

UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE  
OUEST AFRICAINE

La Commission



ATELIER REGIONAL DE VALIDATION DE L'ETUDE SUR LES MARCHES  
FONCIERS RURAUX EN AFRIQUE DE L'OUEST ET LES OUTILS DE LEUR  
REGULATION

RAPPORT FINAL

Juin 2017

## 1 - INTRODUCTION

Dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique Agricole de l'Union, la Commission de l'UEMOA a commandité une étude sur les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les outils de leur régulation.

Cette étude, réalisée par l'Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR), a pour objectif principal « d'examiner les risques liés au développement des marchés fonciers ruraux non régulés et de produire une boîte à outils des instruments de régulation qui pourraient permettre de limiter ces risques ». Ses objectifs spécifiques sont de :

- dresser un état des lieux actualisé de la variété des marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest, de leurs évolutions et des risques encourus en l'absence de régulation ;
- établir une typologie contextualisée des marchés fonciers ruraux, qui met en exergue les besoins spécifiques de régulation de chaque type de marché foncier ;
- présenter la gamme existante des instruments de régulation des marchés fonciers ruraux à l'échelle mondiale ;
- sélectionner les instruments de régulation susceptibles de pouvoir être adaptés à tout ou partie des différents types de marchés fonciers de la typologie ;
- produire des fiches d'analyse des instruments de régulation sélectionnés dans une optique d'aide à la décision.

La Commission de l'UEMOA avait convié les membres de son groupe régional de travail sur le foncier rural à participer à Ouagadougou, les 23 et 24 novembre 2016, à une réunion pour analyser et enrichir les documents provisoires élaborés par les Consultants.

Sur la base des conclusions de cette réunion, les Consultants ont produit les versions finales de ces documents.

Ainsi, la Commission a organisé l'atelier régional de validation de ces documents à la Confédération Générale des Entreprises de Côte d'Ivoire (CGECI), à Abidjan, du 13 au 15 juin 2017.

Les objectifs de cet atelier sont d'enrichir et de valider les résultats de ladite étude et de formuler des recommandations pertinentes sur les actions à entreprendre pour valoriser ces résultats dans une perspective d'aide à la décision.

Ont pris part à cette réunion, les représentants des Ministères concernés ainsi que des organisations paysannes et de la société civile des Etats membres, les membres du groupe régional de travail de l'UEMOA sur le foncier rural, des personnes ressources, des représentants de partenaires au développement, des représentants de la Commission de l'UEMOA et des membres de l'équipe de Consultants.

La liste des participants est jointe en annexe 1.



## 2 - CEREMONIE D'OUVERTURE

La cérémonie d'ouverture a été marquée par deux allocutions, prononcées respectivement par Monsieur Jean Gustave SANON, Représentant Résident de la Commission de l'UEMOA en Côte d'Ivoire et par Monsieur Apporture KOUAKOU, Directeur de Cabinet Adjoint de Monsieur le Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural de la Côte d'Ivoire, en présence de son Excellence Monsieur Mahamadou ZONGO, Ambassadeur du Burkina Faso en Côte d'Ivoire.

Dans son allocution, Monsieur Jean Gustave SANON a, au nom de Monsieur Abdallah BOUREIMA, Président de la Commission de l'UEMOA, au nom de Monsieur Jonas GBIAN, Commissaire chargé du Département de la Sécurité Alimentaire, de l'Agriculture, des Mines et de l'Environnement et en son nom propre, remercié les participants d'avoir bien voulu répondre à l'invitation de la Commission de l'UEMOA.

Il a ensuite présenté les raisons majeures qui ont conduit la Commission de l'UEMOA à commanditer l'étude régionale sur les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les outils de leur régulation. Il s'agit principalement d'accompagner les Etats membres de l'UEMOA dans la prise en compte de cette dimension importante des politiques foncières, en leur fournissant une boîte à outils sur la régulation des marchés fonciers ruraux.

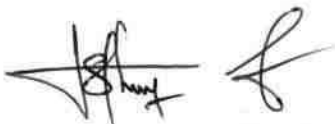
Monsieur le Représentant Résident a également indiqué que cette étude s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du Projet d'appui à la création d'un environnement foncier favorable au développement du secteur agricole, qui prévoit de fournir des appuis techniques aux politiques foncières rurales des Etats membres de l'Union et de mettre en place un Observatoire Régional du Foncier rural en Afrique de l'Ouest (ORFAO), afin de mieux appréhender les mutations foncières en cours.

Avant de souhaiter plein succès aux travaux de l'atelier, Monsieur Jean Gustave SANON a encouragé les participants à formuler des suggestions pertinentes pour la poursuite de ce chantier.

A la suite de cette allocution, Monsieur Apporture KOUAKOU, a prononcé au nom du Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural le discours d'ouverture de l'atelier. Après avoir souhaité la cordiale bienvenue à tous les participants et à toutes les participantes, il a adressé ses plus sincères félicitations à la Commission de l'UEMOA pour l'initiative communautaire qu'elle développe sur la régulation des marchés fonciers ruraux.

Il a ensuite éclairé l'assistance sur les tenants et aboutissants de la réforme foncière ivoirienne, initiée en 1998 avec l'adoption d'une loi relative au domaine foncier rural. Cette loi vise principalement à sécuriser les producteurs ruraux tout en réduisant les conflits fonciers. A ce jour, environ cent mille hectares de terres rurales ont pu être certifiés sur la vingtaine de millions d'hectares à sécuriser. Par conséquent, le marché foncier rural est dominé par les transactions foncières informelles.

Monsieur. le Directeur de Cabinet Adjoint a alors précisé que la Côte d'Ivoire s'est dotée en janvier 2017 d'une politique foncière rurale, en vue de rationaliser les opérations de sécurisation et de rénover la gouvernance foncière.



Monsieur Apporture KOUAKOU s'est ensuite félicité que l'initiative de la Commission de l'UEMOA soit orientée dans une perspective d'aide à la décision et s'est réjoui de la création prochaine de l'ORFAO, qui fournira aux décideurs, non pas de façon ponctuelle mais dans la durée, de précieux outils d'aide à la décision.

Il a exhorté les participants à formuler des recommandations constructives pour que l'étude puisse être de la plus grande utilité aux décideurs, aux acteurs des filières agricoles et animales et à l'ensemble des acteurs qui réfléchissent sur le sujet.

Tout en souhaitant plein succès aux travaux, il a déclaré ouvert l'atelier régional de validation de l'étude sur les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les outils de leur régulation.

### **3 – DEROULEMENT DES TRAVAUX**

Le bureau de séance a été mis en place. Il est composé comme suit :

- Président : Monsieur Idrissa SEYNOU, de la Côte d'Ivoire ;
- Premier Rapporteur : Monsieur Koffi Djabakou BOLOR, du Togo ; et
- Deuxième Rapporteur : Monsieur Yao Maxime GOUNSE, du Bénin.

Le bureau a été assisté par les Cadres de la Commission de l'UEMOA.

Les travaux ont démarré après la présentation des participants.

Les projets d'ordre du jour et de programme de travail de l'atelier ont été adoptés en l'état.

La Commission a ensuite présenté la note introductive de la réunion qui a abordé les points suivants : (i) contexte et justification de la rencontre, (ii) objectifs de la réunion, (iii) résultats attendus, (iv) qualité des participants et (v) dispositions organisationnelles.

L'atelier s'est ensuite déroulé en séances plénières et en travaux de groupe.

#### **3.1 Présentations par les Consultants du cadre de l'étude et de l'état des lieux des marchés fonciers ruraux**

L'état des lieux a été réalisé sur la base d'une revue de la littérature disponible sur l'Afrique subsaharienne et de quatre études pays (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire et Sénégal). La présentation a été structurée autour des principaux points suivants :

- Un rappel des objectifs de l'étude qui sont d'examiner les risques liés au développement des marchés fonciers ruraux non régulés et de produire un cadre conceptuel et des fiches d'expériences de régulation pouvant permettre de limiter ces risques.
- Une présentation du champ de l'étude qui met l'accent sur les transactions foncières qui ne se limitent pas au marché de l'achat-vente et de la location,



mais intègrent également les mises en gage, les différentes formes de métayage et les transferts de droit impliquant une rente en travail.

- Un état des lieux qui porte sur (i) les facteurs et processus de la marchandisation de l'accès à la terre, (ii) les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest (transactions, acteurs et logiques d'acteurs), (iii) les impacts des marchés fonciers (conflits, efficacité productive et équité), (iv) des éléments de typologies.

### **3.2. Présentations par les Consultants des cadres juridiques actuels et des risques liés au développement non régulé des marchés**

Ces présentations se sont articulées autour des points suivants :

- Le cadre juridique actuel concernant les marchés fonciers
  - la négation des marchés fonciers ruraux dans les législations post indépendance ;
  - le développement de dispositifs semi formels en marge des cadres légaux, qui mobilisent les acteurs publics, sont plus ou moins institutionnalisés, et assurent une certaine formalisation des transactions, sans répondre à tous les problèmes ;
  - les réformes des années 1990-2000, fondées sur la reconnaissance légale des droits fonciers, et qui intègrent une reconnaissance des marchés ;
  - les mesures touchant à la régulation des marchés fonciers ruraux dans les différents cadres légaux actuels ;
  - et le constat de la faible mise en œuvre des cadres légaux récents, du fait du temps de mise en œuvre des réformes, des contraintes de financement par projet de la mise en place des nouveaux dispositifs sur le territoire.
- Les risques liés au développement non régulé des marchés

Sept (07) risques principaux ont été identifiés et explicités :

- Les conflits et les risques sociaux liés à des transactions foncières non légitimes et non sécurisées ;
- Les risques sociaux et économiques liés à la marginalisation foncière des autochtones et en particulier des jeunes, dans les zones de forte migration ou de forts achats par des acteurs urbains ;
- Les risques d'exclusion par le marché (ventes de détresse ou d'urgence, exclusion du marché des ménages pauvres, des femmes et des jeunes) ;
- Les risques économiques et sociaux liés aux achats de grandes surfaces par des acteurs urbains, pour les jeunes et les pasteurs en particulier ;
- Les risques d'effets négatifs des marchés fonciers en termes d'équité et d'efficacité ;
- Les risques de certains modèles agro-entrepreneuriaux en termes d'emploi, de valeur ajoutée, de sécurité alimentaire ;
- Les risques spécifiques pour le pastoralisme, en termes de réduction des espaces pastoraux, de blocage à la mobilité ou à l'accès à l'eau.





Ces différents risques sont d'ampleur variable selon les contextes. Les identifier donne des repères pour des diagnostics pays plus précis, et déterminer les enjeux clés sur lesquels il convient d'agir.

### **3.3. Présentations par les Consultants du cadre conceptuel de la régulation des marchés fonciers ruraux et des priorités stratégiques pour l'Afrique de l'Ouest**

- Cadre conceptuel de la régulation des marchés fonciers ruraux

Cette présentation a permis d'aborder les éléments suivants :

- présentation des fiches d'expériences et de la construction du cadre conceptuel
  - pourquoi il est-il toujours nécessaire de réguler les marchés fonciers ? Finalités et grands types d'instruments de régulation, directs et indirects ;
  - la régulation des marchés se construit dans la durée ; elle nécessite à la fois la contribution des États et celle des organisations de la société civile.
- Les priorités stratégiques pour l'Afrique de l'Ouest.

Croiser l'état des lieux et le cadre conceptuel de la régulation permet d'identifier les enjeux stratégiques principaux en termes de régulation, en cohérence avec les priorités des politiques agricoles, pastorales et des politiques foncières.

Quatre priorités émergent :

- concevoir des dispositifs adaptés et fiables de formalisation de transactions foncières légitimes ;
- différencier ces dispositifs selon les espaces et les acteurs ;
- rééquilibrer les marchés fonciers ;
- décourager les achats improductifs et traiter les cas existants.

La présentation identifie des pistes pour chacune de ces priorités, avec leurs avantages et leurs risques éventuels.

Les consultants ont terminé en insistant sur les enjeux de l'effectivité des régulations, notamment un portage politique fort et une attention particulière à l'ancrage des mesures dans l'espace local.

### **3.4. Travaux en groupes**

Trois (3) groupes de travail ont été constitués autour des trois (03) préoccupations ci-après :

- comment valoriser les résultats de l'étude pour faciliter leur appropriation par les décideurs et les autres acteurs (types de supports, modalités de diffusion, responsable...) ?
- Quelles activités à réaliser pour approfondir les connaissances sur les marchés fonciers ruraux et leur régulation (échelles régionale, nationale et locale) ?
- Quels thèmes connexes faudrait-t-il investiguer et comment ?

Chaque groupe devait proposer par question trois (03) réponses au maximum dont une (01) prioritaire.

#### 4 – RESULTATS DES TRAVAUX

Les participants ont salué l'initiative de l'UEMOA pour la réalisation de cette étude et souligné l'importance de la régulation des marchés fonciers ruraux pour l'efficacité économique et l'atteinte des objectifs des politiques agricoles, et pour la protection des droits fonciers des exploitations familiales et les groupes vulnérables. Ils ont félicité l'équipe de consultants pour la qualité du travail effectué. Plusieurs points ont néanmoins fait l'objet de débats. Des réponses et des explications aux préoccupations des participants ont été apportées par les consultants et les cadres de la Commission.

Les débats ont porté sur les points suivants :

1. Le champ de l'étude n'a pas couvert un certain nombre de thématiques en particulier les concessions et les aspects pastoraux de la gestion foncière. Les termes de référence n'intégraient pas ces aspects. Il a été précisé que la question des marchés fonciers ruraux n'a jamais été abordée à l'échelle de la sous-région.
2. Une des limites de l'étude est de n'avoir pas visité tous les états membres de l'UEMOA.
3. L'impossibilité de proposer des solutions standards pour tous les pays. Il revient à chaque Etat de développer des mécanismes pour réduire ces risques en fonction de sa politique de développement.
4. La lenteur ou les difficultés dans la mise en place des institutions et des outils préconisés dans le cadre des différentes réformes foncières conduisant à une longue période transitoire incertaine.

En outre, la mise en œuvre des réformes foncières dépend des projets financés par les bailleurs extérieurs.

Des dispositions pourraient être prises au niveau de chaque Etat pour que les réformes, une fois adoptées, soient conduites à terme.

5. La nécessité de constituer des réserves publiques foncières en milieu rural pour les réalisations d'infrastructures sociocommunautaires et favoriser le pastoralisme dans le pays.
6. La non prise en compte d'usagers dans certaines transactions foncières (pasteurs, utilisateurs des biens collectifs). L'implication d'institutions locales de type commissions foncières pluri acteurs devrait être privilégiée.
7. La nécessité d'encourager le développement des mécanismes de gestion foncière communautaire (au niveau local) qui sont mieux adaptés aux systèmes de production agro-sylvo-pastorale et halieutique.



8. La nécessité d'impliquer les organisations des producteurs ruraux et de la société civile dans les mécanismes de régulation des marchés fonciers ruraux.

Les résultats des travaux des différents groupes sont joints en annexe 2 du présent rapport.

## 5 – RECOMMANDATIONS

Suite aux débats les recommandations suivantes ont été formulées à l'endroit :

- de la Commission de l'UEMOA :
  - Elaborer et diffuser des supports adaptés aux différents acteurs pour vulgariser les résultats de l'étude.
  - Accompagner le processus de régulation des marchés fonciers ruraux au niveau des Etats membres.
- des Etats membres :
  - Restituer les résultats de l'étude au niveau des Etats membres
  - Prolonger les réflexions sur la régulation des marchés fonciers ruraux et les mettre en débat au niveau de chaque Etat.
  - Mettre en place ou renforcer les capacités des Observatoires Nationaux sur le Foncier
- des partenaires techniques et financiers
  - Financer de nouvelles études qui vont couvrir d'autres aspects de la gestion foncière en particulier les concessions foncières rurales, l'exploitation minière et les mesures nécessaires pour garantir les droits des groupes vulnérables et les aspects environnementaux.

Le rapport final de l'étude a été validé sous réserve de la prise en compte des amendements formulés par les participants.

## 6 – CEREMONIE DE CLOTURE

La cérémonie de clôture a été marquée par trois (03) évènements :

- (i) la validation du rapport de la réunion ;
- (ii) la lecture de deux (02) motions de remerciement des participants, l'une à l'endroit de la Commission de l'UEMOA pour l'initiative de l'étude et l'autre à l'endroit des Autorités de la République de la Côte d'Ivoire pour l'accueil réservé aux délégations (les motions sont jointes au présent rapport en troisième annexe) ;





- (iii) et l'allocution de Monsieur Soumana DIALLO, représentant le Commissaire chargé du Département de la Sécurité Alimentaire, de l'Agriculture, des Mines et de l'Environnement de la Commission de l'UEMOA.

Dans son discours de clôture, Monsieur DIALLO a remercié les participants pour les efforts déployés lors des trois jours d'atelier, qui ont permis d'atteindre les objectifs fixés à l'ouverture des travaux.

Il a rassuré que les orientations et recommandations formulées trouveront un écho favorable auprès des instances de décision de la Commission.

Après avoir renouvelé la satisfaction et la reconnaissance de la Commission de l'UEMOA à l'ensemble des participants, Monsieur DIALLO a souhaité à tous un bon retour et déclaré clos l'atelier régional de validation de l'étude sur les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les outils de leur régulation.

Fait à Abidjan, le 15 juin 2017

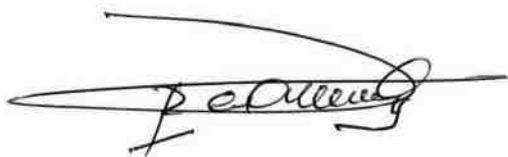
Pour l'atelier

Le Président



M. Idrissa SEYNOU

1<sup>er</sup> Rapporteur



M. Koffi Djabakou BOLOR

2<sup>e</sup> Rapporteur



M. Yao Maxime GOUNSE