domaine foncier rural. Formalisation des "droits coutumiers" et contexte sociopolitique en milieu rural ivoirien. Octobre 2001. Montpellier, Documents de travail, REFO, N°6. IRD- UR REFO.

Chauveau, JP, Colin J. Ph, Jacob, JP, Lavigne Delville, P. et Lemeur, P-Y, 2006 : *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest*. Résultats du projet de recherche CLAIMS. Paris, Genève, Londres, IRD/IUED/GRET/IIED

Chauveau J.P., Bosc P.M. and Pescay M., 1998, "Le plan foncier rural en Côte d'Ivoire." In Lavigne Delville (dir.). *Quelles politiques foncières en Afrique rurale?* Ministère de la Coopération/ Karthala, Paris.

CILSS et al., 2003, *Forum Régional « Praia+9 » Actes préliminaires : Foncier rural et développement durable au Sahel et en Afrique de l'Ouest*, CD- Documentation CILSS, Ouagadougou et GTZ, Eschborn.

CILSS, Actes du Forum régional Praia+9, Foncier rural et développement durable au Sahel et en Afrique de l'Ouest, Bamako (Mali), 17-21 novembre 2003,

CILSS, Foncier rural et développement durable au Sahel et en Afrique de l'Ouest, Bamako (Mali), 17-21 novembre 2003, Déclaration finale.

Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, 2006 : *Les réformes foncières en Afrique de l'Ouest*. Paris, SAH

Club du Sahel (OCDE), CILSS, Conférence régionale sur la problématique foncière et la décentralisation au Sahel, Praia (Cap Vert), Actes de la Conférence, septembre 1994, SAH/D(94) 436.

Club du Sahel(OCDE), CILSS, Conférence Régionale sur la problématique foncière et la décentralisation au Sahel, Praia (Cap Vert), Rapport de synthèse, septembre 1994, SAH/D(94) 436.

Club du Sahel (OCDE), CILSS, Conférence régionale sur la problématique foncière et la décentralisation au Sahel, Praia (Cap Vert), Déclaration de Praia, septembre 1994,

Colin J.Ph., 2001, *Efficiencie et équité des droits fonciers délégués : éclairages économiques*, Documents de travail de l'UR IRD/REFO, n°1.

Cotula, L. (Ed) (2007) : *Changes in 'customary' land tenure systems in Africa*, Londres, IIED, FAO.

Cotula, L. (2007) : *Legal empowerment for local resource control : securing local resource rights within foreign investment projects in Africa*, Londres, IIED.

Dabiré B., Zongo M., 2005. « L'impact de la crise ivoirienne sur l'accès à la terre dans la province de la Comoé ». Note de synthèse, CLAIMS, UERD, Ouagadougou.

Delville, P. A. (2000) : *Harmonising formal law and customary land rights in French-speaking West Africa*, In Toulmin, C. et Quan, J. F. (Eds) (2000) : *Evolving land rights, policy and tenure in Africa*, Londres, DFID/IIED/NRI.

Delville, P. L., 1999 : La décentralisation administrative face à la question foncière (Afrique de l'Ouest francophone rurale) *Working papers on African societies* n°39, Institut fuer Ethnologie und Afrikastudien (Universität de Mainz)/ Das Arabische Buch, 18 p.

Dittoh, S., 2000, *Agricultural land use arrangements and derived rights for gaining access to farm land in northern Ghana*, IIED/GRET, 35 p.

Djiré M., 2004. Réformes légales et dynamiques foncières – Quelques études de cas sur les droits d'accès à la terre et la gestion des ressources naturelles dans les communes rurales de Sanankoroba et Dialakoroba. Rapport de recherche CLAIMS, Bamako.

Djiré M., 2005. Immatriculation et appropriation de la terre – Les avatars d'une procédure nécessaire? Études de cas dans la Commune Rurale de Sanankoroba, cercle de Kati. Rapport de recherche CLAIMS, Bamako.

« Document Revue nationale Burkina Faso » (2003),

Doss, C., Meinzen-Dick, R., Carter, J. and Nabanoga, G. 2007 : *Land Tenure Reform and Beyond : Ensuring Women's Access to Assets*, Basis Brief.

Du Guerny, J. et Topouzis, D.1996 : *Gender, Land and Fertility : Women's Access to Land and Security of Tenure*, FAO, Département du développement durable.

Edja, H, 2000, *Droits délégués d'accès à la terre et aux ressources naturelles dans lesud du Bénin*, GRET/IIED.

Edja H., Le Meur P.Y., avec la collaboration de Lavigne Delville Ph., 2003 : *Les enquêtes socio-foncieres dans la perspective de la future loi foncière rurale au Bénin*, second rapport d'étape, GRET/PGTRN/AFD/GTZ

Fonds africain de développement, Banque africaine de développement, Guinée-Bissau, Document de stratégie par pays axé sur les résultats, 2005-2009, juin 2005.

Foreign Investment Advisory Service (FIAS), 2004: Sierra Leone: *Diagnostic Study of the Investment Climate and the Investment Code*, SFI et Banque mondiale.

Gado B. A., 2000, « Instances d'arbitrage et itinéraires de résolution des conflits fonciers dans le Boboye (Niger) », in Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traoré S. dir., *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest*, Karthala/URED, pp. 303-326.

GIDIS-CI, 2005. Contribution au rapport de synthèse "politique et interventions foncières" INCO-CLAIMS.

Graf, Gret, IIED, 2003. *Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux -Actes du séminaire international d'échanges entre chercheurs et décideurs*, Ouagadougou, du 19 au 21 mars 2002, GRET, Paris, 175 p.

Gueye, Ouédraogo et Toulmin, 2002 : *Aperçu régional ouest-africain – intégration de la terre dans la problématique plus large du développement*. Synthèse Kampala. Kampala, Banque Mondiale.

Jacob J.P., 2002, *La tradition du pluralisme institutionnel dans les conflits fonciers entre autochtones. Le cas du Gwendégué (centre-ouest Burkina Faso)*, document de travail de l'UR REFO n°3, IRD/GRET.

Koné, M., 2006 a : *Foncier rural, citoyenneté et cohésion sociale en Côte d'Ivoire : la pratique du tutorat dans la sous-préfecture de Gboguhé*. In Les Frontières de la question foncière : enchâssement social des droits et politiques publiques. Montpellier/Genève/Mayence, CIRAD/IRD/IUED/GUTENBERG

Koné, M., 2006 b : *Côte d'Ivoire : Quelles lois pour résoudre les problèmes liés au foncier?* In Défis Sud : Comment garantir le droit à la terre, n°74 : 27-28. Bruxelles, SOS Faim ASBL/Action pour le développement

Koné, M., 2006 c : *De l'indispensable révision de la loi foncière* In Grain de Sel : Le Foncier, un enjeu crucial aux multiples dimensions, n° 36 : 20. Paris

Koné, M., 2003a : Les Femmes et l'accès à la terre en milieu rural ivoirien. In *Regards sur le foncier rural en Côte d'Ivoire* (51-80), Abidjan, INADES/NEI/CERAP

Koné, M., 2003 b : *Droits délégués d'accès à la terre et aux ressources naturelles dans le Centre-Ouest de la Côte d'Ivoire* : Bodiba (Oumé) et Zahia (Gboguhé). Paris/Londres, GRET/IIED

Koné, M., 2002 : *Gaining Rights of access to land in Central Côte d'Ivoire*. IIED, London.

Koné M., 2001, "Les dispositifs locaux de régulation foncière en Côte d'Ivoire forestière : le cas de Bonoua", Atelier GRET/IRD/LAJP : *Dispositifs locaux de régulation foncière*.

Koné, M., G.J. Ibo, N. Kouamé, 2005. Le tutorat en Côte d'Ivoire, analyseur pertinent des dynamiques socio-foncières locales en milieu rural ivoirien, GIDIS-CI.

Koné, M., Basserie, V. et Chauveau, J-P., 1999 : " Petits reçus ", et " conventions ". Les procédures locales de formalisation des droits fonciers et les attentes de " papiers ". Étude de cas dans le centre-ouest ivoirien, In Lavigne Delville, P. et Mathieu, P. (éds) : *Formalisation des contrats et des transactions. Repérage des pratiques populaires d'usage de l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale*. Paris/Louvain, GRET/IED : 52-76.

Koné, M., Chauveau, J-P, 1998 : Décentralisation de la gestion foncière et "petits reçus" : pluralisme des règles, pratiques locales et régulation politique dans le centre-ouest ivoirien, in Blundo, G. et Mongbo, R. (eds) : *Décentralisation, pouvoirs locaux et réseaux sociaux*. Münster, LIT/APAD (16) : 41-64

Koroma, A., 200... : *The Land Tenure System in the Provinces : an Anachronism*, The Sierra Leone Digest.

Larbi, W. O., Antwi, A. et Olomolaiye, P. 2004 : *Compulsory land acquisition in Ghana – Policy and praxis*, **Land Use Policy, Volume 21, Issue 2, April, pp 115 – 127.**

Larbi, W. O., Antwi, A. et Olomolaiye, P. 2003 : *Land valorization processes and state intervention in land management in peri-urban Accra, Ghana*, **International Development Planning Review, Volume 25, No. 4, pp 355 – 371.**

Larbi, W. O. 1999 : *Land, land everywhere and not a place to build?* **Ghana Club 100, Vol. 3, décembre, pp. 81.**

Larbi, W.O., Maxwell, D., Lamptey, M.G., Zakariah, S., Armah-Klemesu, M. 1998 : *Farming in the shadow of the city : changes in land rights and livelihoods in Peri-urban Accra*, **Cities Feeding People Series, Report No. 23, 1998, Ottawa, IDRC.**

Larbi, W. O. 1996 : *Spatial planning, development control and urban fragmentation in Accra*, **Third World Planning Review, Volume 18, No. 2, mai, pp 193 – 215.**

Larbi, W. O. 1995 : **The urban land development process and urban land policies in Ghana**, 'Our Common Estate Series", Institution royale des topographes agréés, Londres.

Lavigne Delville Ph., Ouédraogo H., Toulmin C. Le Meur P.Y. coord., 2003, *Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux*, Actes du séminaire international d'échanges entre chercheurs et développeurs, GRAF/GRET/IIED.

Lavigne-Delville, P et al (2002): *Negotiating access to land in West Africa: A synthesis of findings from research on derived rights to land*. IIED/GRET/IRD, Londres.

Lavigne Delville Ph, Toulmin C., Colin J-Ph., Chauveau J.-P., 2001. *L'accès à la terre par les procédures de délégation foncière (Afrique de l'Ouest rurale) : modalités, dynamiques et enjeux*. Paris-Londres : GRET/IIED/IRD.

Lavigne Delville P. & Mathieu P. (dir.), 1999. Formalisation des contrats et des transactions : repérage des pratiques populaires d'usage de l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale. Document de travail, Paris-Louvain : GRET-IED-UCL.

Le Roy E., 1998. « Les orientations des réformes foncières en Afrique francophone depuis le début des années 90 » in Lavigne Delville Ph. (Dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?* Paris : Karthala. 383-389.

Le Roy E., 1997. « La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre » in Blanc-Pamard et Cambrézy (Coord.), *Terre, terroir, territoire, les tensions foncières*. Paris : ORSTOM. Coll. Dynamique des systèmes agraires. 455-472.

Lund C., 2001, "Les réformes foncières dans un contexte de pluralisme juridique et institutionnel : Burkina Faso et Niger", in Winter G. ed, *Inégalités et politiques publiques en Afrique, pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala/IRD.

Malam Kandine Adam, une réforme foncière basée sur un processus participatif continu, étude de cas du Niger à la Conférence Internationale sur la réforme agraire et le développement rural, Porto Alegre, Brésil, Mars 2006 ([www.icarrd.org](http://www.icarrd.org)).

Mamman, A B, 2000, *The incidence and nature of derived rights in the Sokoto Rima Basin*, N W Nigeria, IIED/GRET.

Mathieu P., avec Bologo E. et Zongo M., 2004. Des transactions foncières ambiguës et conflictuelles : les retraits de terre dans le sud-ouest du Burkina Faso. Document de travail. Louvain la Neuve, IED

Maxwell, D., Larbi, W. O., Lamptey, M.G., Zakariah, S. et Armah-Klemesu, M. (1999) : *Farming in the shadow of the city : changes in land rights and livelihoods in Peri-urban Accra*, **Third World Planning Review**, Volume 21, No. 4, pp 373 – 391.

Ouédraogo, H., Gnisci, D. and Hitimana, L. 2006 : *Land Reform Processes in West Africa : a Review*, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest.

Ouédraogo, H. M. G., 2004a : *La question foncière rurale face aux défis de l'intégration régionale dans l'espace UEMOA*. Ouagadougou, Banque mondiale/UEMOA.

Ouédraogo, H. M. G., 2004b : *Étude comparative de la mise en oeuvre des Plans fonciers ruraux : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire*, [http ://www.fao.org/legal/prs-ol/lpo42fr.pdf](http://www.fao.org/legal/prs-ol/lpo42fr.pdf).

Ouédraogo, H. M. G., 2003 : *Foncier et décentralisation (Niger) : comment intégrer le processus de décentralisation dans les pratiques de gestion du foncier et des ressources naturelles*, UNDP-UNCDF, Niamey.

Ouédraogo, H. M. G., 2002 : *Land Tenure and Rural Development in Burkina Faso : Issues and Strategies*, Issue Paper No. 112 IIED, Londres.

Ouédraogo, H. M. G., *Étude comparative de mise en œuvre des plans fonciers ruraux en Afrique de l'ouest : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire*, *Les Etudes juridiques en ligne* sur [http ://www.fao.org/legal/prs-ol/paper-e.htm](http://www.fao.org/legal/prs-ol/paper-e.htm). [http ://www.fao.org/legal/prs-ol/paper-e.htm](http://www.fao.org/legal/prs-ol/paper-e.htm).

Paré, L., 2000 : *Les droits délégués dans l'aire cotonnière du Burkina Faso*, GRET/IIED.

République Française, Commission des Recours des Réfugiés, CRR- Centre d'information géopolitique, *Réforme foncière et récupération des terres en Mauritanie*, janvier 2005.

République du Niger, Haut Commissariat à la Modernisation de l'Etat (HCME), « *Le foncier et la décentralisation : problématique du domaine des collectivités territoriales* », août 2006 ;

République du Niger, Haut Commissariat à la modernisation de l'État (HCME), *Rapport du Forum national sur le thème « Le foncier et la décentralisation : problématique du domaine des collectivités territoriales »*, Niamey, Les 5 et 6 juillet 2007.

Robin, N (IRD) et Ndione, B. (Handicap International), 2006 : *L'accès au foncier en Casamance : L'enjeu d'une paix durable ?*

Sanou, S. (2002) : *Land tenure and pastoral resources in Northern Yatenga, Burkina Faso*, in Toulmin, C., Delville, P. L., et Traoré, S. (eds), *The dynamics of resource tenure in West Africa*, Londres, IIED, GRET, Currey et Heinemann.

Taylor, R. W. 1988 : *Urban development policies in Nigeria : Planning, Housing and Land Policy*, Center for Economic Research on Africa, School of Business, Montclair State University, New Jersey.

Tijani, A. I, Daura, M M et Gazali W A, 2000, *Derived land rights in Lake Alau, north-east Nigeria*. IIED/GRET.

Toulmin, C. et Guèye, B., 2003, *Transformations in West African Agriculture and the Role of Family Farms*, Juin SAH/D (2003)541, juin.

Toulmin, C. et Quan, J. F. (Eds) (2000) : *Evolving land rights, policy and tenure in Africa*, Londres, DFID/IIED/NRI.

Toulmin, C., Delville, P. L., et Traoré, S. (2002) : *The dynamics of resource tenure in West Africa*, Londres, IIED, GRET, Currey et Heinemann.

Waboke, E. 2005 : *Against Land Use Decree*, <http://www.dawodu.com/waboke1.htm> last visited 07/10/2007.

Yacouba, M. (2002) : *The role of the Lands Commissions in Natural Resource Management in Niger*, in Toulmin, C., Delville, P. L., et Traoré, S. (eds), *The dynamics of resource tenure in West Africa*, Londres, IIED, GRET, Currey et Heinemann.

Zongo M., 2001, “Émergence de nouvelles modalités d'accès à la terre et dispositifs locaux d'administration foncière : la vieille zone de colonisation agricole au Burkina Faso”, Atelier *GRET/IRD/LAJP : Dispositifs locaux de régulation foncière*.

#### Sites Web

<http://www.state.gov/e/eeb/afd/2006/62383.htm>

<http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sl.html>

[http://en.wikipedia.org/wiki/Sierra\\_Leone](http://en.wikipedia.org/wiki/Sierra_Leone)

<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5475.htm>

<http://www.statehouse-sl.org/law-ref-sept6.html>

<http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/li.html>

<http://www.fao.org/sard/en/init/964/1602/2890/index.html>

<http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ni.html>

<http://en.wikipedia.org/wiki/Nigeria>

<http://www.ecowas.int>

<http://www.cilssnet.org/prai9/>

<http://www.inco-claims.org>

<http://www.fao.org> et [http://www.fao.org/sd/in1\\_en.htm](http://www.fao.org/sd/in1_en.htm)

[www.gret.org](http://www.gret.org)

[www.hubrural.org](http://www.hubrural.org)

<http://www.frameweb.org>

[www.ird.fr](http://www.ird.fr)

[www.landcoalition.org](http://www.landcoalition.org)

[www.oecd.org/sah](http://www.oecd.org/sah)

## **Annexe 1- Terme de référence**

### **Bien-fondé, objectif et résultats attendus**

Les évaluations régionales visent à soulever des questions liées à la politique foncière et qui jettent la lumière sur les spécificités régionales, les initiatives en cours et les leçons qui devront servir à enrichir le cadre et les directives. Elles permettront aussi d'identifier aussi bien les défis, les connaissances, les insuffisances sur le plan institutionnel et des ressources que les initiatives en cours, ce qui permettrait d'élaborer une stratégie destinées aux activités de renforcement des capacités et de partage de leçons essentielles à la mise en œuvre du cadre dans les moyen et long termes. En recourant au Document de travail et au cadre schématique résultant de l'atelier consultatif ainsi qu'aux évaluations régionales comme base de discussion, les consultations permettront d'assurer la prise en compte des spécificités, initiatives et leçons régionales en vue de l'enrichissement du cadre. Le Secrétariat conjoint UA-CEA-ABAD collaborera étroitement avec les Communautés économiques régionales (CER), les Pays membres régionaux et d'autres parties prenantes dans le cadre des évaluations régionales et l'organisation d'ateliers consultatifs.

Le résultat majeur attendu des initiatives régionales est un projet enrichi du cadre et des directives continentaux de politique foncière et de cadre de réforme foncière. Par ailleurs, un document d'information générale devra présenter dans leurs grandes lignes les éléments et processus clés requis dans les moyen et long termes pour la mise en œuvre du cadre et, par conséquent, appuyer les processus sous-régionaux et nationaux pour faciliter la mise en œuvre des réformes foncières en vue du renforcement des droits fonciers, de l'amélioration de la productivité et de la sécurisation des moyens de subsistance.

### **Tâches**

Comme tâches spécifiques entrant dans le cadre des évaluations régionales, il s'agit :

1. d'identifier au plan sous-régional des questions foncières prioritaires et les défis inhérents qui constituent des entraves à la gestion durable des ressources naturelles ainsi qu'à la paix et à la sécurité;
2. de documenter les politiques et lois clés afférentes à la gestion foncière au plan sous-régional tout en les plaçant dans une perspective historique et, le cas échéant, en faisant référence à des pays;
3. de documenter toutes politiques, législations et lois complémentaires qui pourraient contribuer à la mise en oeuvre des politiques foncières ou l'entraver;
4. de documenter des processus pertinents intervenant dans la formulation et la mise en oeuvre des politiques (par exemple commissions d'enquête, identification des parties prenantes impliquées, etc.);
5. d'identifier les autorités clés qui participent à l'administration des droits fonciers, à la résolution des différends, etc.;

6. de documenter toutes réformes institutionnelles afférentes à l'administration foncière;
7. de documenter d'autres initiatives existantes relatives à la réforme des politiques foncières, y compris les mécanismes de ces politiques, en mettant en exergue les parties prenantes et les partenaires clés;
8. d'analyser dans quelle mesure les questions foncières et les défis qui y sont liés (voir 1 ci-dessus) sont pris en compte par les politiques, les législations, les lois et les processus identifiés ci-dessus. Mettre en exergue les leçons ainsi que les domaines qui doivent faire l'objet d'amélioration;
9. d'analyser dans quelle mesure les réformes institutionnelles ont permis la formulation et la mise en oeuvre de politiques foncières tout en mettant l'accent sur les réformes novatrices, par exemple, le recours aux institutions et processus traditionnels. Mettre en exergue les leçons et les pratiques optimales potentielles;
10. de documenter en se fondant sur l'évaluation ci-dessus les défis, les insuffisances et les goulots d'étranglement en matière de mise en oeuvre des politiques et des réformes foncières, y compris les besoins en renforcement des capacités et les ressources nécessaires à leur satisfaction;
11. de formuler sur la base des évaluations régionales des suggestions destinées à la révision du cadre et des directives schématiques en vue d'assurer la prise en compte des particularités;
12. d'élaborer un rapport sur les évaluations sous-régionales en tenant compte de tous les éléments susmentionnés;
13. de collaborer étroitement avec le Secrétariat conjoint et les CER à l'élaboration de documents et à la planification de consultations régionales, et de participer à l'atelier consultatif.